

Henrique Sartori de Almeida Prado

Inserção dos atores subnacionais no processo de
integração regional: o caso do Mercosul



Universidade Federal da Grande Dourados
Editora UFGD

Coordenador editorial : Edvaldo Cesar Moretti
Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho
Redatora: Raquel Correia de Oliveira
Programadora visual: Marise Massen Frainer
e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial
Edvaldo Cesar Moretti | Presidente
Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor
Paulo Roberto Cimó Queiroz
Guilherme Augusto Biscaro
Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti
Rozanna Marques Muzzi
Fábio Edir dos Santos Costa

Capa: Tiago Vieira

Diagramação e Impressão: Gráfica Triunfal| Assis | SP

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

327
P896i

Prado, Henrique Sartori de Almeida

Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul / Henrique Sartori de Almeida Prado – Dourados-MS : Ed. UFGD, 2013.

138 p.

ISBN: 978-85-8147-051-1

Possui referências.

1. Relações internacionais. 2. Integração regional. I. Título.

“... o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos”.

MERCOSUL/CMC/Decisão 41/04

A Deus, por tudo.
À minha amada esposa, pelo amor incondicional.
Ao meu filhote, Enzo.
Aos meus pais, Eny e Francisco.
Aos meus irmãos.
Aos meus amigos e familiares.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	13
APRESENTAÇÃO	15
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	
INTEGRAÇÃO REGIONAL	19
1.1 Teorias da integração regional	23
1.2 Integração Econômica Regional	33
1.3 Evolução da Integração Regional.....	38
1.4 O Direito Da Integração Regional.....	43
CAPÍTULO 2	
O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL.....	47
1.1 Um breve relato histórico	47
2.2 O tratado de assunção e o desenvolvimento do bloco	49
CAPÍTULO 3	
OS GOVERNOS SUBNACIONAIS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL	57

3.1	Os governos subnacionais como atores nas relações internacionais.....	58
3.2	A ação dos governos subnacionais: a paradiplomacia no mercosul	64
3.2.1	O caso brasileiro	68
3.2.2	O caso dos demais membros do Mercosul.....	76
3.3	Espaços de participação dos governos subnacionais no mercosul	81
3.3.1	O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)	81
3.3.2	Mercocidades	83
CAPÍTULO 4		
	EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL.....	87
4.1	O Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL)	87
4.2	A Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul (Zicosul).....	90
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS.....	101
	ANEXOS	109

LISTA DE ABREVIATURA

AFEPA - Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ARF - Assessoria de Relações Federativas
ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEEA - Comunidade Europeia da Energia Atômica
CEI - Comunidade dos Estados Independentes
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CMC - Conselho Mercado Comum
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
CODESUL - Conselho Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul
CRECENEA - Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
CRPM - Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa
FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social
FMI - Fundo Monetário Internacional
FOCEM - Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GEICOS - Grupo Empresarial Intergovernamental do Centro-Oeste da América do Sul
GMC - Grupo Mercado Comum
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
NAFTA - Área de Livre-Comércio da América do Norte
OEA - Organização dos Estados Americanos
OIC - Organização Internacional do Comércio
OIG - Organizações Internacionais Governamentais
OMC - Organização Mundial do Comércio
OPEC - Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica
PLS - Projeto de Lei do Senado Federal
SAF - Subchefia de Assuntos Federativos
TEC - Tarifa Externa Comum
TIAR - Tratado Interamericano de Defesa
UA - União Africana
UE - União Europeia
UNASUL - União das Nações Sul-americanas
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
ZICOSUL - Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul

PREFÁCIO

Honrado pelo convite do professor Henrique Sartori de Almeida Prado para prefaciá-la sua obra, aceitei-o, não somente como uma oportunidade de apresentá-la à comunidade acadêmica, mas também como uma homenagem a este nobre colega. O segmento escolhido é da mais alta relevância.

O livro **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul**, constitui um dos trabalhos mais completos que conheço, no campo dos estudos integracionistas brasileiros, sobre esse agrupamento, não só ao caráter comercial que resulta de um projeto integracionista. Constituem exemplos de blocos regionais, na atualidade, a União Européia (UE), o Mercosul e o Nafta, bem como, dezenas de outras entidades menos conhecidas.

Como se poderá acompanhar neste livro, a formação dos blocos contemporâneos coincide com o desenvolvimento dos processos de integração econômica, cujo primeiro exemplo bem sucedido foi o do Benelux — Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, de 1948 —, logo seguido pela Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1950) e, de forma mais acabada, criado pelo tratado de Roma de 1957, a Comunidade Econômica Europeia, convertido depois em Comunidade Européia, e em 1992 em União Européia. No continente americano, as experiências também se desenvolveram, mas não necessariamente seguiram o modelo comunitário europeu, que implicam em uma cessão de soberania bem mais completa do que a geralmente admitida na tradição latino-americana.

Os blocos regionais apresentam a dupla característica de serem discriminatórios em relação aos países não membros — isto é, excluindo estes últimos das vantagens e benefícios recíprocos concedidos aos membros. O Mercosul pretende ser um mercado comum, ainda que numa modalidade intergovernamental e não sob o formato do direito comunitário como no caso da UE.

O presente livro oferece um rigoroso estudo desse fenômeno central de nossa época, abordando, no primeiro capítulo, o tema da INTEGRAÇÃO REGIONAL. O segundo ca-

pítulo O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONESUL é seguido com o rigor de um profissional do ramo. O autor esforça-se nos terceiro e quarto capítulos: OS GOVERNOS SUBNACIONAIS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

REGIONAL NO MERCOSUL; EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL, em aplicar o princípio da subsidiariedade, que consiste a retirar da responsabilidade comunitária alguns processos e comandos que estariam melhor administrados ao nível local. Todos estes temas são da maior dificuldade, mas que foram abordados com destreza pelo autor.

O autor discute questões políticas e econômicas com bastante desenvoltura, como a paradiplomacia e os eternos problemas da criação ou do desvio de comércio. A estrutura formal do direito comunitário europeu fornece uma moldura conceitual para examinar a estrutura e o funcionamento do Mercosul, processo no qual a realidade dos problemas econômicos suplantou até aqui a decisão política de levar adiante esse projeto.

Essas considerações, de natureza política e econômica, são feitas para marcar a necessária conjugação que se deve manter, mesmo que de um modo subjacente, porquanto em ciência não se deve fazer a multiplicidade de métodos, para qualquer trabalho sobre assuntos de ambiência internacional. Trata-se de pressuposto teórico da maior relevância. O trabalho do professor Henrique Sartori de Almeida Prado cumpre tais programas científicos, mantendo unidade de método nas apresentações das matérias, sem deixar de reverenciar a respectiva aplicação prática.

O livro fornece instrumentos analíticos relevantes para uma discussão sobre a atuação dos governos subnacionais no processo de integração regional, sempre com o olhar dirigido ao Mercosul, que seria, na linguagem de Ortega y Gasset, nossa circunstância regional. Não tenho nenhuma hesitação em recomendar este livro a todos os estudantes de ciências sociais aplicadas — especialmente relações internacionais, direito e economia, assim como a todo e qualquer cidadão que se pretenda bem informado sobre as realidades internacionais e regionais de nossa época.

Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo
Doutor em Direito Internacional
Dourados/MS, 19 de maio de 2013.

APRESENTAÇÃO

A presente obra resulta de uma dissertação de mestrado redigida durante os meses de setembro de 2009 a julho de 2010. O livro aborda o tema “A inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul”, estudo que teve como objetivo analisar a participação dos atores subnacionais no processo de integração regional, através do instituto da paradiplomacia, tendo como base a experiência integrativa do Cone Sul da América do Sul.

A diplomacia já não é mais privilégio exclusivo do Estado-Nação. A emergência de novos atores no ambiente internacional faz com que as relações internacionais se dinamizem ainda mais, abrindo espaço para novas iniciativas e novos níveis de discussão e poder.

Com isso, atores subnacionais (cidades, Estados-membros, regiões, províncias, departamentos) buscam se inserir na política externa em busca de novas perspectivas de desenvolvimento e maior participação nos processos decisórios internacionais.

O estudo empreendido é de cunho bibliográfico e documental, invocando referências nacionais e estrangeiras. Legislações de diversas ordens jurídicas também estão presentes na pesquisa, mas sem a pretensão de realizar um exame de direito comparado, assim nos limitamos à apresentação e discussão.

Utilizamos como forma de organização de raciocínio o método dedutivo. Somamos a este ainda o método comparativo para verificar as semelhanças e as diferenças dos modelos adotados pelos Estados parte do Mercosul, no tocante à presença dos governos subnacionais nas relações internacionais. O estudo seguiu a modalidade qualitativa, analisando o surgimento do processo de integração regional, seu desenvolvimento e a presença de atores subnacionais, especialmente no âmbito do Mercado Comum do Sul.

Quanto ao desenvolvimento da obra, está estruturada em quatro partes: na primeira analisamos os aspectos, as ideologias que justificam e as teorias que auxiliam na compreensão

do fenômeno da integração regional, principalmente desenhada no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), bem como as etapas de evolução e a construção do direito da integração.

No capítulo subsequente, abordamos o processo de integração no Mercosul, seus aspectos históricos, jurídicos e seu desenvolvimento.

Em seguida, dedicamos um capítulo à importância dos atores subnacionais na construção do processo de integração regional, à forma de inserção destes atores, aos aspectos jurídicos de suas ações baseados nas experiências dos países que compõem o Mercosul.

O último capítulo diz respeito às experiências de integração subnacionais, pautando-se em dois casos de inserção destes atores no processo de integração regional.

Em suma, o tema é palpitante e desperta o interesse da comunidade acadêmica à medida que, cada vez mais, os governos subnacionais tomam parte nas relações internacionais e nos processos de integração regional ao redor do mundo.

INTRODUÇÃO

O século XX, mais especificamente na segunda metade, representou grande salto positivo no desenvolvimento da cooperação internacional entre os Estados e outros atores internacionais.

Contudo, desde o final da Segunda Guerra Mundial, as relações entre os Estados, assim como o comércio, o fluxo econômico-financeiro e os relacionamentos sociais estiveram fortemente condicionados à dinâmica internacional decorrente da bipolaridade.

Com a ordem política dividida em dois blocos distintos que tinham por primazia a contenção, ou seja, o impedimento do avanço de uma superpotência no espaço da outra, podemos afirmar que o mundo ficou restrito a este jogo por longos anos.

Porém, o fim da guerra fria no final dos anos 80 e começo dos anos 90 trouxe uma nova perspectiva para as relações entre os Estados. Recursos antes destinados à construção de armas finalmente poderiam atender às necessidades do desenvolvimento econômico e social e, assim, a cooperação entre os países nunca mais sairia de pauta.

Nesse momento, eclodem as teorias a respeito da globalização e seus benefícios. Contudo, a globalização, ou sistema mundial, para Immanuel Wallerstein (2001), tem suas ações mais focadas no âmbito econômico, contribuindo pouco para o desenvolvimento social e humano.

A globalização trouxe um novo sentido sobre a universalização da produção, do consumo, do deslocamento de capitais, uma nova noção de fronteira geográfica, criando assim uma interdependência entre os Estados. Seria um novo patamar das relações internacionais, definido por Amado Cervo (2001), como um novo paradigma: o paradigma neoliberal.

Paralelamente a este sentido universalista da globalização, outra tendência mostrou-se bastante forte na ordem internacional, que pode ser denominada como regionalização.

A regionalização está relacionada ao aparecimento dos processos de integração regional na Europa e no continente americano e, não menos importante, em outras partes do globo. Num primeiro momento, esta integração estava ligada ao sentido da segurança, posteriormente, a um sentido econômico, sendo o sentido mais agregador na contemporaneidade.

A compatibilização de valores, de uma tradição, de uma expectativa de ganhos econômicos, de desenvolver um sistema de comunicação eficaz, da mobilidade de pessoas e de um comportamento externo homogêneo, são as características de um processo de integração regional entre Estados.

David Mitrany (1966), defensor da teoria funcionalista das relações internacionais, previu que o Estado nacional, isoladamente, não conseguiria mais atender às expectativas e necessidades dos seus entes internos, o que não resolveria mais os problemas sociais e econômicos. Por sua vez, Ernest Haas (1970) considerou que é necessária também uma cooperação política. Os Estados deveriam se unir pelo que os aproxima e não pelo que os distancia.

Assim, observamos que os movimentos de integração surgem para que os Estados possam ser auxiliados por instituições comuns que os liguem e que, ao mesmo tempo, possam servir para que busquem o atendimento de suas funções, criando, desse modo, novas formas de governança político-institucional de caráter regional.

Diante da nova realidade que se apresenta, destacamos as questões que orientam este trabalho: o que é e como se desenvolve um processo de integração regional? No campo da teoria das relações internacionais, como se pode entender a integração regional? Como Estados Federados, províncias, departamentos e municípios podem se inserir neste processo? No caso do Brasil, qual é o procedimento atual e qual seria uma atuação constitucionalmente viável das unidades subnacionais brasileiras face ao processo de integração regional? No Mercosul há espaço para atuação dos governos subnacionais no processo integrativo?

CAPÍTULO 1

INTEGRAÇÃO REGIONAL

A interação entre os Estados sempre esteve presente na pauta das relações internacionais, não somente nas relações bilaterais ou multilaterais, mas também ao buscar uma relação de proximidade e, até mesmo, a construção de afinidades políticas e econômicas, levando a uma integração de ações. Tradicionalmente, os Estados nacionais ainda são apontados como os grandes motores desta integração.

Contudo, o processo de integração regional pode ser desenhado pela presença de outros atores, tanto governamentais como não governamentais. Pode possuir, na esfera governamental, uma característica nacional, subnacional ou mesmo transnacional (HERZ; HOFFMANN, 2004 p. 168).

Não se pode adentrar neste assunto sem mencionar que o termo integração regional surge a partir de duas questões básicas: a primeira remete à questão regional, ou seja, a uma denominada área geográfica, uma localidade territorial. A segunda remete à questão econômica, social, cultural e política entre os territórios.

Dentro da questão regional, salientamos que a mesma pode ou não ser contínua, sem obrigatoriedade de compreender uma área vizinha ou fronteira. Contudo, toda proximidade favorece positivamente o processo de integração.

Já a questão da integração pode ser associada a uma união de interesses entre partes, que tem por finalidade a criação de um todo.

James E. Dougherty e Robert L. Pfaltzgraff Jr. salientam que,

a integração é um fenômeno multidimensional, político, societal, cultural e econômico. O processo integrador conduz a um sentido de identidade comum e de comunidade. A integração surge como resultado de um apoio conseguido de dentro da unidade que precede à integração [...] (2003, p. 649).

Eduardo Schaposnik (1997, p.161) destaca que “integração não é um fim em si mesmo, mas um meio ou um instrumento para conseguir o desenvolvimento”.

A integração possibilita aos Estados algo que isoladamente não conseguiriam atingir, ou teriam dificuldades de alcançar. Integrados, os Estados poderiam traçar estratégias de desenvolvimento econômico, social, cultural, jurídico, político e na área de segurança.

Ao analisar estes dois conceitos, a integração regional pode ser definida como um “processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 168).

A integração regional conduzirá à construção de novas formas de governança e institucionalização, mesmo porque a nova realidade criada pela globalização, principalmente no final do século XX, estimulou a aproximação entre Estados e outros atores da sociedade internacional.

O fim da Guerra Fria criou um novo impulso do processo integracionista, principalmente quando se liga este processo ao romper do paradigma bipolar, que aumentou sensivelmente as articulações entre Estados e o deslocamento de poder para outras áreas no globo. A cooperação¹ internacional entre Estados, em muitos casos, evoluiu para a criação de processos de integração regional.

Todavia, o processo de integração regional tende a se institucionalizar, criando organismos que possam congregam o interesse e o poder de seus membros. Ele também objetiva a procura de atores que congreguem valores democráticos. Neste contexto, a democracia e a

1 De acordo com Jean-Marie Lambert (2004,p. 135), a cooperação deriva do latim “*cum-operor*”, a saber, “trabalhar com”, ao passo que a integração encerra o prefixo “in” que transmite a ideia de um universo penetrando o outro. A cooperação, com efeito, se dá quando duas ou mais soberanias justapostas e perfeitamente independentes tomam decisões em conjunto, porém para seus respectivos espaços. [...] A integração é passo mais audacioso.

institucionalização são dois pressupostos imprescindíveis e fundamentais para a cooperação e a integração regional (MARIANO; MARIANO, 2005, p.139).

A integração regional desenvolve a criação de organizações internacionais², como é o caso do MERCOSUL, criado pelo Tratado de Assunção, tendo sua secretaria executiva sediada na cidade de Montevidéu.

Vale ressaltar que a institucionalização e a integração regional são capitaneadas por governos nacionais dos Estados e podem ser classificadas como intergovernamentais e supranacionais, dependendo do grau de poder destinado às organizações criadas no decorrer do processo de integração.

Assim, com estas organizações, o processo de integração regional passa a englobar diversas áreas temáticas que serão importantes no desenvolvimento de ações comuns, constituindo um grau maior de institucionalização e compromisso dos membros com próprio processo.

O propósito destas organizações pode assumir papéis variados, sendo importante diferenciar as instituições criadas no âmbito da integração regional dos acordos regionais de integração econômica, que visam à criação de Zonas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras, Mercados Comuns, Uniões Econômicas e Integração Econômica total³. Entretanto, vale salientar que a integração econômica pode ser promovida como uma etapa importante de um processo de integração regional.

Todavia, os acordos de integração econômica podem surgir ao mesmo tempo, criando um fenômeno chamado de “regionalismo” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 170).

O regionalismo transformou-se numa das principais tendências das relações internacionais, sendo uma consequência da globalização, com vistas a uma aproximação de países em desenvolvimento e a implantação de medidas de cooperação e apoio mútuo (XIAN, 2008, p. 231).

A tendência do regionalismo passou por duas importantes ondas: a primeira, no pós-guerra, teve o seu ápice durante as décadas de 1970 e 1980 e foi fortemente influenciada pelos

2 Organizações internacionais são instituições estabelecidas por intermédio de tratados internacionais, com vistas à cooperação e coordenação em uma área de interesse comum, conduzidos por representantes oficiais de seus respectivos Estados.

3 O economista húngaro Béla Belassa (1961) apresenta uma classificação de diferentes formas de integração, principalmente no âmbito econômico, que tem por inspiração o modelo europeu.

Estados Unidos, com o intuito de conter o comunismo. A segunda surgiu no fim da Guerra Fria com a recuperação econômica global e o processo da globalização.

Incluídas na primeira onda, podemos citar as seguintes iniciativas: Conselho da Europa (1949), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA-1952), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN-1949), Comunidade Econômica Europeia (CEE-1958) e EURATOM, Pacto de Varsóvia (1955), entre outras na Europa.

Já nas Américas, em especial, elencamos: Tratado Interamericano de Defesa (TIAR-1942); Organização dos Estados Americanos (OEA-1948); Mercado Comum da América Central – 1960; Associação Latino Americana de Livre-Comércio (ALALC-1960); Pacto Andino (1969); Associação Latino-Americana de Integração (ALADI-1980).

Ocorreram iniciativas de integração na África, Ásia e Oriente Médio, não menos importantes, como podemos destacar: Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN-1967), Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEC-1960).

Esta primeira onda de integração regional ficou caracterizada por ser um sistema de regionalismo fechado, uma tese desenvolvida pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) com o fim de desenvolver economicamente os países em piores condições econômicas, praticando o protecionismo.

Já após o fim da Guerra-fria, citamos como exemplos de processos de integração regional da segunda onda as seguintes iniciativas: União Europeia (1992), Área de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA-1989), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL-1991), Comunidade Andina (1997), Comunidade dos Estados Independentes (CEI-1992) e União Africana (2002). Mais recentemente, incluem-se a União das Nações Sul-americanas (UNASUL-2004) e a tentativa da criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC-2010).

Esta segunda tentativa ficou caracterizada pela criação de novos processos de integração e o revigoramento de outros já existentes. No sentido econômico, esta fase é denominada de regionalismo aberto, que consiste numa etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, principalmente com os mecanismos criados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela afirmação do capitalismo.

Sendo assim, a integração regional caracteriza-se como um processo dinâmico – e não estanque – das relações internacionais, que visa a aproximar os atores internacionais com características estratégicas regionais parecidas cujo escopo é a criação de organismos para congregar interesses e participar na ordem internacional com mais peso e presença política.

A partir desta exposição, serão estudadas a seguir as correntes teóricas das relações internacionais que abordam o tema integração regional, a fim de compreender o objetivo da participação de cada ator e a ação dos governos subnacionais no ambiente do Mercosul.

1.1 Teorias da integração regional

Ao analisar a participação dos Estados no processo de integração regional, é preciso solucionar a questão de qual é o marco teórico mais adequado para tratarmos deste assunto, mesmo sabendo que o tema é relativamente novo das relações internacionais.

Nesse sentido, precisamos estudar as teorias que embasam o processo de integração regional, com a finalidade de assimilar quais instrumentos analíticos podem ser trazidos para esta realidade, bem como compreender as experiências empíricas, respaldadas por estas teorias (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 49).

As teorias de integração não podem ser vistas como separadas do grande debate das relações internacionais, principalmente quando existe a discussão sobre um tipo especial de cooperação que começou a se desenvolver mais fortemente no período pós-guerra e que tem conquistado cada vez mais espaço nas relações entre Estados (SARFATI, 2005, p. 183).

Veremos então as teorias que ajudaram a moldar a integração regional e suas evoluções, destacando aqui: o funcionalismo, o neofuncionalismo, o federalismo, o intergovernamentalismo, o institucionalismo e o neoliberalismo institucionalista. Destacamos ainda a contribuição do realismo e do idealismo-liberalismo para os processos de integração.

Sob o ponto de vista do realismo, o Estado é o único ator com interesses constantes e definidos que orbita nas relações internacionais, de modo que os teóricos desta corrente dificilmente atribuem status de ator a Estados subnacionais. Este é o modelo clássico das relações internacionais, também conhecido como modelo do ator racional, uma vez que é peculiar ao Estado a tomada de decisões para maximizar suas ações no plano externo.

Para Robert Keohane (apud MARIANO, 2002, p. 49), “os Estados nacionais são vistos como atores racionais que operam num ambiente internacional anárquico caracterizado pela luta em torno do poder”.

É possível pensar a integração regional sob a ótica do realismo, contudo, esta teoria,

preserva a integridade do conceito de Estado nacional. Portanto, a integração só pode ser pensada como uma alternativa possível num sistema mundial incerto desde que não crie estruturas supranacionais. É entendida como uma opção temporária do Estado face às suas dificuldades de inserção internacional. É uma visão mais estática das relações internacionais, não entendendo o Estado e a própria integração enquanto fenômenos em processo (MARIANO, 2002, p. 50).

Assim, é possível entender que esta teoria abre pouco espaço aos estudos dos processos de integração regional, até mesmo porque confere ao Estado o poder soberano nas relações internacionais, não sustentando a criação de entidades supranacionais e o surgimento de novos atores no sistema internacional.

Na ótica do idealismo, versão mais utópica do liberalismo⁴, todo o processo de cooperação entre Estados tende a minimizar os conflitos e consequentemente auxiliar no equilíbrio de forças nas relações internacionais.

A cooperação entre Estados, para os idealistas, facilitaria a criação de consensos e permitiria a criação de estruturas e normas dentro dos processos de cooperação. Contudo, ressaltamos que a integração regional é mais complexa do que o processo de cooperação entre Estados (MATLARY, 1994).

Como podemos perceber, o processo de integração regional cria algo novo entre os Estados, podendo existir uma transferência formal ou informal do exercício do poder decisório dentro de uma nova estrutura criada. A integração regional abrange não somente o ambiente da administração do Estado, nem apenas as relações entre os entes, mas engloba conjuntamente

4 O idealismo wilsoniano pode ser considerado a primeira formulação teórica das relações internacionais no século XX antecedendo as premissas realistas depois desenvolvidas por E.H Carr e Morgenthau. Veja Pecequillo (2004, p.143-144).

a sociedade civil como um todo. Esta iniciativa pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, pois permite a ascensão de novos atores.

Uma das características desta teoria é a análise da ação do Estado na esfera externa como resultado dos desdobramentos de sua ação interna, o qual aponta que no interior dos Estados há vários grupos e atores que almejam pautar sua ação no âmbito internacional. Este posicionamento ideológico vai de encontro ao pensamento realista (que confere somente ao Estado o poder e o papel central das relações internacionais e não prevê a participação nem a assunção de nenhum outro ator, mesmo em ambiente interno, que seja capaz de influenciar o Estado).

Robert Keohane e Joseph Nye⁵ pregam a ascensão de novos atores e destacam a importância destes sem deixarem de atribuir aos Estados a importância de serem os principais atores nas relações internacionais. É importante destacarmos que, nesta análise teórica, a presença de novos atores gera novos tipos de negociação, o que facilita a afirmação e a importância dos processos de integração regional, gerando o que o pensamento idealista chama de interdependência.

A teoria da interdependência explica a mudança das relações entre os Estados, fugindo da relação clássica (pautada na força e poder), agregando outros temas como meio ambiente, economia, questões sociais, sem ficar restrita somente às questões militares.

De acordo com Keohane e Nye (1981, p. 105), “a interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”.

A interdependência se apresenta também como um fato localizado a uma determinada região, ou restrito à relação entre Estados determinados, e não possui uma característica difusa, como ocorre com a globalização, que atinge a todos sem distinção.

Na teoria da interdependência, os Estados se relacionam de acordo com um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulam seus comportamentos e controlam seus efeitos (MARIANO e MARIANO, 2002, p.54). Nesse sentido, a ideia de regulação está associada à obediência ao conjunto de normas e procedimentos criados pelos próprios Estados, acordado entre ambos.

Entretanto, a interdependência limita parcialmente o poder do Estado, pois cederá às vezes à vontade das regras estabelecidas em comum, em detrimento de sua própria vontade.

5 “Amplia-se a quantidade e qualidade dos atores que apresentam condições de influenciar, de algum modo, a política internacional”. (apud MARIANO, 2002, p.51).

Mas isso não significa dizer que perderá a sua soberania, mesmo porque a soberania é a pedra fundamental do sistema internacional. Esta limitação é um ônus que os Estados têm de arcar numa relação de interdependência.

A interdependência se mostra, na maioria das vezes, como um relacionamento assimétrico, principalmente quando verificamos as questões sobre a projeção de poder na relação. Por vezes, um ator poderá ser mais vulnerável ou mais sensível às mudanças decorrentes nesta relação. Desse modo, a interdependência apresenta duas dimensões: a vulnerabilidade e a sensibilidade.

A vulnerabilidade está associada à capacidade que possui um ator de arcar com os ônus das mudanças necessárias para enfrentar as alterações externas; por sua vez, a sensibilidade está ligada às mudanças internas provocadas por algum panorama externo e também pela obrigação de pagar o preço imposto por este panorama.

Assim, podemos dizer que:

O ator com menor vulnerabilidade aos efeitos externos possui maior poder de barganha nas relações internacionais porque possui vantagens: qualquer alteração no seu relacionamento pode representar para ele custos menores que para os demais (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 54).

As “instituições podem facilitar a coordenação de políticas de cooperação entre os atores da política mundial, reduzindo os custos da interdependência” (NOGUEIRA; NESSARI, 2005, p. 81).

Aliado a este pensamento, a cooperação é a marca forte da teoria funcionalista que encontra em David Mitrany⁶ um grande expoente. “O funcionalismo fornece a base essencial para a compreensão da teoria da integração e da cooperação” (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF Jr., 2003, p. 650).

6 David Mitrany escreveu em 1943 uma monografia intitulada *A Working Peace System*, que influenciou a criação de agências funcionais da ONU no pós-Segunda Guerra. Nela propôs que uma rede de organizações transnacionais, com base funcional, poderia constrianger a política externa dos Estados e, em última instância, evitar a guerra (HERZ, 2004, p. 58).

Mitrany entende que, à medida que os Estados cooperam em funções determinadas e gradualmente cedem suas soberanias nestas funções, a paz poderia ser alcançada entre os atores. Em outras palavras, a cada passo que a soberania é cedida em prol do bem comum, consolidam-se as relações pacíficas entre os mesmos.

Na linha deste pensamento, destina-se às Organizações Internacionais Funcionais uma capacidade de eficácia maior do que ao Estado, no que tange ao alcance da paz e à integração, pois estas organizações ficariam restritas às tarefas funcionais de natureza técnica e econômica, ao invés da preocupação política que os Estados possuem em suas agendas.

Esta teoria sustenta que o desenvolvimento econômico e tecnológico faz da integração política uma situação possível e necessária e que os problemas de determinados governos podem ser sanados com acordos internacionais em áreas funcionais, como, por exemplo, na saúde, comunicação, serviços, dentre outras.

O funcionalismo destaca ainda que os Estados nacionais isolados não conseguem mais atender à demanda interna tampouco a externa, o que em um processo de integração poderiam alcançar.

Por fim, o funcionalismo advoga o estabelecimento de instituições geradas pelos Estados integrados, nas quais estes fundariam instituições capazes e funcionais para atender suas necessidades.

Contudo, o funcionalismo, como teoria e prática, precisou ser reformulado para se adequar à nova discussão sobre a natureza do processo de integração em curso na Europa (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 61).

Foi neste ambiente que surgiu a Teoria Neofuncionalista, que durante os anos 50 e 60 do século XX influenciou fortemente o processo de integração no continente europeu.

Esta teoria salienta que a integração é impulsionada pelo núcleo funcional que concentra a capacidade decisória e que formula sua estratégia, ou seja, é visível a importância da transferência do papel do Estado-nação para uma entidade superior.

Já no Neofuncionalismo, a preocupação está voltada para a acomodação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 65). Isto explica que nesta teoria há uma participação maior de atores no processo de integração regional, não sendo restrita somente à figura do Estado nacional.

Outro ponto desta teoria está atrelado ao fato de considerar as instituições supranacionais como o elemento agregador no processo de integração. A existência de órgãos supranacionais (como, por exemplo, a Comissão Europeia, na União Europeia) eleva o nível de cooperação e integração.

Neste sentido, Ernest Haas

sugere que as instituições têm um papel fundamental na formação de um sentido de comunidade entre os Estados que buscam se integrar, ou seja, para ele, a institucionalização é que leva os cidadãos a reforçar sua lealdade para um nível supranacional. (apud SARFATI, 2005, p. 187).

O ponto central na ideia neofuncionalista reside no conceito de *spillover*⁷. De acordo com Haas, trata-se de “uma lógica de expansão da integração por setores” (1964, p. 48), um derramamento de funções que o processo de integração produziria. Naturalmente, de forma positiva, o processo de integração iria adentrando em várias searas, aprofundando a integração.

Tendo em vista o conceito de *spillover*, o autor também sugere que “se os atores, baseados nas suas percepções inspiradas pelos interesses, desejarem adaptar as lições de integração aprendidas num contexto numa nova situação, a lição será generalizada” (*ibid*).

A própria sociedade inserida no processo de integração procuraria intensificar a integração. O *spillover* consiste na ideia de que cada passo dado rumo à integração gera demandas por novos passos, avançando no processo e criando novos espaços institucionalizados. Ademais, “O *spillover* supõe a existência do núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo do tempo, novos atores e setores relevantes” (HIRST, 1991). Isto ocorre quando a classe política de um determinado Estado, juntamente com suas elites, desperta para o fato de que a integração produz mais benefícios do que custos.

Um exemplo da aplicação prática do *spillover* está no desenvolvimento do processo integracionista europeu. Este no início integrou o carvão e o aço; posteriormente, com a expe-

7 O termo não possui uma tradução teórica precisa, possuindo um significado próximo de derramamento, transbordamento.

riência positiva, levou à integração de outros bens. Diante disso, conseqüentemente, criou-se a necessidade de fundar instituições comuns que criaram a necessidade de integração legal, e assim por diante (SARFATI, 2005, p. 187).

Por fim, podemos elencar que para o sucesso do processo de integração na teoria neofuncionalista, a democratização do sistema político é fundamental. A democracia permite a participação de diferentes setores da sociedade, possibilitando o aprofundamento do processo integracionista, bem como sua manutenção e o aumento de sua influência.

Do mesmo modo, outra teoria que auxilia na compreensão do processo de integração regional se apresenta nas ideias do Federalismo.

Diferentemente do funcionalismo, que prega o desaparecimento do Estado em favor das Organizações Funcionais Internacionais, o federalismo prima pela criação de novos Estados por meio da integração e numa evolução em alto grau, um Estado Mundial.

Há por parte dos federalistas uma busca pela compreensão do processo de construção de federações, como os Estados Unidos, por exemplo. Verificamos, nesta teoria, um ponto: a conciliação da centralização (governo central) com a descentralização (governos locais), ou seja, a conciliação dos interesses centrais com a legitimação democrática do controle e autonomia dos governos locais.

O processo de integração regional pode ser justificado, na teoria federalista, pela criação de instituições, nas quais os Estados transferem sua soberania de forma voluntária. Ademais, as instituições que possuem caráter supranacional são fundamentais para que o federalismo possa ser aplicado em sua plenitude, pois podem ser um indicativo de instituições de um novo Estado e não de uma integração funcional, como imaginada por Mitrany (SARFATI, 2005, p. 186).

O institucionalismo, outra teoria que contribui para o estudo dos processos de integração regional, aborda os impactos provocados pelas instituições internacionais sobre a ação estatal, pois a presença destas instituições internacionais no sistema político acaba influenciando o comportamento dos governos.

Esta corrente supõe que os atores possuam pelo menos alguns interesses comuns, entendendo que a cooperação é uma forma de obter potenciais ganhos (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 60).

Assim, o institucionalismo vê a base da integração quando duas condições são apresentadas: a primeira se encontra na possibilidade da construção de um interesse comum, havendo uma expectativa quanto à possibilidade de ganho com a cooperação. A segunda se apresenta quando a variação no grau de institucionalização se reflete no comportamento do Estado, uma vez que as instituições internacionais não são estanques e estão em constantes mutações, forçando o Estado a acompanhar e pôr em prática estas mudanças.

Neste sentido, Gilberto Sarfati (2005, p. 190) orienta que:

O institucionalismo foca a sua análise nos efeitos práticos dos acordos, bem como na operação diária das instituições [...] Por conseguinte, as instituições acabam refletindo as preferências racionais de cada ator (derivado da teoria dos jogos). Nesse sentido, o processo de integração passa a ser o resultado intencional da interação diária entre os distintos governos e instituições.

O papel das instituições precisou ser reformulado na década de 1980, já que

o debate teórico nas disciplinas de relações internacionais passou a ser dominado por perspectivas neo-realistas, para quem as instituições não passam de 'barcos vazios', existindo apenas quando do interesse das potências hegemônicas (MERSHEIMER apud COUTINHO, HOFFMANN; KFURI, 2007, p. 11).

Importa ressaltarmos que foi neste ambiente que a Ciência Política retomou os estudos sobre as instituições e, por isso, acabou por influenciar Robert Keohane, que elaborou uma nova perspectiva denominada de neoliberalismo institucional.

Diferentemente do institucionalismo, no qual se prega que o papel das instituições é importante e que estas podem alterar os resultados políticos (mas ficam restritas aos interesses dos Estados); no neoliberalismo institucional, as instituições não somente podem alterar os resultados políticos, mas podem ter um efeito constitutivo sobre os atores, modificando seus interesses e até mesmo suas identidades (COUTINHO, HOFFMANN; KFURI, 2007, p. 12).

O neoliberalismo institucional é o resultado do desenvolvimento de outras teorias, mesclando as ideias neofuncionais e de interdependência, inclusive recebendo certa influência do

realismo, haja vista que considera os Estados como os atores centrais nas relações internacionais. Diferentemente da teoria pura realista, considera as instituições⁸ altamente relevantes no processo de integração.

O Neoliberalismo institucional nasce em um ambiente de grande movimentação nas relações internacionais. Nesse ambiente, a globalização promove uma série de interações praticadas pelos governos de Estados e também pela presença de relações de atores não-governamentais, promovidas por indivíduos, sociedade civil, empresas transnacionais, organizações não-governamentais, entre outros.

Segundo esta teoria, 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 apud MARIANO, 1995, p. 25).

Por fim e não menos importante, é necessário entendermos o ponto de vista do intergovernamentalismo para o processo de integração regional.

Andrew Moravcsik (1994) considera que o processo de integração regional concentra-se na barganha e na negociação promovidas pelos Estados em um ambiente em que seja possível estabelecer acordos.

Do ponto de vista da teoria intergovernamentalista, os Estados são atores dotados de uma racionalidade e cujo comportamento reflete as pressões sofridas internamente (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 61).

É necessária a compreensão das políticas internas como uma condição preliminar para a análise da interação estratégica entre os Estados e o processo de integração.

8 Samuel Huntington (1975, p. 24) define instituições como padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes. Para o autor, as comunidades políticas em sociedades complexas dependem da força das instituições políticas, que dependem, por sua vez, da extensão do apoio dados a elas, ou seja, a medida em que elas abrangem as atividades da sociedade e do seu nível de institucionalização. Já Robert Keohane (1989) classifica como instituições “um conjunto de regras permanentes e conectadas (formal e informal) que definem os papéis comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas”.

A teoria intergovernamental está baseada em três pilares: o comportamento racional do Estado, a formação da preferência nacional e a negociação interestatal. Com isso, é evidente a importância que se atribui ao Estado nacional como promotor da integração.

Contudo, de acordo com Mariano e Mariano (2002, p. 62), “o Intergovernamentalismo não é uma teoria específica de integração regional como foi a neofuncionalista, é um modelo teórico de relações internacionais que pode ser aplicado em casos de integração regional.” Na visão dos autores, o intergovernamentalismo é “uma teoria parcial, útil para explicar as principais barganhas na integração, mas não o processo em si.”.

Diante do exposto, observamos como as teorias justificam o processo de integração regional. Algumas abordam o processo em si, e outras, como é o caso do intergovernamentalismo, serve como um suporte parcial, principalmente no que tange ao papel do Estado no processo.

Ademais, verificamos que a teoria realista aponta que somente os Estados nacionais são os atores legitimados a atuarem no sistema internacional, afastando a possibilidade do reconhecimento dos Estados subnacionais no processo de integração.

Já as teorias vinculadas ao idealismo-liberalismo aceitam a possibilidade de participação de outros atores no sistema internacional (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 148), considerando os governos subnacionais como um dos novos atores internacionais, o que abordaremos posteriormente.

As noções sobre vulnerabilidade e sensibilidade trazidas no escopo da teoria da interdependência ajudam a montar a situação que os governos subnacionais atravessam no processo de integração. Sua ascensão como ator é um fenômeno recente e sua capacidade para lidar com as questões externas está em processo de desenvolvimento, com certo grau de vulnerabilidade face ao processo de integração regional, pois não possui capacidade decisória para influenciar e comandar este processo.

Temos como exemplo: quando um governo subnacional brasileiro é afetado negativamente por uma política adotada no âmbito do Mercosul, ele procura o Governo Federal para obter alguma compensação ou algum remédio para administrar os efeitos desta política em sua jurisdição.

Para atender a esta demanda, é preciso fomentar mecanismos decisórios que possam acatar os interesses subnacionais e que ao mesmo tempo possam influir tanto no interior do Estado nacional quanto no âmbito da integração regional (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 66).

Já a teoria neofuncionalista auxilia na compreensão da ação e do posicionamento de um governo subnacional no processo de integração regional. Como a integração é fruto de uma ação exclusiva do Estado nacional, o processo político tende a ter um cunho nacional, desenvolvendo um processo decisório do qual os Estados subnacionais não fazem parte diretamente.

Com a expansão do processo integracionista e de sua institucionalização, os Estados subnacionais buscam formas de influenciar a integração, seja de modo informal, influenciando setores governamentais nacionais ou privados, que participam ativamente do processo, ou de modo formal, quando se cria uma estrutura decisória própria para que o governo subnacional possa se sentir agregado e consiga influenciar de forma oficial.

Podemos também pegar o exemplo da teoria intergovernamentalista no que tange aos instrumentos negociadores que ela traz. Mesmo sem fazer parte de estruturas institucionalizadas, os governos subnacionais podem persuadir e influenciar internamente para que o Estado nacional solucione os problemas ou aponte em sua agenda algo do interesse direto dos atores subnacionais.

Exemplo deste caso é o processo de negociação que envolveu o interesse do Estado de Mato Grosso do Sul na construção do Gasoduto Brasil-Bolívia. O convencimento do Estado-membro perante a União foi fundamental para que o empreendimento atravessasse o território estadual, a fim de incrementar o desenvolvimento local e arrecadar tributos advindos desta iniciativa, gerando divisas e riquezas ao Estado federado.

Posto isto, as teorias descritas acima auxiliam a assimilar melhor o desenvolvimento do processo de integração regional. Em algumas delas, como é caso das teorias neofuncionalista e da interdependência, é possível justificar a presença de novos atores neste processo, o que favorece a assunção dos governos subnacionais na construção da integração regional.

1.2 Integração Econômica Regional

Após apresentarmos as teorias que auxiliam na compreensão da ação do Estado no processo de integração regional, é preciso compreendermos que, apesar de ser um tema complexo e carregado de conceitos, tem sido predominante a visão da integração no seu aspecto econômico (CELLI JÚNIOR, 2008, p. 20).

Para isso, é preciso apresentar um breve retrospecto histórico com o objetivo de elucidar e justificar a predominância dos aspectos econômicos e comerciais, que aproximam os Estados no processo de integração regional.

Caminhando para a segunda metade do século XX, os Estados Unidos da América (EUA) cresciam assustadoramente tanto no sentido militar quanto em aspectos econômicos, e enfrentavam dificuldades nas questões comerciais. Tais dificuldades eram resultado do protecionismo europeu que barrava suas tentativas de ampliar seu horizonte comercial, dificultando o fluxo comercial de produtos dos EUA em seus territórios coloniais (LAMBERT, 2004, p.111).

Foi neste ambiente que, em 1941, os norte-americanos vislumbraram uma oportunidade ímpar: oferecer ajuda à Europa, devastada e aflita com a Segunda Guerra Mundial, em troca da abertura das portas comerciais de suas colônias.

Assim, os Europeus assinaram a Carta do Atlântico, comprometendo-se a atender estas exigências e, em contrapartida, os EUA entrariam na guerra e ajudariam a vencer o nazismo.

Porém, logo em 1944 os norte-americanos convidaram seus aliados para a conferência de *Bretton Woods* e formalizaram a aplicação da Carta do Atlântico. Nesta conferência, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e também foi discutida a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). Em 1947, foi estabelecido o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)⁹, que chegou para fazer parte dos instrumentos idealizados e criados pelos EUA na Conferência de *Bretton Woods*. A partir daí, o mundo se colocava em marcha acelerada rumo à globalização.

O GATT e o sistema de Bretton Woods romperam com o período colonial europeu e criaram uma estrutura legal e política para o mundo financeiro-monetário e comercial, visando acima de tudo a uma caminhada progressiva e agressiva em direção à livre circulação de mercadorias, serviços e capitais (LAMBERT, 2004, p.111).

Ao discorrer sobre esse assunto, Jean-Marie Lambert cita que

9 Incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 313, de 30 de julho de 1948.

O antigo protecionismo colonial se esfaleceu progressivamente. Extinguiu-se nos anos 60 com o processo generalizado de independência. O planeta se globalizou, e a preocupação em abrir fronteiras tem sido o maior motor da produção normativa dos últimos anos. Foi responsável por milhões de debates, aulas, seminários, campanhas políticas, pressões, guerras e, finalmente, pela elaboração do mais sofisticado sistema de regras até hoje produzido no plano internacional: o tripé FMI-BIRD-OMC¹⁰ (2004, p.113).

O GATT resistiu solitário no sistema normativo do comércio mundial até meados de 1995, ano da fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC). O GATT é um tratado de comércio, por isso uma lei e o nascimento da OMC fizeram com que este tratado pudesse ser interpretado e aplicado de maneira mais eficiente.

Contudo, o nascimento do GATT, que é um projeto idealizado pelos EUA para a formatação legal do comércio internacional, representa a substituição de inúmeros instrumentos bilaterais por um único instrumento multilateral. Unicversaliza a regra do comércio para todos os Estados inseridos neste acordo, com uma finalidade muito clara: apagar todas as barreiras comerciais, aproximando ainda mais o comércio mundial.

O GATT funciona como uma regra mãe e base para uma liberalização comercial, tendo na cláusula da nação mais favorecida e no princípio da não-discriminação um dos seus principais pilares¹¹.

O acordo no seu capítulo XXIV consagra a ideia do regionalismo, prevendo a possibilidade de acordos de alcance parcial limitados a um determinado número de parceiros. Neste, seus principais pilares poderão deixar de ser aplicados com o objetivo de incrementar o comércio e eliminar as barreiras comerciais em um âmbito limitado de ação.

A partir daí, podemos relacionar o GATT, todo o sistema de *Bretton Woods* e a OMC, ao processo de integração regional.

10 Organização Mundial do Comércio. Surgiu no âmbito no GATT, no final da Rodada do Uruguai (1995).

11 Segundo Marcos Augusto Maliska (2006, p. 49), “O GATT esteve assentado em três princípios: Liberação, Não-discriminação e Reciprocidade. [...] Exceções a este princípio (não-discriminação) são autorizadas para os casos de integração econômica entre Estados, como, por exemplo, as uniões alfandegárias.”

Os participantes de um processo de integração regional (que em sua maioria nasce de interesses econômicos e comerciais) deverão, por obrigação, provar que a participação na construção da integração não irá de encontro aos preceitos do GATT, mas irá fortalecê-los.

Neste sentido, as iniciativas de integração regional, de acordo com Jean-Marie Lambert,

devem demonstrar que sua aproximação não resulta na construção de um universo fechado a lesar os demais participantes do sistema. Pois o regionalismo tem duas faces: intensifica a abertura no plano intra-regional, sim... mas discrimina os terceiros. E a predominância do segundo efeito sobre o primeiro viola claramente as regras do GATT (2004, p.118).

Os participantes desta aproximação possuem afinidades regionais, o que propicia um rápido avanço rumo à liberalização comercial. O regionalismo seria apenas uma etapa em direção à globalização.

Sendo assim, o GATT funciona como uma lei fundamental, uma espécie de constituição do comércio internacional para referenciar o funcionamento de qualquer iniciativa de integração regional que possua fins econômicos. Todos os participantes de um processo de integração com esta finalidade devem necessariamente respeitar o GATT, para conseguir a aprovação junto à OMC. A relação entre o GATT e os acordos parciais lembra a subordinação da lei ordinária à norma constitucional (LAMBERT, 2002, p. 41).

O GATT permite uma integração horizontal¹² dos Estados, porém, obriga-os a buscar uma legalidade no tocante à formação desta integração. Ao preservarem os ditames do GATT, automaticamente vinculam-se à integração vertical, na qual o GATT reconheceria e receberia em seu sistema a iniciativa de integração econômica regional.

Com isso, o GATT seria a entidade receptora do acordo regional, estando, no sentido figurado, no topo da pirâmide, as outras iniciativas parciais (regionais) ao meio, e os Estados na base.

12 Se o Brasil outorgar algum favor tarifário ao Paraguai no âmbito do Mercosul, deverá estendê-lo à Argentina, ao Uruguai e à Venezuela, contudo não pode estender o mesmo favor a outros países fora do bloco econômico.

Como exemplo, citamos a América Latina, que possui várias iniciativas de integração regional pautadas no GATT, uma delas, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)¹³. Por sua vez, a ALADI funciona como um “GATT Regional” que reproduz as regras da entidade-mãe e permite que outras de porte menor se constituam, como por exemplo, o Mercosul¹⁴, que se trata de um acordo parcial dentro da ALADI, e que, para funcionar, dependeu do reconhecimento da ALADI e, conseqüentemente, do GATT. Em suma, o GATT controla e fiscaliza a ALADI, que, por sua vez, controla e fiscaliza o Mercosul. Essas relações podem se expressar no seguinte esquema:

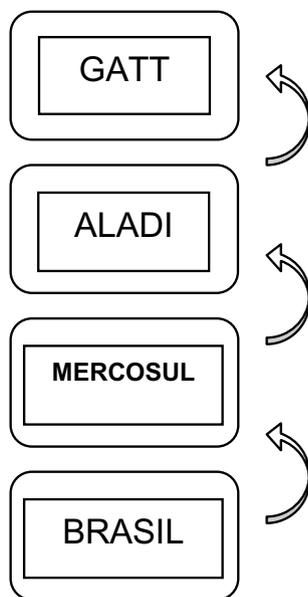


Figura 1.2 – Integração Vertical

13 ALADI – Associação Latino-Americana de Integração – nasceu do Tratado de Montevideu em 1980 e possui 11 membros.

14 MERCOSUL – Mercado Comum do Sul – nasceu do Tratado de Assunção em 1991 e possui 5 membros.

Assim posto, o capítulo XXIV do GATT prevê advento da regionalização para que os Estados possam se desenvolver mais, visando à inserção no processo de liberalização econômica almejado pelo acordo geral, e com isso fortalecer suas economias e o fluxo de comércio.

Passaremos a analisar a classificação que o próprio acordo geral indica sobre o grau de evolução destas iniciativas parciais, que são importantes para compreensão do processo de integração regional.

1.3 Evolução da Integração Regional

A evolução do processo de integração regional em seu aspecto econômico encontra-se balizada no capítulo XXIV do GATT, que aponta diferentes graus ou etapas de evolução.

Sobre as etapas de evolução da integração, Marcelo Böhlke (2009, p. 35) afirma que

Estas etapas não são rígidas, nem obrigatórias, para alcançar a integração em qualquer nível. O estudo das etapas geralmente percorridas em processos de integração mais profundos, no entanto, facilita o planejamento e a avaliação de projetos integracionistas menos intensos.

Contudo, a principal referência sobre a evolução do processo de integração regional se encontra na experiência europeia, que muito influenciou os demais processos ao redor do mundo.

Para Bela Ballasa¹⁵ (apud BOHLKE, 2009, p.36) existem cinco formas de integração que podem representar etapas em direção a estágios mais profundos de integração. Destacamos: a) zona de livre comércio; b) união aduaneira; c) mercado comum; d) união econômica; e por fim, e) integração econômica total.

15 Em relação aos indicadores econômicos, a maioria dos estudos de integração regional se baseia na tipologia desenvolvida por Bela Ballasa em uma obra seminal sobre as teorias de integração econômica (BALASSA, 1961). Desde os estudos da década de 1960 [...] até estudos recentes [...], todos fazem referência aos tipos ideais de “área de livre comércio”, “união aduaneira”, “mercado comum”, “união econômica” e “integração econômica total”. (COUTINHO; HOFFMANN, 2007, p. 16).

Já para Jean-Marie Lambert (2004, p.136), as etapas de integração regional se concentram no desenvolvimento de zonas de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e a hipótese de uma união dotada de uma “superestrutura política comum de virtualidades federais”. O autor destaca também que as duas primeiras fases representam um passo da cooperação e as duas últimas, mais complexas, representam de fato um processo de integração maduro. Ele destaca:

Entende-se que o método cooperativo consegue administrar um certo entrelaçamento da vida econômica, mas suas potencialidades se esgotam logo nas primeiras fases. Quando muito, é instrumento eficaz para construir uma zona de livre comércio ou, a rigor, uma união aduaneira. [...] As montagens mais sofisticadas do mercado comum e da união monetária, contudo, não avançam fora do marco integracionista [...] (2004, p. 136).

É importante ainda destacarmos o posicionamento de Sérgio Mourão Corrêa Lima (1998, p. 91), que considera que a integração se manifesta de várias formas, possuindo “o enfoque comercial, econômico, monetário, financeiro administrativo e político, etc”.

Contudo, de acordo com o GATT, é possível visualizar o conceito de apenas duas etapas desta evolução: a zona de livre comércio e a união aduaneira. As demais surgiram de uma evolução empírica dos processos de integração regional, sem possuir uma figura normativa como as anteriores.

De acordo com o capítulo XXIV, § 8.º, alínea “b”, do GATT, a zona de livre comércio é descrita como um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros nos quais tarifas e outras medidas restritivas ao comércio são eliminadas de praticamente todo o comércio entre os territórios constitutivos relativamente a produtos originários de tais territórios.

Nesta etapa, a política de comércio exterior de cada Estado (ou território aduaneiro) permanece independente, buscando dentro desta zona a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. É criado ainda um mecanismo para evitar o desvio do comércio, chamado regra geral de origem, que se trata de uma certificação destinada a todos os itens comerciais que são produzidos dentro da zona, atestando a sua procedência. Sobre a zona de livre comércio, Umberto Celli Júnior (2008, p.30) deixa consignado que

A zona de livre comércio é um acordo jurídico-comercial que deve abranger o essencial do comércio. Os Estados participantes obrigam-se a, gradual e progressivamente, suprimir os entraves aduaneiros e outras restrições quantitativas existentes.

Já a União Aduaneira, prevista no artigo XXIV, § 8º, alínea “a” do GATT caracteriza-se por ser a segunda etapa do processo de integração regional e surge “como forma de evitar as deficiências da zona de livre comércio” (BOHLKE, 2009, p.38).

De acordo com o artigo supracitado, união aduaneira é

[...] a substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que: (i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais [...] sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios; (ii) e, à exceção das disposições das disposições dos parágrafo 9 os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no comércio com os territórios não compreendidos naqueles.

Ou seja, a união aduaneira é a formação de uma área entre diversos Estados, dentro da qual vão sendo paulatinamente eliminados os direitos alfandegários e as dificuldades aduaneiras. Portanto, representa mais que uma simples zona de livre comércio. Nesta etapa, é adotada uma política comercial uniforme em relação a outros Estados que não estão dentro da união.

Passa-se então a adotar uma tarifa externa comum (TEC) para os Estados que não fazem parte da união.

De acordo com Marcelo Bohlke (2009, p.39),

[...] com a instituição da TEC, todas as mercadorias que ingressam no bloco pagam os mesmos direitos aduaneiros, não importando em qual Estado-membro se realize o desembaraço aduaneiro. Depois de nacionalizados, os produtos podem circular livremente dentro do bloco.

Notamos que a ação gerada pela presença de uma união aduaneira provoca a necessidade de uma atuação em outros campos paralelos ao comércio, tais como o monetário, o fiscal, o campo da logística, dentre outros.

No desenvolvimento do processo de integração, percebeu-se a necessidade de ampliar ainda mais as ações dos Estados, tanto em matéria comercial quanto em outras áreas. Assim, criou-se um modelo que não somente contempla as reduções de barreiras comerciais e a pre-

sença de uma tarifa externa comum, mas no qual estão presentes o livre movimento de fatores de produção, capital e trabalho. Desse modo, nasce o Mercado Comum.

Umberto Celli Júnior (2008, p.32) aponta que o mercado comum é caracterizado pela

[...] livre circulação de bens ou mercadorias (eliminação de restrições tarifárias, não-tarifárias e quantitativas e estabelecimento de tarifa exterior comum e política comercial comum); de pessoas (*i.e.*, qualquer cidadão de um Estado-membro poderá circular nos demais Estados-membros, com direito de investir, de residir e de exercer uma profissão); de serviços (liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços); e de capitais (eliminação de restrições aos movimentos de capitais entre Estados-membros).

O mercado comum representa uma etapa bastante avançada do processo de integração regional, englobando em si os atributos da zona de livre comércio e da união aduaneira, somando a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas.

A criação do mercado comum se efetiva com a criação de um espaço econômico envolvendo o território dos Estados-membros de uma iniciativa integracionista, no qual os diferentes fatores de produção estão liberalizados como se fosse um mercado interno de um Estado. Ou seja, o que se pratica dentro de um Estado deve ser praticado no seio do mercado comum, sem diferenças, sem discriminação, sem privilégios.

É importante ressaltarmos que o Tratado de Assunção (1991), firmado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, objetiva a criação de um mercado comum. Contudo, o Mercosul ainda não atingiu este patamar de evolução, sendo classificado por muitos como uma união aduaneira imperfeita¹⁶.

A união econômica ou união monetária representa um estágio extremamente avançado do processo de integração regional. Possui características do mercado comum e uma profunda harmonização e uniformização legislativa intrabloco.

16 De acordo com Celso de Albuquerque Mello (1996, p. 318-319), “o Mercosul não é um mercado comum, vez que não possui órgãos supranacionais [...] o Mercosul não é um mercado comum, mas nada impede que venha se tornar um. [...]”.

Esta harmonização e uniformização legislativa se concentram nas áreas financeiras, monetárias e da política econômica dos Estados-membros. Segundo as palavras de Jean-Marie Lambert (2004, p.133), é “o suprassumo da integração econômica.”

Por sua vez, Marcelo Böhlke (2009, p. 40) afirma que

A união econômica e monetária requer, portanto, a liberalização completa do movimento de bens, capitais, serviços e pessoas, a aplicação de TEC, harmonização integral das políticas macroeconômicas e setoriais, a criação de Banco Central comunitário e de moeda comum para todo o bloco. A política econômica e monetária fica sob coordenação comum.

Embora seja difícil de ser alcançada, a sua realização não é impossível. Como exemplo disso, destacamos a iniciativa belgo-luxemburguesa ao criar a união econômica entre os dois Estados, antes do advento da União Europeia (LAMBERT, 2004, p. 134).

A união econômica e monetária representa uma etapa bem avançada, que ultrapassou a barreira comercial para consolidar uma integração ainda maior. Mostra ser, sem dúvida, uma fase mais complexa dos que as demais anteriores citadas.

Porém, a forma mais profunda e avançada apontada por Bela Balassa é a união econômica total, ou, de acordo com a categorização feita por Jean-Marie Lambert, simplesmente união.

A união econômica total demanda a unificação de políticas monetárias, fiscais e sociais e requer a criação de uma autoridade supranacional, cujas decisões valham para todos os membros do bloco (BALASSA *apud* BOHLKE, 2009, p. 40).

Nesta etapa, podemos citar o exemplo europeu, no qual a união econômica total estaria muito próxima de ser concretizada. A União Europeia possui a clara pretensão de chegar a este nível de integração, haja vista a competência que destina a algumas instituições que compõem seu processo integrativo.

É o caso do Conselho Europeu, que, quando toma qualquer decisão, esta se torna, de pronto, lei para todos. As pessoas físicas e jurídicas dos Estados-membros poderão evocar as decisões do conselho, pois constituem seus direitos e são suas leis.

A consolidação desta etapa enquanto processo integrativo político-econômico-jurídico seria o sonho de consumo dos teóricos federalistas, pois os Estados-membros transfeririam sua soberania para a construção de um ente maior e mais eficiente no trato de suas questões comuns.

Visto isto, a evolução do processo de integração regional se desenha na construção de propostas conjuntas de viés econômico, financeiro, monetário, político e social.

E como incluir as entidades subnacionais neste processo?

Os atores subnacionais são também, assim como os Estados nacionais, vulneráveis e sensíveis ao que ocorre no processo de integração regional.

Se considerarmos que o aprofundamento da integração regional coincide com o adensamento das redes de interdependência entre os Estados nacionais, e, ao mesmo tempo, reconhecermos a dificuldade de mensuração e amplitude destas redes, então a análise do comportamento dos governos subnacionais com relação à integração poderia indicar o grau de aprofundamento do processo (MARIANO; MARIANO, 2005, p.157).

Assim, a presença de entidades subnacionais nos processos de integração regional poderá servir de variável indicativa da etapa em que a integração se encontra. Quanto maior for a presença dos entes subnacionais na integração, maior é o grau de profundidade e avanço do processo integracionista. Neste sentido, Eduardo Kulgelmas e Marcello Simão Branco (2005, p. 185) apontam que

as unidades subnacionais têm deixado de ser unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus interesses, com uma autonomia restringida à sua fronteira nacional. Com a nova dinâmica imposta pela internacionalização e pela regulamentação dos mercados econômicos, elas passaram a assumir uma condição política, no sentido de definir relações e estratégias de desenvolvimento e afinidades regionais.

Visto isto, com o aumento das relações comerciais, monetárias e políticas dos Estados, também aproximam-se as relações dos entes que os compõem, criando assim um amplo espaço de atuação subnacional no processo de integração regional.

1.4 O Direito Da Integração Regional

Quando falamos do processo de integração regional, não podemos esquecer a presença das características econômicas e da forte característica política inserida no processo. Contudo,

ao apontar as características políticas, devemos recordar que elas se entrelaçam em instrumentos jurídicos e que estes produzem direitos e deveres.

Ao se propor um processo de integração regional, é necessário que este possua uma forma jurídica, traduzida em um acordo internacional, ou seja, um tratado. Conforme Bohlke, todas as iniciativas de integração surgem a partir de acertos políticos pautados em normas e instrumentos de direito internacional público (BOHLKE, 2009, p. 188).

Este tratado, instituído como base fundadora do processo de integração, adquire um sentido distinto de qualquer outro tratado. Ele servirá como marco originário do processo, constituindo-se em Direito Originário, pois a partir dele os outros instrumentos jurídicos concernentes à integração regional e às instituições por ele criadas passarão a existir. Por isso, as demais normas confeccionadas pelas instituições criadas pelo tratado fundador, sejam elas supranacionais ou intergovernamentais, pertencerão ao chamado Direito Derivado.

De acordo com Marcelo Bohlke (2009, p. 189), o direito da integração é

o ramo do direito que compreende o conjunto de normas, valores, princípios e condutas relativos ao processo de integração e a sua sistemática de funcionamento, incluindo as relações dos Estados-membros entre si, com terceiros países ou organizações internacionais e, ainda, com as instituições do bloco.

Assim, por exemplo, o Tratado de Assunção de 1991 e seus protocolos constituem o direito da integração do MERCOSUL, sendo caracterizado este tratado como origem do direito no bloco. As decisões, como emanadas do Conselho Mercado Comum (CMC), por exemplo, figuram no rol do direito derivado do bloco.

O direito da integração não é direito interno, pois este representa a vontade de apenas um Estado. Já o direito da integração corresponde à vontade do bloco como um todo (TRIEPEL apud BOHLKE, 2009, p. 191).

É preciso distinguir o direito da integração do direito comunitário. O primeiro está ligado ao processo de integração (fundação, formação, consolidação, funcionamento, etc.); o segundo é uma espécie evoluída do direito de integração, pertencendo àquele adensamento da evolução da iniciativa integracionista, quando normas são veiculadas com um alto peso norma-

tivo dentro do bloco, emanado das instituições supranacionais, valendo para todos dentro de um bloco, com peso de lei.

Sendo assim, o direito originário do bloco poderá reconhecer a presença e a importância dos atores subnacionais no processo de integração regional, ou simplesmente destinar ao plano interno de cada Estado o grau de sua importância na construção do processo integrativo.

Analisaremos, a partir de agora, o desenvolvimento da integração regional na América do Sul, mais especificamente, a criação do Mercosul, destacando seus aspectos históricos, políticos e jurídicos.

CAPÍTULO 2

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL

1.1 Um breve relato histórico

As relações internacionais no Cone Sul da América do Sul estiveram pautadas no passado por desconfiança e enfrentamento. O movimento emancipatório da região no século XIX fez surgir uma clara disputa de poder hegemônico no controle da geopolítica da bacia do Rio da Prata. Desde então, Argentina e Brasil se destacam na região como grandes países motores do desenvolvimento regional.

Contudo, a independência levou os países a eleger categorias de Estados distintas. Enquanto o Brasil constituiu-se em um Império, herdando as instituições portuguesas e mantendo seu vasto território, a Argentina transformou-se em uma República, perdendo grande parte territorial do que fora o Vice-reinado do Rio da Prata (FREITAS JUNIOR, 2006, p. 228).

O Brasil arrancou para o desenvolvimento com mais força, pois conseguiu manter sua unidade territorial e política e, de certa forma, manteve o aparato burocrático-militar português. Já a Argentina somente consolidou sua unidade como Estado em 1880, após a federalização da cidade de Buenos Aires (MONIZ BANDEIRA, 1987, p. 82).

Depois de vários percalços históricos na região (como a Guerra do Paraguai e a questão do Uruguai), a Argentina entrou em uma era de crescimento durante os anos anteriores

à Primeira Guerra Mundial. Somente após 1930, o Brasil ganhou mais força no crescimento econômico e estratégico na região.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil rompeu relações diplomáticas com os países do bloco nazi-fascista, enquanto a Argentina optou por ter relações com a Alemanha até meados de 1944, o que, na visão de Moniz Bandeira (2003, p.203), “separou o Brasil, politicamente, da Argentina, e a sequência dos acontecimentos inviabilizou qualquer tentativa no sentido de construir a união aduaneira e estendê-la aos países limítrofes na América do Sul”.

Depois da guerra, ambos os países passaram a figurar na zona de influência dos Estados Unidos da América, sendo o Brasil um aliado de primeira hora dos norte-americanos, enquanto a Argentina mantinha uma posição mais independente e distanciada.

Foi a partir de 1979, com o fim do contencioso sobre o aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná, que as relações entre Brasil e Argentina entraram em um novo ciclo histórico em que a desconfiança enfim foi substituída pela cooperação.

Durante os anos seguintes, os dois países passaram por momentos de grande aproximação, que em uma primeira oportunidade foi pautada por questões sobre energia nuclear, culminando com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 17 de maio de 1980.

Outro exemplo positivo desta cooperação foi a posição dos mesmos durante a Guerra das Malvinas. Ainda que tivesse uma postura neutra no conflito entre a Argentina e o Reino Unido, o Brasil assumiu a defesa dos interesses argentinos, a ponto de representar a Argentina em Londres (FREITAS JUNIOR, 2006, p. 236).

Esse evento marcou definitivamente os elos de aproximação entre os dois países, obrigando-os a fazer uma revisão de suas relações internacionais.

A redemocratização ocorrida no Brasil e na Argentina, na década de 80, fez com que ambos os países entrassem em um período de grandes realizações políticas, sociais e econômicas, ampliando o nível de cooperação entre eles.

Um dos momentos marcantes da aproximação argentino-brasileira foi o encontro dos Presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, em 1985, na cidade de Foz do Iguaçu. Neste momento nasceu a declaração que apontava os novos rumos para as relações no Cone Sul (SEITENFUS, 1997, p. 212).

A Declaração do Iguazu surgiu com o objetivo de reforçar o poder de negociação dos dois países com o resto do mundo e de coordenar os esforços dos respectivos governos para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações Latino-Americanas¹⁷.

Em 29 de julho de 1986, os chefes de Estado argentino e brasileiro aprovaram a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, estabelecendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre os dois países, denominada PICE, seguido de vinte protocolos de especificação.

Em 1988, nasceu o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, chamado Tratado de Buenos Aires. Este objetivou a criação de uma zona de livre comércio em um prazo de dez anos, liberalizando o comércio entre Brasil e Argentina¹⁸.

Outro passo importante foi dado em julho de 1990, quando se firmou a Ata de Buenos Aires, trocando o objetivo traçado no Tratado de Buenos Aires, que então passaria a ser de quatro anos para a criação de um mercado comum e não mais de uma zona de livre comércio em dez anos.

A proposta de criação de um mercado comum na região despertou o interesse conjunto do Paraguai e do Uruguai, que se juntaram ao processo que culminou com a criação do Mercosul (MENEZES, 2008, p. 140).

2.2 O tratado de assunção e o desenvolvimento do bloco

No dia 26 de março de 1991, na cidade de Assunção, os presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção que deu nascimento ao Mercado Co-

17 Declaração de Iguazu: Art. 8º. “Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações latino-americanas”.

18 Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento: Art. 3º. “A remoção de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois Estado-Parte será alcançada gradualmente, no prazo máximo de dez anos, através da negociação de protocolos Adicionais ao Acordo de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências outorgadas no período 1962 - 1980 (Acordo nº 1). Os protocolos Adicionais, através da convergência dos níveis tarifários então vigentes, consolidarão progressivamente os níveis tarifários comuns, da Nomenclatura aduaneira da ALADI”.

mun do Sul – Mercosul. A iniciativa dos quatro países do cone sul da América do Sul buscava, nesse ato, criar um mercado comum, estabelecendo o dia de 31 de dezembro de 1994 como o prazo para a concretização dessa iniciativa.

Segundo Celso de Albuquerque Mello (1996, p. 301), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é talvez o projeto mais ambicioso de integração econômica elaborado por países latino-americanos, tendo em vista a magnitude da economia de dois dos seus integrantes: Brasil e Argentina.

Tal integração só foi possível porque o bloco nasceu depois de suprimida a política de desconfiança e de enfrentamento que predominou por muito tempo nas relações internacionais entre os países que o compõem.

Neste aspecto, Paulo Vizentini (2008, p. 93) destaca que

o MERCOSUL representou o primeiro processo de integração sul-americano, e também latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do cone sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente.

Contudo, o Tratado de Assunção, em seu art. 1º, não determina a criação de um mercado comum, mas estabelece as normas e o caminho a ser trilhado para se tornar um:

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará 'Mercado Comum do Sul' (MERCOSUL). Este Mercado comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Existia na época um consenso acerca dos objetivos e das metas traçados neste artigo, os quais seriam atingidos, de forma programada, de acordo com uma agenda organizada e planejada estabelecida entre os Estados-membros (MENEZES, 2008, p. 141).

Destacamos que a reciprocidade de direitos e obrigações é uma marca em todo o tratado, tornando a relação entre os membros ainda mais compromissiva.

O tratado foi dividido em seis capítulos¹⁹ com um preâmbulo e precedido de cinco instrumentos anexos: (I) programa de liberação comercial; (II) regime geral de origem; (III) solução de controvérsias, (IV) cláusula de salva-guarda; e (V) subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum.

É importante ressaltarmos que o Tratado de Assunção não foge à regra criada pelo sistema GATT-OMC, comprometendo-se ainda com os tratados firmados no âmbito da ALADI, como descreve em seu preâmbulo²⁰.

De todos os atos celebrados no âmbito do Mercosul após o Tratado de Assunção, sem dúvida, um dos mais importantes foi o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994. Este instrumento disciplinou a estrutura institucional do bloco, reconheceu a estrutura criada anteriormente e formalizou a personalidade jurídica internacional do Mercosul.

O Protocolo de Ouro Preto foi um passo importante na constituição e institucionalização do bloco, aperfeiçoando a estrutura já existente no processo de integração e dos objetivos inicialmente propostos (MENEZES, 2008, p. 144).

Tanto o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão máximo e de decisão do bloco, quanto o Grupo Mercado Comum (GMC) já figuravam no Tratado de Assunção. Contudo, ambos os órgãos ganharam mais musculatura depois desse protocolo, assim como a secretaria do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum, órgão superior e de decisão do bloco, é composto por Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados-membros. Tem por objetivo velar pelo cumprimento do tratado constitutivo do Mercosul, de seus protocolos e

19 Capítulos do Tratado de Assunção: Cap. 1 – Propósitos, princípios e instrumentos; Cap.2 – Estrutura Orgânica; Cap. 3 – Vigência; Cap. 4 – Adesão; Cap.5 – Denúncia e Cap. 6 – Disposições Gerais.

20 Preâmbulo do Tratado de Assunção (1991): Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevidéu de 1980.

acordos firmados em seu âmbito. O Conselho representa o bloco perante outros países e exerce a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL. Designa o diretor da secretaria do bloco e possui poder decisório, e este poder possui caráter obrigatório para os membros do bloco. Contudo, a decisão necessita ser incorporada pelo Estado de acordo com o seu modelo constitucional de recepção de normas estrangeiras.

Por sua vez, o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do bloco. Faz cumprir as decisões emanadas do CMC, bem como adota medidas para o desenvolvimento do processo de integração regional. Integram o órgão quatro membros titulares e quatro membros alternados por país, designados pelos respectivos governos²¹. Estes membros necessariamente devem pertencer aos respectivos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. Além de assegurar a aplicação do Tratado de Assunção, o GMC tem por função adotar resoluções de caráter financeiro e orçamentário, eleger o diretor da secretaria do bloco e supervisionar suas atividades. Percebemos que possui realmente uma característica mais executiva.

O Protocolo de Ouro Preto inovou ao criar a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) (que mais tarde se tornaria o Parlamento do Mercosul, sendo instalado definitivamente no ano de 2007, com sede na cidade de Montevideu) e também o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Assim, criou-se um espaço para que as linhas de contato entre os setores econômicos e sociais privados dos Estados-membros pudessem ser estabelecidas.

A Secretaria do Mercosul, que já constava no Tratado de Assunção, ganhou destaque a partir de 1994. Este órgão tem a função de assistir ao Grupo Mercado Comum, servindo de arquivo de seus documentos e exercendo o importante papel da comunicação dentro do bloco. Sua sede permanente é a cidade de Montevideu, no Uruguai. O diretor da secretaria deve ser nacional de um dos Estados-membros, eleito pelo GMC, com mandato de dois anos, sendo vedada a reeleição. A secretaria publica o boletim oficial do Mercosul, organiza os aspectos logísticos das reuniões e fornece apoio ao membro que sediar algum evento ligado ao bloco.

A secretaria encontra um grande desafio: transformar-se em um órgão com mais poder decisório e técnico, possuindo mais discricionariedade em suas atuações (MENEZES, 2008, p. 148).

21 Com a adesão da Venezuela, espera-se uma reforma da composição institucional nos órgãos do Mercosul.

Firmado o Protocolo de Ouro Preto, a estrutura institucional do Mercosul passou a ser composta pelos seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum; Grupo Mercado Comum; Comissão de Comércio do Mercosul; Comissão Parlamentar Conjunta; Foro Consultivo Econômico Social e Secretaria Administrativa do Mercosul.

Com o processo de evolução do bloco, foi necessário criar um sistema que pudesse auxiliar na solução de futuras contendas, que de acordo com o pensamento de Marcelo Böhlke (2009, p. 165), “a garantia da plena eficácia das normas criadas em processos de integração só ocorre com a constituição de órgãos jurisdicionais, específicos”.

Assim, foi necessário constituir um sistema de solução de controvérsias. Mas a preocupação em dotar o processo integrativo de algum tipo de mecanismo de solução de disputa nasce com o próprio Mercosul, materializando-se no anexo III²² do Tratado de Assunção o primeiro sistema, sendo logo precedido pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

O Protocolo de Brasília foi concebido como um mecanismo transitório, que deveria permanecer em vigência até a formação do sistema definitivo de solução de controvérsias do Mercosul.

O referido protocolo conjuga uma série de elementos que são tributários do modelo clássico de solução de controvérsias do direito internacional público (negociações diretas, mediação e recurso à arbitragem *ad hoc*), com procedimentos específicos, jurisdição obrigatória,

22 Anexo III Ao Tratado de Assunção. Solução de controvérsias:

“1. As controvérsias que possam surgir entre os Estados-Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas.

No caso de não lograrem uma solução, os Estados-Partes submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum que, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações pertinentes às Partes para a solução do diferendo. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico. Se no âmbito do Grupo Mercado Comum tampouco for alcançada uma solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que este adote as recomendações pertinentes.

2. Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos Governos dos Estados Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigorará durante o período de transição.

3. Até 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum”.

prazos peremptórios e certa automaticidade das etapas procedimentais, de acordo com Cozende e Benjamin (2003, p. 13).

O Protocolo de Brasília esteve em vigência até 2002, quando, em 18 de fevereiro, foi firmado o Protocolo de Olivos, que tinha por objetivo reformular o sistema de solução de controvérsias e propiciar maior grau de institucionalidade ao bloco.

Luis Olavo Baptista (1995, p. 92), ao discorrer sobre o assunto de solução de controvérsias, aponta que um sistema depende de dois aspectos: o alcance desse sistema e a sua função, os quais dependem do nível de integração que se busca. No caso do Mercosul, da mesma forma que no sistema internacional, onde “os Estados são iguais entre si e pretendem preservar, na medida do possível, sua soberania”, primeiro se privilegia a negociação, depois a conciliação e a mediação, depois, ainda, a arbitragem, e como último recurso, raramente utilizado, se for, a fórmula judicial.

O Protocolo de Olivos manteve a base do sistema disciplinado pelo Protocolo de Brasília, porém, trouxe algumas novidades que o diferenciaram do sistema anterior, sobretudo na criação de um Tribunal Permanente de Revisão, que teve sua sede instalada em Assunção no ano de 2004.

Com o advento deste novo sistema, ainda não foi possível conferir ao Mercosul um sistema permanente de solução de controvérsias²³. Seja como for, qualquer tentativa de institucionalização do processo integrativo deve ser vista de forma positiva (MENEZES, 2008, p. 153).

Mesmo assim, o Mercosul se mostra atrativo a outros países, até mesmo porque, em julho de 2006, a República Bolivariana da Venezuela aderiu ao Tratado de Assunção, sendo o quinto Estado-membro do bloco.

Como um ponto positivo ao desenvolvimento da institucionalização, no ano seguinte, foi instalado, na cidade de Montevidéu, o Parlamento do Mercosul. Anteriormente denominado Comissão Parlamentar Conjunta, o Parlamento tem um caráter meramente consultivo,

23 Protocolo de Olivos. Artigo 53 – “Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias, com vistas à adoção do Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum a que se refere o numeral 3 do Anexo III do Tratado de Assunção”.

mas possui um papel importante: diminuir o impacto do déficit democrático e incluir mais a sociedade civil²⁴ no processo de integração do bloco.

Como verificamos, o Mercosul possui uma história que remonta a um passado de desconfiança e enfrentamento. Somente após romper esta fase, foi possível construir de fato um processo de aproximação entre os países sulistas da América Latina.

Desde a sua fundação, vários foram os governos que não acreditaram nesta iniciativa, no entanto, o Mercosul tem conseguido vencer esses dissabores e avança no campo institucional.

Além das dificuldades políticas que naturalmente um processo como esse encontra, outro fator que atrapalha seu crescimento é a opção pela intergovernabilidade. E este é o caso do Mercosul. Esta opção dificulta o desenvolvimento institucional, econômico e jurídico (MENEZES, 2008, p.157).

Não obstante, depois de passar por um momento de tribulação econômica e política, o Mercosul encontra hoje uma oportunidade de revitalização inusitada. Este mercado apresenta, por exemplo, uma agenda externa repleta de oportunidades em relação à possibilidade de acordos comerciais com a União Europeia, Índia, Israel, Egito e com a China.

Sobre a presença internacional do Mercosul, Gerardo Caetano (2007, p. 145) discorre que

a despeito de todos os seus problemas e das suas fraquezas, em um contexto internacional ameaçado pela hegemonia unipolar, o MERCOSUL mantém sua personalidade internacional como bloco interlocutor de outros blocos.

Apesar destas oportunidades, o Mercado Comum do Sul ainda caminha rumo à construção de meios apropriados para a adoção efetiva de posições comuns para poder negociar em bloco com outros países, justamente por depender das decisões internas de cada membro e pelo fato de que suas instituições não possuem um caráter supranacional.

24 O conceito aqui adotado sobre “sociedade civil” é o que considera apenas a sociedade civil organizada, como, por exemplo, sindicatos, ONG’s, associações empresariais e movimentos sociais.

CAPÍTULO 3

OS GOVERNOS SUBNACIONAIS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL

Os processos de integração regional são impulsionados pelos Estados. No entanto, à medida que evoluem geram impactos que vão além dos governos nacionais participantes, influenciando o conjunto da sociedade e especialmente as unidades governamentais estaduais e locais (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 48).

No Mercado Comum do Sul não é diferente. É cada vez maior a presença da sociedade civil e de governos subnacionais no processo integrativo.

Esses governos sofrem alterações em suas políticas cotidianas devido às decisões tomadas em esferas superiores, que afetam diretamente suas ações, E por não possuírem, em muitos casos, capacidade de influenciar o processo decisório, acabam ficando à margem nesse processo.

O desafio consiste em saber como os entes subnacionais podem influenciar de forma eficiente o cenário integrativo e até mesmo, como pontuam Kugelmas e Branco (2005, p. 179), “coadunar a crescente autonomia das unidades subnacionais sem que seja preciso colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias”.

Isto se dá, principalmente, porque, na visão de Mariano e Barreto (2004, p. 22):

Na medida em que os Estados Nacionais vêm perdendo capacidade de atuar como agentes promotores de desenvolvimento nacional e regional, ocorre um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis estaduais (ou provinciais) e locais de governo, que se vêem constringidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social.

Contudo, o aparato da integração regional emerge como um instrumento capaz de assumir a questão do desenvolvimento justamente por dispor de meios para estabelecer a conexão entre o subnacional, o nacional e o internacional.

Seguindo esse preceito, vários são os exemplos em todos os continentes. Cada vez mais os entes subnacionais têm procurado parceiros para fomentar o crescimento econômico de sua região, através do intercâmbio de suas culturas, produtos e do turismo.

Porém, na medida do aprofundamento desse assunto, verificamos um círculo virtuoso de crescimento onde não há perdedores, todos ganham com o crescimento, com o romper de fronteiras e com o desenvolvimento.

A partir desta exposição sobre a presença dos entes subnacionais no processo de integração do Mercosul, será estudada, a seguir, a classificação dessas entidades como atores nas relações internacionais, e posteriormente, a legalidade constitucional de suas ações externas e o espaço para a participação desses governos no bloco.

3.1 Os governos subnacionais como atores nas relações internacionais

No sistema internacional²⁵ podemos identificar dois tipos de atores: os atores estatais e os não-estatais. Os atores estatais referem-se aos Estados, enquanto os não-estatais são os que não possuem características de Estado, como soberania e autonomia.

Os não-estatais se subdividem-se em outros dois grupos: Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIG's) e nas Forças Transnacionais (FT's).

25 De acordo com Marcel Merle, o Sistema Internacional é o meio onde se processam as relações entre diferentes atores que compõem o conjunto de interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos. É o palco, o cenário, o ambiente no qual se desenrolam as relações internacionais (MERLE, 1981).

Para a corrente realista²⁶ anteriormente estudada, somente os Estados possuem legitimidade como atores do sistema internacional, pois, como argumentam, carregam prerrogativas de soberania e do uso legítimo do poder e da força sobre um determinado território.

Já as teorias do campo do liberalismo-idealismo²⁷ recepcionam a possibilidade da participação de outros atores no sistema internacional.

Majoritariamente, os Estados são sujeitos de direito por excelência²⁸ (MERLE, 1995, p.17). Ademais, são aqueles que podem assumir e cumprir obrigações e têm legitimidade para tanto. As bases teóricas sobre o Estado nasceram no século XVII, com a assinatura do Tratado de Westfália em 1648, no qual são estabelecidos princípios clássicos de soberania e autonomia dentro de um território.

Até o século XX, os Estados estavam solitários no contexto internacional. Imediatamente após esse período, a chegada de novos atores se tornou uma realidade neste contexto.

Em meados do mesmo século, as Organizações Internacionais Governamentais (OIG's) ganham destaque. As OIG's são agrupamentos políticos que têm nos Estados seus membros fundadores (PECEQUILO, 2004, p. 67). Tratam-se de organizações que representam os interesses conjuntos desses atores.

A função principal das Organizações Internacionais Governamentais é de promover o foro de debates e a prestação de serviços, na tentativa de estabelecer um ponto de apoio aos Estados Nacionais, a garantia de sua autonomia e a legitimidade política, principalmente dos

26 A corrente teórica realista é reconhecida ainda como dominante nas relações internacionais, e prega que os homens buscam as realizações de seus interesses individuais, onde os Estados são os únicos atores reconhecidos tendo no equilíbrio de poder e o interesse nacional uns de seus conceitos centrais. Destacam-se nesta corrente Hans Morgenthau e Edward H. Carr, como mais influentes pensadores.

27 A corrente teórica liberal acredita que os homens são naturalmente bons, cooperativos e pacíficos. Adotam o Estado como figura central das relações internacionais, mas não destacam a importância, as motivações e a crescente inserção de novos atores neste contexto. A cooperação, a interdependência e a transnacionalização são alguns de seus conceitos centrais.

28 No original: “lês sujets du droit par excellence” (MERLE 1995, p.17).

membros menos desenvolvidos. Atuam em diversas áreas: economia, segurança, cultura e sociedade, dentre outras²⁹.

Por fim, as Forças Transnacionais são tipos adicionais de atores internacionais, enquadradas na categoria de Não-Estatais. Representam um fluxo de natureza variada que ultrapassa as fronteiras dos Estados Nacionais e envolvem elementos de natureza privada. São forças ligadas à sociedade civil organizada e não a governos.

Podem ser divididas em quatro subgrupos:

- a) as organizações não-governamentais (ONG's);
- b) as Empresas Multinacionais ou Transnacionais;
- c) os grupos diversos da sociedade civil; e
- d) a opinião pública internacional.

A ascensão das relações transnacionais produz cinco consequências para as relações interestatais: a promoção do pluralismo internacional através do relacionamento entre grupos de interesse nacionais e estruturas transnacionais; o advento da dependência e da interdependência com elementos que limitam a ação do Estado nacional; a criação de novos instrumentos de influência; o surgimento de atores com política externa 'privada' e por fim, a mudança de atitude de atores dentro dos Estados (KEOHANE; NYE, 1981).

Ocorre atualmente uma crescente participação nas relações internacionais dos chamados governos subnacionais (estados-membros, províncias, regiões, länders, cantões, municípios, departamentos, etc)³⁰, e esses, por sua vez, vêm desenvolvendo diversas atividades, principalmente nos campos da cooperação internacional e integração regional

A presença desses novos atores – governos subnacionais – está ligada à forma de Estado a que pertencem. Em regra, os governos subnacionais que possuem autonomia e que, de certa

29 Podemos citar como exemplos de Organizações Internacionais Governamentais: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dentre outras.

30 Neste estudo, será adotada a expressão “subnacional” às entidades internas que compõem um Estado, ou simplesmente, denotam uma divisão administrativa do mesmo. Esta expressão já está consagrada na literatura específica.

forma, buscam se inserir nas relações internacionais pertencem à forma de Estado composto, denominado Estado Federal³¹ ou Federação de Estados.

O que se discute, principalmente no caso de Estados³² estruturados pela via do federalismo³³ é o desafio de conciliar os interesses das províncias, *länders*, cantões, estados-membros e municípios, com o interesse da unidade central na formulação de políticas externas (PRAZERES, 2004, p. 284) e a sua afirmação enquanto ator no mundo internacional.

Os governos subnacionais não podem ser tratados apenas como meros sujeitos de direito interno – já que muitos estudiosos do tema consideram somente os Estados Nacionais detentores da capacidade e responsabilidade nas relações internacionais. Devem ser tratados como possuidores de capacidade decisória institucionalizada em seu território. De acordo com Vigevani e Wanderley (2005, p. 11):

[...] os governos subnacionais são estruturas estatais. Portanto, sua incorporação ao processo da integração e da política internacional atingem a natureza mesma do Estado nacional, fazendo parte da própria adequação do Estado às mudanças em curso.

Os governos subnacionais não fazem somente uma atuação propositiva no sistema internacional; mas também representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além do mais, são atores que agem em função

31 De acordo com a classificação tradicional, os Estados podem ser unitários e compostos. Unitários por possuem um único centro de decisão, uma única unidade de poder sobre território, pessoas e bens. Compostos são os Estados que possuem mais de um centro de decisão, repartem o poder sobre o território, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, chamado de Estado Federal (Silva, 2009, p. 99).

32 “Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo. [...] No Estado Federal, as atribuições da União e das Unidades Federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências.” (DALLARI, 2009, p. 255-259).

33 O federalismo não é o modelo mais frequente como forma de organização jurídico-administrativa de um Estado. O número de países é limitado. Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, Venezuela, México, Rússia, Índia, Nigéria, Paquistão e Malásia são os mais habitualmente arrolados (KUGELMAS; BRANCO, 2005).

das pressões e demandas que surgem internamente na comunidade e que, ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005 p. 149).

Na verdade, no contexto do federalismo, os governos subnacionais possuem em sua esfera as mesmas atribuições de um Estado Nacional. Possuem diferentes interesses e objetivos, e com isso, definem suas ações.

O governo subnacional possui autonomia³⁴, pois destinou a sua soberania³⁵, que ora possuía, à construção de um Estado nacional, criando uma União de coletividades autônomas (BORGES NETTO, 1999, p. 47). Por isso, que o Estado nacional tradicionalmente é reconhecido como ator principal nas relações internacionais.

Todavia, segundo Castelo Branco (2009, p. 50), a discussão sobre o reconhecimento dos governos subnacionais como atores internacionais ganha mais interesse quando pertencem a esta forma de Estado, e que esses entes buscam cada vez mais estarem presentes nos processos decisórios em vários níveis.

[...] Além das chamadas organizações não governamentais, organizações civis de interesse público, e das empresas transnacionais, há também uma outra ordem de atores subnacionais atuantes no meio internacional: municípios, sub-regiões e Estados-membros. Tal discussão ganha mais interesse quando se trata de países territorialmente extensos e de regime federalista como é, por exemplo, o caso do Brasil, onde os interesses de cada ente federado podem ser bastante diferentes em determinadas matérias. [...] as tensões existentes em diversos níveis de governos em uma federação têm contribuído para favorecer as unidades subnacionais, na medida que é cada vez mais comum a adoção de medidas

34 Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 202) descreve que: “o estado-membro é tão somente autônomo, exercendo, com amplas prerrogativas de discricção, os poderes que lhe são delegados pela Constituição Federal. O estado-membro possui uma constituição própria na qual estrutura os seus órgãos principais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, regulamenta os aspectos principais de sua estrutura jurídica, sempre limitada pelo disposto na Constituição Federal”.

35 Sobre soberania, Bastos (1999, p. 79) descreve que ela “advém do latim *superanus*, que significa superior, super, forte. Soberania significa a qualidade suprema do poder, é dizer, o próprio Estado. Isso fica bem claro quando se estuda o surgimento dessa supremacia do poder estatal. Vai-se ver, de resto, que o advento do próprio Estado moderno coincide, precisamente, com o momento em que foi possível, num mesmo território, haver um único poder com autoridade originária. Vale dizer, sem ser necessário chamar o poder de outrem em seu socorro”.

visando à maior descentralização dos governos centrais, buscando uma maior participação das comunidades locais e regionais nos processos decisórios.

Com isso, os governos subnacionais buscam novos horizontes, até mesmo para poder suprir suas necessidades. Na visão do cientista político Keating (2000, p. 14),

[...] os governos nacionais colocam mais ênfase na competitividade nacional e menos no equilíbrio regional, deixando que os governos subestatais encham este vazio. Este declínio na função de mediação dos Estados acaba expondo as regiões mais diretamente aos efeitos da economia global, forçando-as a buscar oportunidades para atuar dentro dele, bem como dentro dos emergentes regimes transnacionais.

Mesmo considerado o ator principal nas relações internacionais, o Estado nacional vem perdendo espaço nas ações no campo das relações internacionais.

À medida que o Estado nacional se torna mais permeável diante das interações transnacionais, outras instâncias governamentais, como os governos subnacionais, assumem essa lacuna, bem como a sua postura e seu papel.

É importante frisar que ações diretas no campo internacional por parte dos governos subnacionais podem levar a uma desestabilização nas atribuições definidas constitucionalmente, na qual cada Estado Nacional, principalmente os que adotam o sistema federativo, atribui limitações legais a esta ação, já que o sistema internacional não proíbe a atuação de governos subnacionais.

Ao analisar a ação dos governos subnacionais, é fácil perceber que o processo de integração e os problemas globais estão cada vez mais próximos da realidade local.

Por estar cada vez mais local, a globalização leva esses atores a assumirem novos papéis e novas responsabilidades, criando estratégias de inserção internacional, aumentando a necessidade de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional e, portanto, de decisões tomadas em outra esfera de poder, sejam locais, regionais, transnacionais ou internacionais (HERZ, 1999, p. 151). Acabam assumindo em alguns momentos o papel do Estado nacional nessa política e nessas decisões.

A nova realidade criada pelas relações internacionais trouxe uma tendência irreversível, que é o aumento das articulações entre Estados, sobretudo, quando estas articulações voltam-

-se à criação de instâncias regionais que permitem a coordenação de suas ações, dentro de uma lógica de cooperação internacional que, em alguns casos, resultam em processos de integração regional (MARIANO; MARIANO, 2005).

Nessa articulação, dois fatores são importantíssimos para a consolidação dessa integração: a democracia e a institucionalização. Sem esses dois elementos seria impossível a ascensão no processo de integração pelos governos subnacionais, tão quanto aos Estados nacionais.

A democracia como elemento essencial legitima todo e qualquer processo de integração, bem como a atuação dos governos subnacionais. A legitimidade através de ações democráticas demonstra organização e zelo pelas normas, sendo interpretada como obediência e tratamento correto nas aproximações internacionais. Com isso, as instituições fortes e consolidadas se mostram um atrativo a mais para integração e cooperação internacional.

Outro ponto marcante na presença dos governos subnacionais nas relações internacionais é a resposta aos efeitos ocasionados pelo processo de integração regional. Pode-se dizer que o Estado Nacional tem seus procedimentos alterados à proporção que os governos subnacionais passam a assumir responsabilidades antes restritas ao plano central.

Contudo, não existe um padrão na forma de atuar dos governos subnacionais para além de suas fronteiras. Isso depende muito de suas características, de seu posicionamento e de seu grau de importância. Há uma grande diversidade nos casos existentes, nos quais estratégias são usadas na base da experiência.

3.2 A ação dos governos subnacionais: a paradiplomacia no mercosul

De acordo com Crikemans (2006, p.3)³⁶, “A diplomacia já não é privilégio do Estado-nação”. A emergência de novos atores, principalmente os governos subnacionais, acabou por abrir um novo espaço nas relações internacionais.

Em 1990, o pesquisador basco P. Soldatos (1990, p. 35), em um estudo sobre a atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais, apresentou o termo “paradiplomacia”, e atribuiu a esse termo “a atividade de política externa de uma unidade federativa”.

36 No original: “Diplomacy is no longer the privilege of nation states”.

Contudo, uma boa definição do que vem a ser paradiplomacia é dada por Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), que atribui:

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

Sem dúvida, podemos observar que a paradiplomacia é terminologia aplicada à atuação internacional dos governos subnacionais. Essa atuação pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas. Na ótica do autor supracitado, isso não atrapalha a existência de outras ações de inclusão dos governos subnacionais na política externa. Por exemplo, temos o suporte que a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares – AFEPA, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e ao Departamento de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, proporciona aos Estados-Membros brasileiros.

Contudo, não se discute aqui a substituição do Estado Nacional como agente promotor das relações diplomáticas, mesmo porque este modelo é consagrado por tratados e convenções internacionais e confere a esse agente – sujeito de direito internacional público – a personalidade jurídica internacional³⁷.

37 Nesse sentido, Francisco Rezek (2007, p. 151) afirma: “Pessoas jurídicas de direito internacional público são os Estados soberanos [...] e as organizações internacionais em sentido estrito. Aí não vai uma verdade eterna, mas uma dedução segura daquilo que nos mostra a cena internacional contemporânea”.

A paradiplomacia é, antes de tudo, uma possibilidade que os governos subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, sem depender exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais.

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

Isso implica que os governos subnacionais “passem a vislumbrar a elaboração de novas políticas para as relações globalizadas” (RODRIGUES, 2004, p. 444). Este fato se traduz no crescente envolvimento desses governos em feiras internacionais, no processo de geminação de cidades, na participação de redes internacionais que estimulem a aproximação de governos subnacionais e, por fim, na busca de investimentos estrangeiros, principalmente, na captação de plantas industriais e atividades comerciais para as suas respectivas regiões.

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

Esse é um ponto de vista frequentemente utilizado pela corrente realista para não aceitar a presença de outros atores nas relações internacionais, em especial, a emergência dos governos subnacionais.

Neste caso, Brian Hocking (2004, p. 81) descreve que:

O pressuposto de que os Estados interagem por meio de governos que expressam o ‘interesse nacional’, ou seja, que a política internacional está interessada na busca do poder, e que a questão principal da agenda internacional assume a forma de segurança militar, tende a fazer as atividades internacionais das regiões e de outras localidades parecerem, na melhor das hipóteses, uma irrelevância para o ‘mundo real’ da política internacional, ou, na pior das hipóteses, uma perigosa aberração.

Existe ainda uma preocupação sustentada por Ivo Duchacek (1990, p. 29), na qual aponta que a ação externa dos governos subnacionais poderia culminar em um processo secessionista, isto é, a uma fragmentação secessionista do território, num cenário de independência. Na visão de Farias (2000), “o desmembramento do país, é sem dúvida, o tipo de consequência menos provável.” (FARIAS apud CASTELO BRANCO, 2009, p. 59).

Certamente, a paradiplomacia não causa a separação de Estados, pelo contrário, pode servir como um instrumento estratégico para o desenvolvimento e fortalecimento de todo o território nas relações internacionais, quiçá no processo de integração regional no Mercosul.

Visto isto, a paradiplomacia se mostra viável, sobretudo quando o Estado nacional reconhece a ação externa dos seus entes subnacionais (especialmente no modelo federativo), atribuindo-lhes alguma competência, como sustenta Rezek (2007, p. 235):

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

A competência aludida pelo eminente jurista está ligada a aspectos legais e constitucionais quando observada a capacidade de celebrar tratado por parte dos entes subnacionais. Nesse aspecto, ressalta Guerra (2009, p. 57):

Assim sendo, expandindo a idéia central, essa capacidade de concluir tratado é reconhecida aos Estados soberanos, às organizações internacionais, aos beligerantes, à Santa Sé e a outros atores internacionais que tenham expressamente garantido esse direito, como por exemplo, Estados-membros de uma federação que tenham assegurado este direito em suas respectivas constituições (Suíça e Alemanha, por exemplo).

O grande desafio da inserção dos governos subnacionais, tanto nas relações internacionais como nos processos de integração regional, se apresenta em seu reconhecimento constitucional como sujeito apto para atuar externamente e, por não possuírem personalidade jurídica internacional, acabam sofrendo uma grande limitação em sua ação internacional.

Embora este desafio apresentado resida na possibilidade de ação externa, no aspecto interno, o sucesso da ação paradiplomática dependerá do nível de cooperação que os entes de um Estado possuem.

A partir desta perspectiva, passaremos a estudar as medidas implementadas pelos Estados-membros do Mercosul para a atuação propositiva de seus governos subnacionais no âmbito do bloco, principalmente o caso brasileiro.

3.2.1 O caso brasileiro

A ação externa dos Estados-membros brasileiros, apesar de ser um tema novo, possui alguns exemplos de pioneirismo que remontam ao século XIX. Ao dissertar sobre o poder de celebrar tratados no direito brasileiro, Barbosa aponta que Rui Barbosa, em 19.06.1893, em um artigo publicado no *Jornal do Brasil*, noticiou que a Lei n.º 11, de 30.09.1892, do Estado do Amazonas, “aprovara” o Tratado de Navegação do Rio Javari e seus afluentes, celebrado entre o “Governo Federal com a República do Peru em 10.10.1891. Podemos entender, nesse caso, um exemplo histórico da paradiplomacia brasileira (BARBOSA, 2004, p. 356).

No século seguinte, eclodiram as primeiras tentativas de institucionalização dos Estados-membros brasileiros, no tocante à paradiplomacia, com a criação de Secretarias de Relações Internacionais, como órgãos de apoio à gestão estadual.

Em 1964, em Minas Gerais, no governo Magalhães Pinto; em 1983, no Rio de Janeiro, durante o governo de Leonel Brizola; e em 1987, no Rio Grande do Sul, durante a gestão de Pero Simon, são alguns dos exemplos primais (CASTELO BRANCO, 2009, p. 86). A partir de então, alguns Estados-membros brasileiros dentro de suas estruturas governamentais criaram órgãos vinculados a este tema.

Entretanto, os assuntos relacionados às relações internacionais não são abordados de maneira minuciosa ou exaustiva pela Constituição Federal de 1988. O assunto é tratado de maneira dispersa no texto constitucional vigente (BÖHLKE, 2009, p. 230).

A Carta Magna brasileira não institucionalizou a paradiplomacia, atribuindo toda a competência de ação externa à União, de modo que é pela União que a República Federativa do Brasil se apresenta nas relações internacionais (SILVA, 2009, p. 494).

Esta postura constitucional reflete o modelo centralista do federalismo brasileiro. O Brasil tem seguido este modelo de federalismo ao contrário de algumas federações surgidas com a união de estados antes independentes³⁸.

Assim, talvez nunca tenha o Brasil se livrado do traço centralizador que marca o próprio nascimento dessa federação. Outro aspecto importante a ser considerado, em matéria de centralização política, refere-se aos períodos autoritários pelos quais passou o país. Nesses períodos, poderes locais foram claramente esvaziados, como ocorreu tanto de 1937 a 1945 quanto e, sobretudo, entre 1964 e 1985 (PRAZERES, 2004, p. 295).

Este centralismo também se reflete na condução da política externa brasileira. Neste diapasão, todas as constituições brasileiras, desde 1891, atribuíram ao Presidente da República o poder da celebração de acordos e compromissos externos.

A primeira Constituição republicana e federal versava em seu artigo 48, itens 14 e 16, que entre as competências privativas do Presidente da República estavam: manter as relações com Estados estrangeiros e entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso Nacional³⁹.

As constituições de 1934 a 1967 não modificaram substancialmente os assuntos relativos a este tema, tampouco apresentaram qualquer abertura sobre o papel dos Estados-membros nas relações internacionais.

A atual Constituição não aborda exaustivamente o tema relacionado às relações internacionais. O artigo 4.º reza os princípios que regem a República Federativa do Brasil no âmbito internacional. O artigo 21, inciso I, determina competir “à União manter relação com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Em consonância a estas prerrogativas, o artigo 84, incisos VII e VIII, afirma que compete privativamente ao Presidente da República

38 O Brasil percorreu o caminho do Estado Unitário para Estado Federal, ao contrário de algumas federações surgidas com a união de Estados antes independentes, como o exemplo dos Estados Unidos da América.

39 Constituição Brasileira de 1891, Art. 48. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

14. Manter as relações com os Estados estrangeiros.

16. Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os Estados celebrarem na conformidade do artigo 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.

manter relações com Estados estrangeiros e acreditar representantes diplomáticos, como também atribui a competência para celebrar tratados sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

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

Deste modo, o Governo Federal não será responsável se um Estado-Membro concluir um acordo sem que seja ouvido o Poder Executivo Federal e nem aprovado pela câmara alta do Congresso Nacional (GUERRA, 2009, p. 57).

Outro exemplo reside na exegese do artigo 25, parágrafo 1º, que confere aos Estados-membros “as competências⁴⁰ que não lhe sejam vedadas” pela Constituição. Essas competências (administrativas, legislativas e tributárias) indicam a autonomia dos Estados-membros brasileiros. Com isso, o princípio que versa sobre esta repartição de competências, o da predominância do interesse (que atribui à União as matérias e questões de interesse geral, ao passo que, aos Estados relacionam-se às matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios, cabe os assuntos de interesse local) se torna importante para o entendimento das ações paradiplomáticas no Brasil.

Esses dispositivos constitucionais são importantes para a análise dos limites da atuação das unidades federadas brasileiras, no plano internacional (PRAZERES, 2004, p. 296).

Ocorre que, coadunando com o pensamento de José Afonso da Silva (2009, p. 478), “é cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local.” Em certos casos, o interesse de um Estado-Membro não afeta o interesse nacional, o que não afetaria a ordem constitucional, no caso de uma ação externa de um governo subnacional.

40 Em matéria de competências constitucionais, José Afonso da Silva (2009, p. 479) indica que: “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”

Embora o monopólio de ação internacional continue com o Estado Federal, principalmente se olharmos pela ótica constitucional vigente, a experiência empírica tem indicado um cenário diferente.

Rodrigues (2008, p. 1020), ao dissertar sobre este assunto, afirma que:

Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito. Exemplos concretos de atuação estadual e municipal ocorrem no âmbito das competências comuns, definidas no art. 23 da CF (que inclui os temas saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza). Por exemplo: é crescente a quantidade de convênios de cooperação técnica entre municípios e Estados federados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras para implementar políticas públicas de proteção ambiental tendo por base tratados ou documentos internacionais como o Protocolo de Quioto (1997), em relação ao aquecimento global, ou a Agenda 21, em relação ao desenvolvimento sustentável⁴¹.

É constante a iniciativa externa de responsabilidade dos estados subnacionais brasileiros, ainda que a ação desses atores venha sendo reprimida pela Constituição. Hoje, com um mundo integrado, é difícil uma comunidade ficar isolada das tendências e acontecimentos globais. A paradiplomacia se mostra, a cada dia, uma tendência em que os entes federados brasileiros têm se inserido, mesmo que vista com certa reserva pela União.

Contudo, na visão de Castelo Branco (2009, p. 89),

[...] uma das maiores barreiras ao desenvolvimento paradiplomático em nosso país segue sendo a falta de conhecimento das oportunidades existentes e a falta de experiência específica dos governantes locais e do corpo técnico responsável pela formatação e execução de projetos.

41 Nessa ótica, podemos apontar para o Decreto no 27.595, de 14/2/2007, da Prefeitura do Rio de Janeiro, que tornou público o Protocolo de Intenções do Rio, relativo às medidas que mitiguem os efeitos do aquecimento global nessa cidade.

Por mais que a paradiplomacia brasileira venha demonstrando um vigor excepcional nos últimos anos, a falta de experiências com as questões internacionais tem sido uma barreira. Esta, aos poucos, vem sendo rompida pelos governos subnacionais, pois tem contado com uma maior cooperação por parte do governo federal.

O Ministério das Relações Exteriores, ao perceber o novo contexto, não se manteve alheio a esta tendência e criou a Assessoria Relações Federativas (ARF).

Criada em 1997⁴², a ARF foi aprimorada e no ano de 2003 passou a ser denominada Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Como um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro do Estado, a assessoria tem a missão de promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas.

Justiça seja feita, a AFEPA tem se destacado em suas atuações, servindo como importante parceira dos governos subnacionais em seus pleitos internacionais.

Atualmente, a AFEPA conta com escritórios de representação nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, além de um escritório para a região do Nordeste e outro que atende à região Norte.

Essa iniciativa do governo brasileiro também pode ser verificada em países como Bélgica, Itália, Rússia, México, Argentina e África do Sul, os quais, nos últimos anos, criaram estruturas semelhantes em suas chancelarias.

A importância das questões envolvendo a paradiplomacia no Brasil cresceu com a gestão do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Em 26 de fevereiro de 2003, através do Decreto 4607, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), no âmbito da Casa Civil. Esta subchefia possui uma assessoria que trata da Cooperação Internacional Federativa, que dentre suas atribuições é responsável pelo assessoramento às unidades federativas nos assuntos relacionados ao processo de integração regional do Mercosul, políticas de fronteira, ações junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) e outras iniciativas.

42 O Decreto 2246 de 09 de junho de 1997, que criou a então Assessoria de Relações Federativas, foi substituído pelo Decreto 3414 de 14 de maio de 2000, e posteriormente com o advento do Decreto 4759 de 21 de junho de 2003, a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares é criada em seus moldes atuais.

Ao dissertar sobre o federalismo e as relações internacionais no Brasil, Saraiva (2006, p. 436) indica que

Os Estados da Federação passaram a reivindicar seu lugar na agenda de comércio exterior. Essa reivindicação adquire, de forma crescente, eco e interesse em Estados nacionais como o Brasil, cuja territorialidade extensa acrescenta valor ao desejo de mais flexibilização nessa matéria. Governadores de Estado vêm sublinhando quanto os interesses dos Estados-membros da federação podem ser bastante diversos e quanto essa diversidade deve ser considerada na formulação da política externa. Ganha força no Brasil a diplomacia de múltiplas camadas, exercida em diferentes níveis do processo decisório. A *high politics*, encaminhada pela diplomacia estatal clássica do Itamaraty, aceita e acatada (SIC), mas também reage e convive, de forma cooperativa, com a diversidade da *low politics*, espaço natural dos entes subnacionais.

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

Cogita-se, então, de acordo com Lessa (2002, p. 84), uma legalidade para que se possa conferir aos atores paradiplomáticos uma legitimação de seus atos no mundo internacional, como destaca:

Na ausência de uma lei federal que confira às unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados numa corte de justiça. Tais atos não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais 'acordos' não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico estadual ou municipal. Constituiriam, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política de atuar em conjunto para determinados fins. O termo 'acordo', deslocado do contexto jurídico-normativo, encontra-se em sua acepção mais ampla de 'entendimento', 'compromisso moral' ou 'pacto de cavalheiros'. A necessidade de autorização federal mediante

plenos poderes, ou de aprovação legislativa – ainda que fosse algum tipo de participação das assembleias estaduais –, não chegaria a ser notada senão como a expressão de um ‘excesso de formalismo’, facilmente assimilável ao comportamento de uma tecnoburocracia estatal ‘centralizadora’.

No ano de 2005, foi apresentada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/05, de autoria do Deputado Federal André Costa (PDT-RJ), que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros.

A proposta ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia” (CASTELO BRANCO, 2009, p. 113) e visava a acrescentar o § 2º ao artigo 23 da Constituição da República nos seguintes termos:

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

Porém, a proposta não logrou êxito. O relator da proposta, Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN), em seu parecer, entendeu que, com a aprovação da PEC, haveria uma restrição da autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República. O relator ainda descreveu que no ordenamento jurídico pátrio não há nada que impeça os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios de celebrarem atos internacionais, o que, como pontuado anteriormente, se mostra distante desse entendimento.

O parecer da proposta simplesmente não analisou a matéria como deveria, pois se fixou em um assunto do qual não tratava a matéria. A PEC em questão tinha o objetivo de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil, permitindo aos entes federados a possibilidade de celebrar acordos e convênios internacionais. Com a não aprovação da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a proposta foi arquivada no dia 31.01.2007.

Diante disso, urge salientar que outra proposição caminha no Congresso Nacional. Trata-se de um Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) 98, de 20 de abril de 2006 - Complementar, de autoria do Senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT).

Ao contrário da primeira proposta estudada, esta não versa diretamente sobre o assunto da paradiplomacia. O PLS 98/06 dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. Trata-se de uma proposta legislativa que busca fixar novas regras relativas à integração, eficácia e aplicabilidade dos tratados no Brasil e cuida de outros assuntos conexos a esta matéria.

Mostra-se uma importante matéria que poderia, em um futuro próximo, modificar o modo de celebração e recepção de tratados no Estado brasileiro. Porém, podemos verificar que, no projeto original, que está em andamento, não existe nenhuma menção à possibilidade da participação dos governos subnacionais nas relações exteriores do país. Mesmo sendo uma proposta que visa modernizar o assunto sobre tratados internacionais no Brasil, não trouxe essa esperada inovação.

Contudo, este projeto de lei também não prosperou. Na primeira análise feita na Comissão de Relações Exteriores do Senado, o relator do projeto, Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), opinou pela prejudicialidade do mesmo, pois pecou em aspectos formais em sua elaboração. Entretanto, prosseguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado, no qual o relator, Senador Marco Maciel (DEM-PE), opinou pela sua rejeição tendo como justificativa os aspectos formais e sua latente inconstitucionalidade, quando envereda por comandos, determinações, regramentos e restrições dirigidos ao Poder Executivo e seus órgãos.

Para solucionar essa questão, já que algumas tentativas não lograram êxito, a saída seria concentrar em alternativas conciliadoras, tendo, portanto o objetivo de viabilizar os interesses das unidades federadas brasileiras na ação internacional sem que sejam usurpados os limites constitucionais já existentes (PRAZERES, 2004, p. 301).

O melhor contexto para garantir a atuação externa dessas unidades seria o próprio aumento dos seus limites constitucionais. Para tanto, caminhar para uma reforma constitucional a fim de permitir esta conjuntura se mostra a opção. Contudo, é um caminho difícil, principalmente, por não haver no meio político a sensibilidade para com esta causa e o debate necessário que motive a alteração constitucional.

Outra solução para o que foi apresentado consiste, por parte do governo subnacional, em não assumir vínculos jurídicos em suas ações externas, participando somente como mediador de assunto de interesses privados, o que tem se mostrado bastante eficiente.

Sendo assim, podemos afirmar que as alternativas para uma atuação internacional mais efetiva dos governos subnacionais brasileiros reside na possibilidade de uma reforma constitucional que

quebre o monopólio⁴³ do Estado Federal em matéria de atuação externa. Mas até se alcançar esta reforma, uma alternativa seria a representação dos interesses dos entes federados brasileiros através do mecanismo da diplomacia federativa desenvolvidos pelo MRE, através da AFEPA.

Trataremos, em seguida, de alguns exemplos de atuação dos governos subnacionais nos demais Estados-membros do Mercosul.

3.2.2 O caso dos demais membros do Mercosul

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

O artigo 124 da Constituição Argentina deixa consignado que:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdade para o cumprimento de seus fins, e **poderão também celebrar convênios internacionais**, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou o crédito público da nação; com o conhecimento do congresso nacional [...]⁴⁴. (Tradução e grifo nosso)

Entretanto, existem problemas nesta nova realidade, pois o texto constitucional está contrastado com uma realidade na qual o federalismo argentino sofre limitações que atrapalham a harmonia dos ordenamentos jurídicos e econômicos. Três são as situações que têm perturbado o equilíbrio das unidades subnacionais argentinas para com o Governo Central, dentre

43 Ricardo Seitenfus e Deysi Ventura entendem que no Brasil não há mais motivo para a União manter o monopólio das ações externas e veem no emprego do princípio da subsidiariedade o caminho para uma ação externa federativa coordenada (2001, p. 36).

44 Art. 124.- *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional (...).*

as quais se destacam: a) a forte concentração de fatores produtivos (industriais, agrícolas) em uma determinada região do país; b) a concentração populacional acentuada em poucas regiões, como Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé; e c) uma estrutura tributária impositiva.

Essas situações criam uma assimetria entre as províncias, criando certa instabilidade política e econômica, uma vez que nem todas as regiões possuem vantagens comparativas para se aventurarem nas relações internacionais.

Segundo Sanchez, tomando por base o caso argentino, é possível buscar duas formas básicas de participação das unidades subnacionais em processos de integração e ação externa. Primeiramente, a participação direta por meio de instituições e órgãos auxiliares criados para isso. Em seguida, a participação indireta ou de caráter interno, que por sua vez pode ter uma expressão ascendente ou descendente. A forma ascendente se realiza através de acordos entre unidades subnacionais, com o objetivo de atingirem determinados objetivos comuns no cenário internacional; já a descendente dá-se mediante adoção de uma norma internacional já vigente, que passa a regular as ações das unidades subnacionais (2004, p. 361-368).

Diferentemente do caso brasileiro, a reforma constitucional propiciou a legitimação da atuação externa das províncias argentinas, o que gera uma crescente participação desses entes nas ações internacionais, sobretudo com regiões circunvizinhas à Argentina.

Notamos que, para atuarem no âmbito externo, as províncias poderão celebrar atos que sejam compatíveis com a política externa do Governo Central, o que garante o uso moderado e limitado da paradiplomacia, sem agressão aos princípios federativos vigentes.

O exemplo argentino é, sem dúvida, um modelo que pode influenciar uma futura institucionalização das atividades paradiplomáticas no ordenamento jurídico brasileiro (CASTELO BRANCO, 2009, p. 69).

Assim como o Brasil e a Argentina, o Estado venezuelano se apresenta sob a forma federativa. A República Bolivariana da Venezuela possui 23 estados, um Distrito Federal e as dependências federais, formadas por 72 ilhas, localizadas em sua maioria na parte caribenha do território.

Contudo, em sua Constituição não consta explicitamente a possibilidade de atuação internacional dos entes federados. O artigo 165⁴⁵ aponta para os princípios da interdependência,

45 Constituição da República Bolivariana da Venezuela – Artigo 165.

coordenação, cooperação, corresponsabilidade e subsidiariedade nas relações federativas, o que demonstra ser, neste aspecto, um modelo constitucional próximo ao brasileiro.

O artigo 156, inciso I, credita ao Poder Público Nacional a competência da política e atuação internacional da República, sem fugir de um modelo centralista. Assim sendo, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, em seus artigos que versam especialmente sobre as relações internacionais (152, 153, 154 e 155)⁴⁶, não menciona o grau de participação dos governos subnacionais nas relações internacionais, nem atribui a eles qualquer poder de convencionar ou atuar neste campo.

46 Constitución da República Bolivariana da Venezuela – Artículo 152.° Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto a los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales.

Artículo 153. ° La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

Artículo 154.° - Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.

Artículo 155.° - En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a resolver por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración.

O Paraguai, assim como o Uruguai, são Estados unitários. A forma de organização do poder interno difere dos modelos aqui estudados. Em ambos os casos, a autonomia dos governos subnacionais é mitigada em relação ao governo central, diferentemente do que ocorre nos outros Estados parte do Mercosul.

No caso das relações internacionais, os dois países centralizam suas ações no Governo Central, tendo em seus chefes de Estado a personificação do poder para a ação externa. Contudo, é importante salientar que suas respectivas Constituições não reservam a possibilidade de condução das relações internacionais aos entes subnacionais. O que ocorre em ambos os países é uma política de cooperação com o Governo Central no tocante à presença desses entes no mundo externo.

No Paraguai, a Carta Magna trata, no artigo 238, dos deveres e das atribuições do Presidente da República, nos seguintes termos:

Artículo 238 – De los deberes y de las atribuciones Del Presidente de la República:
Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República:
[...] el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado [...].

Contudo, a Constituição paraguaia permite que as municipalidades tenham acesso a créditos internacionais, como mostra o artigo 168:

Artículo 168 - De las atribuciones:
Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley:
[...] el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional [...].

No Uruguai, a Constituição, no seu artigo 168, reza:

Artículo 168.- Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:

- 15) Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros.
- 16) Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos.
- 20) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.

No seu artigo 301⁴⁷ desacredita os governos departamentais de tomar empréstimos com organismos internacionais.

Artigo 301 - Los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del Intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

No Brasil, como pontuado, a Constituição Federal permite esta modalidade aos Estados-membros, mediante aprovação do Senado Federal.

Verificamos que os departamentos da República do Paraguai mostram-se engajados na participação paradiplomática. Podemos observar que é cada vez mais constante a participação destes departamentos nas iniciativas de integração subnacional com seus vizinhos, especialmente o Brasil e a Argentina.

Em suma, assim como ocorre em outros continentes, a paradiplomacia subnacional na América do Sul, em especial no Mercosul, cresce à medida que os governos subnacionais buscam, nas relações internacionais, maiores perspectivas de desenvolvimento.

47 Constituição da Republica Oriental do Uruguai.

3.3 Espaços de participação dos governos subnacionais no mercosul

3.3.1 O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)

Tendo em vista o crescimento da participação dos governos subnacionais no processo de integração do Mercosul, foi necessário criar dentro do bloco espaços para que esses atores pudessem se sentir mais integrados à proposta dos governos nacionais neste processo.

Neste contexto, nasceu, em dezembro de 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do Mercosul (FCCR)⁴⁸. O espaço está vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC), conforme o artigo 4º da Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum.

De acordo com a decisão, o FCCR tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as entidades subnacionais dos Estados parte do Mercosul e cria em seu âmbito um comitê responsável pela articulação com os municípios e outro destinado aos Estados federados, departamentos e províncias.

Instalado no ano de 2007, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, na cidade do Rio de Janeiro, o Foro Consultivo hoje se consolida como um espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do bloco, e caminha para a sua VII reunião ordinária.

48 Regimento interno do FCCR - 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.

Um das atribuições⁴⁹ do FCCR é criar uma agenda comum para que estes governos possam ser valorizados no processo de integração regional e que suas iniciativas possam ser potencializadas a partir da construção de redes de cidades, consórcios e das relações entre eles.

O FCCR tem pela frente o desafio de integrar 110 unidades federadas e departamentos presentes no Mercosul, além das cidades que estão inseridas neste contexto, uma vez que o foro é composto por todos os representantes eleitos dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, inseridos nos territórios dos Estados Partes do Mercosul.

49 Regimento interno do FCCR - Artigo 5º - O Foro Consultivo tem as seguintes atribuições e responsabilidades: a) Pronunciar-se, por intermédio do GMC, dentro do âmbito de sua competência, emitindo recomendações, seja por iniciativa própria ou a partir de consultas 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 para o cumprimento de seus objetivos sobre qualquer questão referente ao processo de integração e sua cidadania emitindo “declarações públicas”. 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 as diversas etapas de sua implementação, especialmente nas instâncias referentes aos Fundos de Convergência Estrutural do Mercosul. d) 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. 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 Estados Partes, 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 colaborar com a construção de uma identidade cidadã regional. h) Promover e estabelecer tratativas tendentes à celebração de acordos interinstitucionais com órgãos e foros da estrutura institucional do Mercosul. Em todos os casos, os acordos se celebrarão por intermédio do GMC. i) Estabelecer vínculos e realizar consultas com associações e instituições nacionais ou internacionais, quando seja conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos no âmbito da normativa Mercosul vigente. j) Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração em nível municipal, estadual, provincial e/ou departamental. k) Criar instâncias para o estudo de temas específicos, para a continuidade dos acordos alcançados dentro do Foro, organizar e difundir as atividades em nível local, regional e nacional, entre outros temas.

A coordenação geral do foro será integrada pelos Coordenadores Nacionais, titulares e/ou alternos e pelos Coordenadores em exercício de ambos os Comitês.

O FCCR está vinculado institucionalmente ao Mercosul. Por isso, de acordo com Menin (2008, p. 575), “se trata de un modelo tomado de la institucionalidad europea, pero carente de las posibilidades de participación que esta posee. El rol preponderante continúa siendo de los estados partes.

As iniciativas no Foro estão presentes nas mais diversas áreas, como educação, integração física, arranjos produtivos, culturais e comerciais, fazendo com que os governos municipais e estaduais participem como atores efetivos no processo de integração, e não mais de forma fragmentada ou restrita.

As reuniões ocorrem, geralmente, na sede do país que detém a Presidência *pró-tempore* do Mercosul, com uma frequência mínima de seis meses, e antes da reunião do Conselho Mercado Comum, se pronunciando sempre de maneira consensual.

Durante a última reunião do Foro, na cidade de Montevidéu, em 07 de dezembro de 2009, os governos subnacionais pleitearam junto ao Grupo Mercado Comum a participação nos processos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM, com o objetivo de indicarem até 20% do montante do fundo em ações de interesse direto dos governos subnacionais, além de participarem nos conselhos técnicos do fundo.

Isso demonstra que cada vez mais esses governos procuram influenciar os destinos do Bloco, cooperando de forma propositiva e buscando um grau maior de descentralização das atividades políticas e econômicas.

Nesse cenário, o FCCR tem sido um instrumento importante para a inserção dos governos subnacionais no processo integrativo, além de apresentar uma grande oportunidade de cooperação e de estreitamento políticos de seus participantes.

3.3.2 Mercocidades

No desafio de envolver as cidades no processo de integração do Mercosul, foi fundada, em 10 de novembro de 1995, a Rede de Mercocidades. Esta iniciativa é uma rede de cooperação, formada somente por cidades dos Estados parte e de Estados associados do Mercosul.

Dentre os objetivos presentes em seu estatuto, podemos destacar a criação de unidades técnicas operativas que visam a desenvolver projetos de interesse comum intermunicipal e criar mecanismos de comunicação entre as cidades, o que liga o modelo desta iniciativa aos conceitos de cooperação descentralizada, cujo escopo é a formação de redes para o intercâmbio de boas práticas na resolução dos problemas, que, em muitos casos, se mostram semelhantes.

Neste sentido, Oliveira (2007, p. 401) aponta que

[...] a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global através de conexões internacionais entre comunidades locais do sul e do norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais. Visa unir forças para um interesse comum: o desenvolvimento humano orientado para a redução da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro. Sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres.

Podemos dizer que a Rede Mercocidades tem conseguido influenciar algumas ações do processo integrativo do Mercosul, tendo em vista o alto grau de articulação que os governantes municipais têm perante os governos centrais do bloco e a importância que o próprio Mercosul tem destinado à participação das cidades no seu âmbito institucional.

A estrutura institucional de Rede Mercocidades possui seis órgãos internos que auxiliam o desenvolvimento da iniciativa, os quais são:

- a) Assembleia Geral dos Sócios: órgão máximo da rede, que tem como participantes os chefes de governos dos municípios participantes;
- b) Conselho Mercocidades: órgão superior administrativo, que tem dentre suas principais funções elaborar as assembleias gerais e manifestar o posicionamento de seus membros sobre o processo integrativo do Mercosul, definir os objetivos da Rede, acompanhar o desenvolvimento das unidades temáticas e manter a disseminação das informações sobre as atividades da rede aos sócios. O conselho se reúne a cada seis meses;
- c) Comissão Diretiva: é um organismo de apoio da Secretaria Executiva da Mercocidades nos trabalhos de coordenação da Rede;

- d) Secretaria Executiva: é a instância responsável por coordenar os trabalhos do Conselho da Rede, bem como manter arquivados e difundir os documentos;
- e) Unidades Temáticas: constituem instâncias responsáveis pelo desenvolvimento de temas específicos da Mercocidades, com sede em uma das cidades componente da Unidade Temática (atualmente são 14 Unidades Temáticas que são divididas pelos seguintes temas: a) autonomia, financiamento e gestão municipal; b) ciência e tecnologia; c) cooperação internacional; d) cultura; e) desenvolvimento econômico e local; f) desenvolvimento social; g) desenvolvimento urbano; h) educação; i) gênero e município; j) juventude; l) meio ambiente e desenvolvimento sustentável; m) planejamento estratégico; n) turismo e segurança cidadã); e
- f) Secretaria Técnica Permanente: órgão permanente de auxílio técnico.

A Rede Mercocidades possui sua sede na cidade de Montevidéu – Uruguai, que abriga a Secretaria técnica permanente. Contudo, a sede da secretaria executiva é rotativa, ficando, em regra, na sede da cidade que estiver no comando dessa secretaria pelo período de um ano. É também atribuição da secretaria executiva a coordenação do Comitê de Municípios do FCCR.

Atualmente a rede conta com 213 cidades associadas. A Argentina concentra 80 cidades, seguida de perto pelo Brasil com 71 cidades associadas.

Na representação dos governos municipais, a Mercocidades figura ao lado do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, como dois grandes instrumentos de inserção dos governos subnacionais no ambiente da integração regional do Mercado. Com o intuito de fortalecer a presença dos governos municipais, a Mercocidades está consolidada como uma experiência bem sucedida e demonstra cada vez mais a sua importância.

CAPÍTULO 4

EXPERIÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL

4.1 O Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL)

Em 15 de junho de 1961, os governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná assinaram convênio criando o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE) e o Conselho Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (CODESUL). Assim, objetivaram buscar soluções aos históricos problemas de desequilíbrio regional no País.

O Estado de Mato Grosso do Sul, quarto membro do Conselho, foi incorporado somente no ano de 1992, o que fortaleceu ainda mais a integração e o peso político e econômico do Codesul.



Figura 4.1 – Mapa do Codesul

Fonte: Disponível em: <http://www.codesul.com.br>

O Codesul visa a impulsionar a economia da região Sul do país, que ficou excluída por muitos anos do processo de industrialização brasileiro, acentuadamente concentrada nos estados do Sudeste.

O fato motivador da criação do Conselho e da cooperação entre Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul reside nas assimetrias regionais que o federalismo brasileiro produz, concentrando o poder econômico exacerbadamente nas mãos do governo central, em detrimento dos governos subnacionais brasileiros, especialmente os situados no extremo-sul do país.

O Conselho serve de foro privilegiado para uma ação coordenada dos quatro estados federados brasileiros, que, em conjunto, buscam soluções para demandas e problemas comuns. Sua atuação no contexto internacional é dinâmica. Ademais, busca integrar e cooperar com outros governos subnacionais da América do Sul e outros continentes. Com o Mercosul, por exemplo, visa a articular uma série de projetos que garantam a inserção competitiva de seus membros.

Na atuação internacional do Conselho, desenvolvem-se também negociações com a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM)⁵⁰, com o Governo da Região Autônoma da Galícia – Espanha e o Governo de Québec (Canadá), com o objetivo de fortalecer o Conselho nas relações internacionais e buscar novos horizontes de desenvolvimento.

Em 1988, os Governos do Brasil e Argentina assinaram o Protocolo nº 23 – Regional Fronteiriço do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), com o escopo de promover e aproximar os dois países em busca do desenvolvimento integrado e equilibrado da região de fronteira e de sua zona de influência. Com isso, abriu caminho para que os governos subnacionais pudessem estreitar as relações, principalmente os estados que fazem fronteira entre Brasil e Argentina.

A partir daí, o Codesul encontrou na vizinha Argentina, através de outra iniciativa de integração subnacional, a oportunidade de estender suas ações, agregando mais força e peso e inaugurando seu ingresso nas relações internacionais.

50 Uma iniciativa de Associação de entidades regionais da União Europeia Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) – Disponível em: <<http://www.crpm.org/index.php>>.

A aproximação com a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino – CRECENEA-Litoral deu-se com as ações decorrentes do Protocolo 23 do PICE que passaram a ser definidas no âmbito da relação Codesul-Crecenea. Realmente foi um grande passo na busca de novos horizontes para o desenvolvimento econômico do Conselho.

Esta comissão é constituída pelas províncias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fé. Os temas de interesse comum entre o Codesul e o Crecenea são analisados e discutidos através de Comissões Permanentes e Grupos de Integração Temáticos.

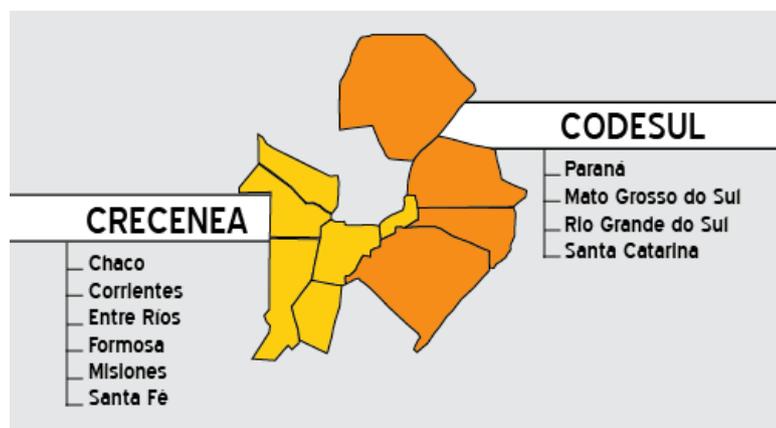


Figura 4.2: Mapa do Codesul/Crecenea-litoral.

Fonte: Disponível em: www.crecenea.org.ar

A iniciativa CODESUL/CRECENEA-Litoral tem se mostrado o principal bloco de iniciativa de governos subnacionais dentro do Mercosul.

No tocante à sua organização, a presidência do Conselho, com gestão anual, é alternada entre os governadores dos quatro estados-membros. A estrutura administrativa é composta por um Secretário Executivo, nomeado pelo Governador-Presidente, e por quatro Secretários Assistentes, além de corpo técnico e administrativo. As reuniões do Conselho contam com a presença dos governadores e do Diretor-Presidente do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE).

O Codesul tem em sua extensão territorial mais de 935 mil quilômetros quadrados, compreendendo 10,94% por cento do território brasileiro⁵¹, contando com mais de mil e duzentos municípios e com uma população aproximada de 30 milhões de habitantes.

Em 18 de novembro de 2009, o Codesul assinou um Protocolo de intenções com a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), visando ao incremento do comércio exterior entre as duas iniciativas de integração subnacional.

4.2 A Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul (Zicosul)

A Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul (Zicosul) é um projeto de ação econômica, comercial e cultural que, através da cooperação intergovernamental e empresarial, congrega as regiões por onde passa o Trópico de Capricórnio.

A Zicosul é formada pelo Estado brasileiro de Mato Grosso do Sul, as Províncias argentinas de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Salta, Jujuy, Misiones, Santiago Del Estero e Tucumán, como também pela Primeira, Segunda e Terceiras Regiões do Chile (Tarapacá, Antofagasta e Atacama), na Bolívia, pelos Departamentos de Tarija, Potosi, Beni, Chuquisaca, Oruro, Pando, Cochabamba e Santa Cruz e por todos os Departamentos do Paraguai.

Tudo começou com a formação do Grupo Empresarial Inter-Governamental do Centro-Oeste da América do Sul (GEICOS), criado em 1977, como consequência dos encontros de integração regionais de fronteira.

O projeto integracionista da Zicosul nasceu aliado a uma proposta de incrementar o comércio entre os governos subnacionais e sua consolidação ocorreu já no primeiro encontro, realizado no Chile em abril de 1997⁵² por iniciativa do governo regional de Antofagasta. Na

51 Fonte: IBGE / CODESUL / IPEA / BACEN 1997.

52 Na Ata de Antofagasta de 10 de abril de 1997, em seu primeiro parágrafo, deixa consignado: El Primer Encuentro de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) y el Asia-Pacífico, realizado en Antofagasta entre el 07 y el 10 de abril de 1997, constituyó un hito en el proceso de conocimiento mutuo y el inicio de relaciones más estrechas y fructíferas entre los países y regiones ribereñas de la Cuenca del Pacífico.

ocasião, participaram, juntamente com os representantes subnacionais, embaixadores e empresários de diversos países asiáticos e da Oceania.

Sua validade foi reforçada nos encontros seguintes, em outubro de 1998 em Salta, Argentina, em julho de 1999, na cidade de Filadélfia, Paraguai, e em abril de 2001, em Campo Grande, Brasil.

Os objetivos desse grupo de unidades subnacionais é o fortalecimento do conceito de integração, enaltecendo como mecanismo adequado para a ampliação das ações comerciais, fomentando o aumento da produção dessas regiões, a otimização de benefícios e uma coordenação das ações de melhoria da logística regional, principalmente no norte argentino, no centro-oeste brasileiro, no Paraguai, na Bolívia e no norte do Chile. Utilizam-se os chamados “corredores bioceânicos”⁵³, interligando os sistemas modais de transporte dos portos brasileiros aos portos chilenos, para alcançar, além dos mercados vizinhos, as regiões asiáticas banhadas pelo oceano pacífico.



Figura 4.3: Mapa geral Zicosul
Fonte: Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar>.

Como citado, o corredor bioceânico é um dos mais ambiciosos projetos da zona de integração do centro-oeste sul-americano. Esta ligação logística é fundamental para a redução dos custos de produção e para o intercâmbio comercial com países asiáticos, que são hoje um dos maiores compradores de commodities⁵⁴ produzidos pela região. Com estes corredores seria possível alcançar preços mais competitivos e outros compradores.

Nesse processo de integração, destaca-se a ação do estado brasileiro de Mato Grosso do Sul, um dos principais incentivadores para o crescimento da Zicosul. O estado possui um dos maiores rebanhos bovinos da América do Sul, é também um dos maiores produtores de grãos, minério de ferro e etanol, e destaca-se por ser um grande exportador⁵⁵ de commodities, comercializando seus produtos para diversos países – especialmente para a China, seu maior comprador, seguido da União Europeia.

Por possuir uma malha ferroviária ativa, estradas de ligação entre o meio produtivo e portos de escoamento, o Mato Grosso do Sul está também posicionado entre duas das maiores hidrovias da América Latina, a do Rio Paraná-Tietê e a do Rio Paraguai, o que se torna uma vantagem competitiva, ao utilizar estas vias de escoamento para sua inserção no comércio internacional.

54 Termo usado em transações comerciais internacionais para designar um tipo de mercadoria em estado bruto ou com um grau muito pequeno de industrialização. As principais commodities são produtos agrícolas (como café, soja e açúcar) ou minérios (cobre, aço e ouro, entre outros).

55 Os produtos exportados pelo Estado de Mato Grosso do Sul são enviados a 53 Blocos Econômicos, dentre estes apresentamos os 6 Blocos que se destacaram neste período e sua participação: Ásia (Exclusive Oriente Médio) com 36,46%, União Europeia. 17,47%, Oriente Médio 13,93%, Europa Oriental 10,84%, Mercado Comum do Sul – Mercosul 7,48% e Demais Blocos com 13,81% (SEPROTUR, 2009, p. 2).



Figura 4.4: Mapa de hidroviás – Zicosul

Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar>

O projeto do corredor bioceânico⁵⁶ é desafiador. Corta o Brasil, do porto de Santos, em São Paulo, passando pelo porto da cidade de Corumbá, em Mato Grosso do Sul e pela cidade de Salta na Argentina, chegando até os portos de Antofagasta e Iquique no Chile. São aproximadamente quatro mil quilômetros de extensão, entre vias férreas, hidroviás e rodovias, economizando em mais de sete mil quilômetros o caminho ao mercado asiático. Essa rota de comércio pode

56 De acordo com a Ata de Santa Cruz, de 26 de setembro de 2006, foram propostos os seguintes corredores rodoviários como alternativas de integração: a) Porto Alegre - Paso de los Libres - Corrientes - Resistencia - Santiago del Estero - Tucumán - Catamarca - Paso de San Francisco - Puertos 3ª Región de Atacama (Chile); b) Porto Alegre - Paso de los Libres - Corrientes - Resistencia - Joaquín V. González - Salta - San Antonio de los Cobres - Paso de Sico - Peine - Baquedano - Puertos 2ª Región de Antofagasta (Chile); c) Paso de Jama - Calama - Puertos de la 1ª y 2ª Región de Chile; d) Campo Grande - Pto. Mortiño - Carmelo Peralta - Mariscal Estigarribia - La Patria - Infante Ribarola - Villamontes - Tarija - Tupiza - Julaca - Hito 52 - Iquique - Puertos de la 1º Región; e) Campo Grande - Pto. Mortiño - Carmelo Peralta - Mariscal Estigarribia - La Patria - Infante Ribarola - Villamontes - Tarija - Tupiza - Julaca - Ollague Puertos de la 2º Región; Avanzar en la consolidación de Mariscal Estigarribia - Misión La Paz; e f) Campo Grande - Corumbá - Puerto Suárez - Santa Cruz de la Sierra - Cochabamba - Oruro - Tambo Quemado - Arica y Oruro - Pisiga – Iquique.

trazer para a região um desenvolvimento sem precedentes, pois a utilização desta via permitirá reduzir os custos de transporte (frete) e diminuir as distâncias para os mercados almejados.

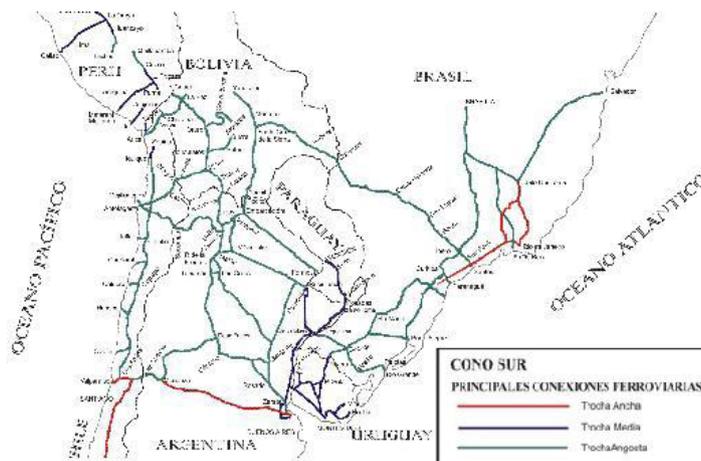


Figura 4.5: Mapa da malha ferroviária – Zicosul.

Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar>

Contudo, a Zona de Integração do Centro-oeste da América do Sul traz além do fomento comercial e desenvolvimento regional, preocupações com o turismo, educação e cultura. Assim, valorizando, não só a questão econômica, mas a população que a compõe.

No tocante à sua presença no campo internacional, a Zicosul se mostra bem articulada. Desde 2009, mantém uma política de cooperação com o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), juntamente com a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA). Da mesma forma, desde 2007 coopera com a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM), onde fundou com outros dez membros, no dia 07 de março de 2007, em Marselha, França, o Fórum Global de Associações Regionais – FOGAR⁵⁷.

57 Declaração das Regiões sobre sua Participação na Governança da Globalização, de 07 de março de 2007 na Cidade de Marselha – França.

Apesar de não possuir um nível de organização como outras iniciativas de integração, a Zicosul depende muito dos interesses políticos dos governos subnacionais que a compõem. Todavia, a iniciativa completou, no ano de 2010, treze anos de existência em franco crescimento, tornando-se um foro consolidado de atuação dos governos subnacionais que a compõem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração regional é uma realidade mundial. Este fenômeno surge como uma justificativa dos Estados na busca de novos horizontes de desenvolvimento econômico e político. É um processo dinâmico que objetiva a aproximação de atores com interesses comuns de uma determinada região.

Os processos de integração regional foram se renovando à luz da nova realidade internacional. A integração nasce com o intuito de estabelecer uma rede de interdependência entre os Estados nacionais, visando a criar mecanismos de contenção dos prejuízos gerados pela globalização.

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

À medida que os Estados nacionais não conseguem mais atender às expectativas e demandas de seus entes internos, estes buscam, no mundo externo, novas perspectivas de desenvolvimento e crescimento econômico. É uma verdade incontestável a participação de governos locais e regionais no cenário internacional.

Com isso, verificamos que é cada vez maior a participação de governos subnacionais nos processos de integração regional, assim como nas relações internacionais.

Mas esses governos ainda enfrentam dificuldades de estar integrados ao sistema internacional, pois a tradição política e jurídica muitas vezes reluta em conferir a estes entes um status mais elevado na divisão de poder.

Os governos subnacionais não pretendem substituir os Estados nacionais no processo de integração regional, tampouco nas relações internacionais. O que fica claro é o seu interesse em

cooperar para que a sua presença possa ser positiva e eficaz. Com isso, o estudo da paradiplomacia constitui um importante passo para dar afirmação e legitimidade a essa nova realidade.

Para se chegar a esta conclusão, foi preciso percorrer um longo caminho, que teve início ao analisar o fenômeno da integração regional como um todo, percorrendo desde seus conceitos até a sua evolução enquanto processo.

No intermédio deste caminho, foi preciso estudar as teorias que fundamentam as relações internacionais a fim de compreendermos melhor a integração regional e a inserção dos atores subnacionais neste processo. É nítido que as teorias de cunho liberal reconhecem a presença de outros atores além do Estado nacional, facilitando o entendimento no que tange à presença de entes subnacionais nos processos integrativos.

Assim, foi possível estudar o caso do Mercosul, partindo de um breve relato histórico sobre seu desenvolvimento até a presença da paradiplomacia no âmbito deste bloco. Traçamos um estudo comparativo das constituições do Brasil, Argentina, Venezuela⁵⁸, Paraguai e Uruguai, sobre a tratativa das relações internacionais e a possibilidade de ação internacional por parte dos seus respectivos governos subnacionais.

Ressaltamos a experiência argentina como um modelo propositivo à ação internacional dos entes subnacionais. A reforma constitucional de 1994 conferiu às suas províncias a possibilidade de ação externa, diferentemente da experiência brasileira, que carrega uma forte tradição centralizadora das ações internacionais.

Contudo, no Brasil, a cooperação do governo central para com seus entes federados cresce à proporção que este assunto ganha destaque político e econômico. A criação de órgãos governamentais para tratar desse caso é um exemplo da vontade política do governo central.

Durante o estudo, constatamos uma necessidade de reforma constitucional no Brasil, para dar a legitimidade necessária aos governos subnacionais em suas ações internacionais, não existindo mais motivos para a União manter o monopólio das ações internacionais no Brasil.

58 Considerando a Venezuela como um Estado-Membro do Mercosul, tendo por base publicações e documentos oficiais, mesmo ainda aguardando posicionamento do parlamento paraguaio sobre o processo de adesão.

Observamos também que, através da cooperação entre União e Estados-membros e Municípios, é possível coordenar esforços para que a paradiplomacia possa se desenvolver ainda mais no Brasil.

Por fim, no desenvolvimento do estudo, foi necessário descrever os espaços que os atores subnacionais possuem para poderem participar ativamente no Mercosul. Tanto o Foro consultivo de Municípios, Estados-membros, Províncias e Departamentos (FCCR) quanto a iniciativa da Rede Mercocidades se mostraram úteis como importantes foros que os atores não-centrais do Mercado Comum do Sul possuem.

A partir da descrição destes espaços, o estudo buscou abordar dois casos exitosos de ação dos governos subnacionais no processo de integração do Mercosul. A Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL) e o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) são duas experiências importantíssimas para entender o papel desses governos na construção da integração regional mercosulina.

Concluimos, portanto, que um processo de integração regional se desenvolve a partir do trabalho em conjunto de Estados que buscam novos horizontes para suas economias e para seu desenvolvimento.

Neste contexto, as teorias liberais das relações internacionais preveem com mais exatidão este processo e amparam também a presença de novos atores capazes de desenvolver o processo integrativo.

Diante do exposto neste estudo, percebemos que, mesmo sem uma previsão constitucional sobre a paradiplomacia no Brasil, é possível que as entidades subnacionais brasileiras promovam parcerias internacionais com o apoio do governo central. Mas o advento de mudanças constitucionais nesse sentido conferiria a essas entidades uma autonomia maior sobre esta matéria.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina**. 1994. Disponível em: <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf>. Acesso em: 10. 05. 2010.

BALASSA, B. A. **The theory of economic integration**. Homewood: Richard D. Irwin, 1961.

BAPTISTA, L. O. A solução de divergências no Mercosul. In: BASSO, Maristela. (Org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BASTOS, C. R. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

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

BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E; BARRETO, M. I; MARIANO, P. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004, p.21-48.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 475 de 11 de novembro de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=305376>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991**. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. **Decreto n. 1901, de 09 de maio de 1996.** Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protouropreto.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. **Decreto n. 2246, de 09 de junho de 1997.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2246.htm>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. **Decreto n. 4607 de 26 de fevereiro de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4607.htm>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. **Decreto n. 4982, de 09 de fevereiro de 2004.** Promulga o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_3595.htm>. Acesso em: 19 jun. 2010.

_____. **Decreto n. 88.946, de 07 de novembro de 1983.** Promulga o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_187_692.htm>. Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. **Decreto n. 98.177, de 22 de setembro de 1989.** Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm> Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração do Iguazu.** 1985. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm> Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. _____. **Programa de Integração e Cooperação Econômica e seus Anexos e Protocolo.** Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_292_768.htm>. Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado, nº 98 de 20 de abril de 2006 - Complementar.** Dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77481>. Acesso em: 19 jun. 2010.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** 2 v. 5 ed. Brasília: UNB, 2000.

- BÖHLKE, M. **Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2009.
- BORGES NETTO, A. L. **Competências legislativas dos estados membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- CAETANO, G. Mercosul: *quo vadis?* **Revista DEP – Diplomacia, Estratégica e Política**. Brasília, n. 5, p. 144-181, jan/mar. 2007.
- CASTELO BRANCO, A. C. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.
- CELLI JUNIOR, U. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha. **Blocos econômicos e integração da América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 19-38.
- CERVO, A. **Relações internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.
- COUTINHO, M; HOFFMANN, A. R.; KFURI, R. Raio-X da integração regional. **Estudos e Cenários**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_papeislegislativos_PL_n_6_out_2007.pdf>. Acesso em: 10 abr.2010.
- PRIETO, N. C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004, p. 251-282.
- COZENDEY, C. M.; BENJAMIN, D. A. Laudos arbitrais no marco do protocolo de Brasília: a construção jurídica do processo de integração. **Solução de controvérsias no Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, p. 13-50.
- CRIEKEMANS, D. **How subnational entities try to develop their own diplomacy**: the case of Flanders (1993-2005). In: INTERNATIONAL CONFERENCE CHALLENGES OF FOREIGN MINISTRIES: MAKING DIPLOMATIC NETWORKS AND OPTIMISING VALUE., 2006, Genebra. **Anals...** Genebra, 31 may-01 jun., 2006.
- DALLARI, D. A. **Elementos da teoria geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF, Jr., R. L. **As teorias em confronto**: um estudo detalhado. Lisboa: Gradiva Publicações, 2003.

FARIAS, D. B. L. **Federalismo e relações internacionais**. Brasília. Dissertação – Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais, Brasília.

FREITAS JÚNIOR, A. J. R. **Manual do Mercosul**: globalização e integração. São Paulo: BH Editora, 2006.

GUERRA, S. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

HAAS, E. **Beyond the Nation-State**. Standford, CA: Standford University Press, 1964.

_____. The study of regional integration: reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*. Cambridge University Press, v. 24, n. 4, p. 607-646, 1970.

HERZ, M. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais – PUC-RJ, v. 21, n. 2, p. 151-289, 1999.

_____.; HOFFMANN, A. **Organizações internacionais**: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, M. **Reflexiones para um análisis político del Mercosur**. Buenos Aires: Flacso, 1991.

HOCKING, B. Uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et. al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. Unesp/ Educ, 2004, p. 77-108.

HUNTINGTON, S. **A ordem política das sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Edusp, 1975.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael (Eds.). **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons/Ediciones jurídicas y soviales, 2000, p. 11-28.

KEOHANE, R. O. neoliberal institutionalism: perspective on world politics. **International Institutions and State Power**. Boulder: Westview Press, 1989, p. 1-20.

_____.; NYE JR.; J. S. **Transnational relations and world politics**. Cambridge: Harvard. University Press, 1981.

KUGELMAS, E.; BRANCO, M. S. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ; Unesp; Fapesp, 2005, p. 161-188.

- LAMBERT, J-M. **Curso de direito internacional público**: o Mercosul em questão. Goiânia: Kelps, 2002.
- _____. **Curso de direito internacional público**: o mundo global. 5. ed. Goiânia: Kelps, 2004.
- LESSA, J. V. S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos celebrados por governos não-centrais**. Brasília: CAE/IRBr, 2002.
- LIMA, S. M. C. **Tratados internacionais no Brasil e integração**. São Paulo: LTr, 1998.
- MALISKA, M. A. **Estado e século XXI**: a integração supranacional sob a ótica do direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MARIANO, K. L. P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos CEDEC**. São Paulo, n. 50, 1995.
- MARIANO, M. P.; MARIANO, K. L. P. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**. Piracicaba, v.13, n. 31, p. 47-68, 2002.
- _____.; _____. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ; Unesp; Fapesp, 2005, p.131-160.
- MATLARY, J. H. **International theory and international relations theory**: what does the elephant look like today and how should it be studied? Paper apresentado na Second ECSA – World conference Federalism, subsidiarity, and democracy in the European Union, Bruxelas, 05 a 06 de maio de 1994.
- MELLO, C. D. A. **Direito internacional da integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- MENEZES, W. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, A. A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. **Blocos econômicos e integração da América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 137-176.
- MENIN, F. J. Las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración regional. **Anuario de derecho constitucional**. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2008.
- MERCOSUL. **Carta do Rio**. Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos de Mercosul. 2007.
- _____. **Mercosul/CMC/DEC nº 41/04**. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

MERLE, M. **Bilan de relations internationals**. Paris: Éditions Econômica, 1995.

_____. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: UNB, 1981.

MEZZAROBIA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MITRANY, D. A. **A working peace system**. Chigago: Quadrangle Books, 1966.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**. Brasília: UNB, 1987.

_____. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul – da tríplice aliança ao MERCOSUL – 1870-2003**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, S.; SCOTT, A. (Eds.). **Economic and political integration in Europe: international dynamics and global context**. Cambridge: Blackwell, 1994.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, M. F. In: PRADO, D. F. B. **As cidades como atores nas relações internacionais: a atuação via rede**. Disponível em: <<http://www.santiagodantasssp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/prado.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2010.

OLIVEIRA, M. O. **União Europeia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999.

PAULA, G. C. C. **Metodologia da pesquisa científica**. Goiânia: Editora Vieira, 2010.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**. 1992. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.py/v1/?s=constiución>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

PECEQUILO, C. S. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visão**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PRAZERES, T. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, P. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Unesp/Edusc, 2004, p. 283-312.

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

RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

_____. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso Brasileiro. In: VIGEVANI, T. et. al. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp; Educ, 2004, p. 441-461.

SANCHEZ, R. M. La conformación federal del estado y su implicación em los procesos de integración. In: VIGEVANI, T. et. al. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp; Educ, 2004, p. 345-372.

SARAIVA, J. F. S. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 2, p. 429-455.

SARFATI, G. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHAPOSNIK, E. **As teorias da integração e o Mercosul: estratégias**. Florianópolis: UFSC, 1997.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____; VENTURA, D. **Introdução ao direito internacional público**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo de Mato Grosso do Sul (SEPROTUR). **Desempenho do Comércio Exterior de Mato Grosso do Sul – janeiro/dezembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.sgi.ms.gov.br/pantaneiro/sites/seprotur/index.php?inside=1&tp=3&show=960>>. Acesso em: 21 jun. 2010.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental Del Uruguay**, 31 de octubre de 2004. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. 1999. Disponível em: <http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/view/ver_legislacion.pag>. Acesso em: 10 abr. 2010.

VIGEVANI, T. et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp; Educ, 2004.

_____.; WANDERLEY, L. E. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Unesp; Educ; Fapesp, 2005.

VIZENTINI, P. G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração na América do Sul. In: WIESENBRON, M.; GRIFFITHS, R. (Orgs.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. p. 93-108.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WANDERLEY, L. E. e VIGEVANI, T. (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ; Unesp; Fapesp, 2005.

XIAN, G. A regionalização dos países emergentes: um estudo de caso do Leste Asiático. In: SANTOS, T.; MARTINS, C. E.; BRUCKMANN, M. (Orgs.). **Países emergentes e os novos caminhos da modernidade**. Brasília: Cátedra UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável, UNESCO, 2008, p. 231-242.

ZICOSUL. I ENCUENTRO INTERNACIONAL ZICOSUR – Ásia Pacífico, em 10 de abril de 1997. **Ata de Antofagasta**, 1997. Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/portugues/index1.php?pag=actas&cid_acta=1>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. I ENCUENTRO INTERNACIONAL ZICOSUR – Ásia Pacífico, em 29 de outubro de 1998. **Ata de Salta**, 1998. Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/portugues/index1.php?pag=actas&cid_acta=2>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. III ENCUENTRO INTERNACIONAL ZICOSUR – Ásia Pacífico, em 20 de julho de 1999. **Ata de Filadélfia**, 1999. Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/portugues/index1.php?pag=actas&cid_acta=3>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. IV ENCUENTRO INTERNACIONAL ZICOSUR – Ásia Pacífico, em 05 de abril de 2001. **Ata de Campo Grande**, 2001. Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/portugues/index1.php?pag=actas&cid_acta=4>. Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. IV ENCUENTRO INTERNACIONAL ZICOSUR – Ásia Pacífico, em 26 de setembro de 2010. **Ata de Santa Cruz**, 2010. Disponível em: <http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/portugues/index1.php?pag=actas&cid_acta=13>. Acesso em: 20 jun. 2010

ANEXOS

ANEXO A - Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina – Protocolo n. 23.



Publicado no D.O nº 57, de 24 de março de 1988
**PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE A REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ARGENTINA**

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE EXECUÇÃO

A Comissão de Execução do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, de acordo com o disposto na “Ata para a Integração Brasileiro-Argentina”, assinada em 29 de julho de 1987, examinou, aprovou e apresenta à consideração dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina os documentos anexos, que se discriminar a seguir.

Viedma, em 17 de julho de 1987.

JOSÉ SARNEY

RAUL ALFONSIN

DOCUMENTOS ANEXOS AO RELATÓRIO DA COMISSÃO
EXECUTIVA DO PROGRAMA
PROTOCOLO REGIONAL FRONTEIRIÇO (Nº 23)

Estabelece os objetivos para uma maior integração física, econômica e cultural entre os Estados brasileiros do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná e as Províncias argentinas de Corrientes, Chaco,

Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé, e cria Grupo de Trabalho Permanente para identificar ações a serem empreendidas por ambos os países, além de Comitês de Fronteira nas cidades de Foz de Iguaçu e Puerto Iguazú, e Uruguaiana e Paso de Los Libres.

ANEXO I PROTOCOLO N.º 23 - REGIONAL FRONTEIRIÇO

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Argentina

CONSIDERANDO

A importância da integração regional fronteiriça no contexto do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina;

Que, desde a assinatura do Protocolo n.º 23 - Regional Fronteiriço, em novembro de 1988, em Buenos Aires, o Grupo de Trabalho Permanente nele previsto, constituído pelas autoridades nacionais de ambos os países, e estaduais e provinciais da região formada, no Brasil, pelos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e, na Argentina, pelas Províncias de Corrientes, Chaco, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé, que integram o CRECENEA/LITORAL, realizou duas reuniões em que se trataram temas relativos à integração regional fronteiriça, concretizando, desse modo, as linhas gerais enumeradas neste Protocolo;

Que a otimização dos recursos da fronteira se revele um fator essencial para o desenvolvimento da região em seu conjunto, e

Que este instrumento resulta um meio eficaz para que os Estados da Região Sul do Brasil e as Províncias do CRECENEA/LITORAL ampliem sua participação no processo de integração entre os dois países;

DECIDEM:

1. Expressar sua satisfação pelos progressos logrados nas negociações realizadas no âmbito do Protocolo n.º 23 - Regional Fronteiriço, que se manifestam nos Acordos alcançados nesta data, sobre Comitês de Fronteira e Ponte São Borja - Santo Tomé.
2. Reafirmar a importância das gestões conjuntas efetuadas ante o BID/INTAL, destinadas à elaboração de um estudo sobre a situação e o potencial econômico de região, com vistas ao planejamento de ações conjuntas e à integração regional.
3. Fomentar a análise de todos os temas relativos à mais ampla participação das regiões fronteiriças como protagonistas do processo de integração, no contexto do presente Protocolo.

Uruguaiana, 22 de agosto de 1989.

ROBERTO DE ABREU SODRÉ

DOMINGO FELIPE CAVALLO

ANEXO B – Proposta de Emenda à Constituição 475 de 03/11/2005

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2005

(Do Deputado Federal André Costa e outros)

Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros.

Art.1º O art. 23 da Constituição Federal, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo “segundo”:

“Art.23.....

§1º

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

ANEXO C – Proposta de Emenda à Constituição 475 de 03/11/2005 – Relatório

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA PROJETO DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 475, DE 2005

Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros

Autor: Deputado ANDRÉ COSTA e outros

Relator: Deputado NEY LOPES

I - RELATÓRIO

A proposta ora encaminhada visa a acrescentar um parágrafo ao existente no artigo 23 do texto constitucional. Pela redação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das respectivas competências, poderiam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observando-se o previsto no artigo 49 e na forma da lei.

Apresentada por número suficiente de signatários, vem a esta Comissão para que se manifeste quanto à admissibilidade.

II - VOTO DO RELATO

Não há óbices preliminares à emenda ao texto constitucional, atendido o disposto no § 1º do artigo 60 da Constituição da República.

Para discorrer sobre o conteúdo da proposta, entendo correto abordar seus três pontos-chave:

- a) que atos internacionais os Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam celebrar;
- b) com quem poderiam celebrar tais atos;
- c) quais as condições formais.

A sugestão da emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional.

Discordo.

Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...).

A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);

b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais.

De resto, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda.

Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência.

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional.

Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc ...).

Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem,

e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada).

Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais.

Igualmente dispensáveis e criticáveis são a remissão ao artigo 49 (de resto imprecisa) e a previsão de lei para dispor sobre o tema.

Nada no artigo 49 parece encaixar-se na discussão ora exposta (salvo, como mero elemento de comparação, o já citado inciso V). Estariam os Autores desejando submeter a “autorização” ao crivo do Congresso Nacional e sob a forma de “lei”?

Seria, em minha opinião, apenas mais um detalhe equivocado de um mecanismo, ora sugerido, manifestamente contrário ao previsto no texto constitucional.

Pelo exposto, opino pela inadmissibilidade da PEC nº475, de 2005, por promover a subversão da ordem federativa ao restringir autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado NEY LOPES

Relator

ANEXO D – Decisão do Conselho Mercado Comum n. 41/04

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 E – Resolução do Grupo Mercado Comum n.26/07

MERCOSUL/GMC/RES Nº 26/07

**REGULAMENTO INTERNO DO 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 Decisão Nº 41/04 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que o FCCR foi criado com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes.

Que é necessário estabelecer normas que regularizem o funcionamento interno do FCCR e sua articulação com outros órgãos do MERCOSUL, a cujos efeitos o Foro elevou a proposta de Regulamento Interno.

**O GRUPO MERCADO COMUM
RESOLVE:**

Art. 1 - Aprovar o “Regulamento Interno do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL”, que consta como Anexo e faz parte da presente Resolução.

Art. 2 – Esta Resolução não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

LXIX GMC – Montevideu, 27/IX/07

REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR)

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 Partes.

Artigo 2º - O Foro Consultivo será composto por representantes eleitos(as) de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos designados(as) pelos Estados Partes, integrantes de seus respectivos territórios.

§ Único: Cada Estado Parte 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 **Atribuições e Responsabilidades**

Artigo 5º - O Foro Consultivo tem as seguintes atribuições e responsabilidades:

- a) Pronunciar-se, por intermédio do GMC, dentro do âmbito de sua competência, emitindo recomendações, seja por iniciativa própria ou a partir de consultas 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 para o cumprimento de seus objetivos sobre qualquer questão referente ao processo de integração e sua cidadania emitindo “declarações públicas”.
- 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 as diversas etapas de sua implementação, especialmente nas instâncias referentes aos Fundos de Convergência Estrutural do MERCOSUL.
- d) 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.
- 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 Estados Partes, 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 colaborar com a construção de uma identidade cidadã regional.

- h) Promover e estabelecer tratativas tendentes à celebração de acordos interinstitucionais com órgãos e foros da estrutura institucional do MERCOSUL. Em todos os casos, os acordos se celebrarão por intermédio do GMC.
- i) Estabelecer vínculos e realizar consultas com associações e instituições nacionais ou internacionais, quando seja conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos no âmbito da normativa MERCOSUL vigente.
- j) Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração em nível municipal, estadual, provincial e/ou departamental.
- k) Criar instâncias para o estudo de temas específicos, para a continuidade dos acordos alcançados dentro do Foro, 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 âmbito de articulação das instâncias do Foro e será integrada pelos Coordenadores(as) Nacionais, titulares e/ou alternos(as) e pelos(as) Coordenadores(as) em exercício de ambos os 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 Partes e os relatórios dos Comitês. Será preparado pela Coordenação Geral do Foro Consultivo e comunicado aos demais Estados Partes, 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 Parte que exerça a Presidência *Pro-Tempore*.

Artigo 9º - O Foro Consultivo se reunirá de forma ordinária ou extraordinária.

§ 1º - As reuniões ordinárias se realizarão preferencialmente no país sede da Presidência *Pro-Tempore* em datas a combinar, com uma freqüência mínima de uma reunião por semestre.

§ 2º - O Foro Consultivo se reunirá de forma prévia a Reunião do CMC com os Presidentes dos Estados Partes.

§ 3º - As reuniões extraordinárias serão convocadas pela Presidência *Pro-Tempore* a qualquer momento, por solicitação de qualquer Estado Parte e em lugar a combinar.

Artigo 10º - As atas, recomendações e demais documentos de trabalho do Foro Consultivo se ajustarão à normativa MERCOSUL vigente aplicável ao 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 reunir-se-ão ao menos uma vez por semestre, preferencialmente 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 Estado Parte designará os(as) funcionários(as) governamentais que o representem nas reuniões de comitês, comissões e grupos de trabalho, as quais se realizarão preferencialmente no país que exerça a Presidência *Pro-Tempore*.

§ 2º - O Foro Consultivo recomenda integrar ambos os 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 na normativa MERCOSUL vigente para os órgãos e foros do MERCOSUL.

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 Partes. 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 ao Conselho do Mercado Comum por intermédio 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 a instância representativa dos governos municipais, alcaldias, prefeitura ou equivalentes no MERCOSUL, do Foro Consultivo.

Artigo 18 – O Comitê de Municípios será composto por um máximo de dez representantes de cada Estado Parte.

Artigo 19 – Poderão integrar o Comitê de Municípios aqueles(as) representantes de governos municipais ou equivalentes, eleitos(as) por sufrágio universal e na vigência de seu mandato. O Comitê de Municípios será coordenado por um dos integrantes 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 aos 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 Partes, 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 os órgãos e foros da estrutura institucional 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 a instância representativa dos governos estaduais, provinciais, departamentais 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 Parte.

Artigo 24 – Poderão integrar o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos aqueles(as) representantes de governos estaduais, provinciais ou departamentais, 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, departamental 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 dos estados federados, províncias e departamentos.
- b) Apresentar propostas e formular recomendações relativas aos temas de interesse dos governos dos estados federados, províncias e departamentos 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 Partes, de maneira a estimular uma maior participação desses âmbitos 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 órgãos e foros da estrutura institucional 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.

ANEXO F – Estatuto e Regimento Interno da Rede Mercocidaes

ESTATUTO DAS MERCOCIDADES

PREÂMBULO

Os Chefes de Governo Municipais e representantes reunidos na II Reunião de Prefeitos do Mercosul, realizada na cidade de Porto Alegre - Brasil, nos dias 05 e 06 de Setembro de 1996.

CONSIDERANDO os fins consagrados na ata de fundação da Mercocidades, quando da Reunião ocorrida na cidade de Assunção - Paraguai em 10 e 11 de Novembro de 1995.

CONSIDERANDO que as cidades constituem espaços de interação humana de importância crescente e suas organizações administrativas representam entidades ativas de participação política que não podem estar alijadas à globalização das relações internacionais.

CONSIDERANDO que a participação municipal ocupa um papel essencial nos processos de integração regional, uma vez que vários de seus objetivos coincidem plenamente com os do Mercosul, resolvem aprovar o seguinte:

ESTATUTO SOCIAL

Capítulo I

Da Denominação

Art. 1º - Sob a denominação de MERCOCIDADES reconhece-se uma entidade sem fins lucrativos regida pelo presente Estatuto Social e demais Resoluções emanadas dos seus órgãos.

Dos Fins

Art. 2º - A Mercocidades é constituída para o cumprimento dos seguintes fins e objetivos:

- I. Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL
- II. Impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal, adequados ao processo de integração.
- III. Criar mecanismos de comunicação em redes, entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como ao acesso dos cidadãos aos centros municipais de investigação, desenvolvimento tecnológico e cultural.
- IV. Estabelecer e impulsionar convênios e serviços recíprocos entre as diversas prefeituras e as redes que virem a se formar.
- V. Potencializar os recursos humanos e as experiências administrativas para gestões locais.

- VI. Coordenar a planificação e promoção de ações vinculadas ao crescimento e progresso urbano das cidades.
- VII. Coordenar projetos e desenvolver programas integrados, com o objetivo de facilitar a realização de serviços, e qualificar a infra-estrutura urbana.
- VIII. Propugnar a cooperação intermunicipal no campo das ciências e tecnologia.
- IX. Desenvolver e potencializar atividades comuns e integradas vinculadas à cultura, recreação, esporte e turismo.
- X. Através de unidades técnicas de representação integrada efetuar o inventário do patrimônio cultural e histórico das cidades do Mercosul, propondo medidas comuns que garantem sua preservação e difusão.
- XI. Desenvolver e planejar o turismo regional.
- XII. Realizar estudos e colaborar na elaboração de planos e estratégias na área urbana e ambiental, com o objetivo de harmonizar e coordenar as ações nesta área.
- XIII. Colaborar na planificação das políticas e planos de desenvolvimento da cidade, levando em conta a necessidade de melhorar a qualidade de vida.
- XIV. Impulsionar a adoção de políticas adequadas frente ao crescimento populacional e prevenir a violência nas cidades.
- XV. Impulsionar a adoção de políticas que adequem os projetos locais ao novo espaço regional.
- XVI. Impulsionar a criação de unidades técnicas intermunicipais, com representação integrada, para a planificação e o desenvolvimento de projetos comuns e regionais.
- XVII. Propugnar e conscientizar sobre a participação cidadã, que conduz ao exercício ativo dos direitos no âmbito político, econômico, social e cultural.
- XVIII. Identificar as causas de acentuação das desigualdades sociais, a fim de propor e apoiar soluções passíveis de serem executadas pelos governos locais.
- XIX. Difundir uma cultura democrática e democratizadora a nível regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através das prefeituras, definir políticas sociais adequadas.
- XX. Estudar e impulsionar, através das diversas prefeituras, a implantação de políticas coordenadas que tornem os serviços públicos acessíveis às parcelas mais pobres das cidades, integrando-as ao desenvolvimento social e cidadão.

Parágrafo único: A entidade poderá, igualmente, realizar toda e qualquer ação ou gestão destinada aos fins e objetivos propostos, sendo os anteriormente enunciados não limitativos do objeto geral da MERCOCIDADES.

Da Sede

Art. 3º - A Sede da MERCOCIDADES será a cidade que estiver exercendo a Secretaria Executiva da Rede.

Da Duração

Art. 4º - O período de duração da entidade é por tempo indeterminado.

Do Patrimônio

Art. 5º - O patrimônio da entidade estará constituído pelos aportes de capital promovido pelas Prefeituras associadas, da renda proveniente de suas atividades e por outras contribuições realizadas por entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, interessadas no desenvolvimento da entidade.

Parágrafo Primeiro: Para a contribuição de cada cidade-membro na composição do patrimônio da Rede serão observadas as disposições legais a que estão sujeitas as Municipalidades.

Parágrafo Segundo: A contribuição anual de cada cidade socia da rede será proporcional ao seu tamanho, sendo reconhecidas pelo menos tres categorias de acordo com a quantidade de habitantes:

1. Cidades de menos de 250.000 habitantes
2. Cidades de 250.000 habitantes a 499.999 habitantes
3. Cidades de 500.000 a mais habitantes

Capítulo II

Dos Sócios

Art. 6º - Podem associar-se a Mercocidades todas as cidades dos países do Mercosul e países associados que manifestem a sua vontade de fazerlo e cujos governos tenham sido eleitos democraticamente.

Cláusula Democrática: Os Chefes de Governo Municipais ou seus representantes, se comprometem a estabelecer que a plena vigência das instituições democráticas é um suposto indispensável para a participação no desenvolvimento de MERCOCIDADES, prevendo-se que, para o caso de ruptura da ordem institucional se realizem consultas entre os Governos das cidades membros e a afetada, tendentes a lograr soluções que restabeçam a situação de direito. No caso de que as consultas sejam infrutuosas, as partes considerarão a aplicação de medidas pertinentes.

Parágrafo Primeiro: No caso das cidades com menos de 500 mil habitantes, por decisão da Assembléia Geral, poderão ser aceitadas em qualidade de sócias postulantes.

Parágrafo Segundo: Neste caso, a condição de sócia postulante se estenderá por um período

mínimo de um ano a partir da decisão da Assembléia Geral, finalizando o mesmo, o Conselho apresentará à Assembléia Geral sua opinião sobre a efetivação da sócia postulante como sócia plena.

Parágrafo Terceiro: As sócias postulantes terão o direito de participar das reuniões das instâncias da Rede, colaborar nas unidades temáticas e receber os materiais informativos da Rede sem o direito a voto ou a cargo de coordenação.

Parágrafo Cuarto: Todas as cidades integrantes da Rede contribuirão com uma cota anual para seu funcionamento

Parágrafo Quinto: As cidades da Rede que não estejam em dia com suas cotas não poderão exercer as funções diretivas das mesmas

Art. 7º - O requerimento de solicitação para associar-se a Rede deve ser apresentado, por escrito, ao Conselho da MERCOCIDADES, através da Secretaria Executiva, e será obtida a qualidade de associado com a aprovação da Assembléia Geral.

Art. 8º - O requerimento escrito deverá possuir um perfil da associada e vir acompanhado de documentação e informações que descrevam as características da cidade.

Art. 9º - A qualidade de associada da MERCOCIDADES pode terminar por decisão da Assembléia Geral, quando a associada não cumpra com suas obrigações estatutárias.

Art. 10º - O sócios da Rede terão os seguintes direitos:

I - Compôr a Assembléia Geral dos Sócios;

II - Votar e ser votado;

III - Participar das instâncias estatutárias da Rede, bem como de outras que porventura venham a ser criadas.

Art. 11º - São deveres dos sócios da Rede.

I - Cumprir e fazer cumprir as presentes disposições estatutárias;

II - Zelar pela observância dos princípios e objetivos da Rede;

III - Participar dos eventos da Rede.

Parágrafo único: A inobservância ou o descumprimento dos deveres acima arrolados ensejará penalidades a serem definidas no Regime Interno da Rede.

Art. 12º - Os Municípios sócios da Rede não responderão, solidária nem subsidiariamente, pelas obrigações e compromissos assumidos pela mesma.

Capítulo III

Das Instâncias da Rede

Art. 13º - São instâncias da MERCOCIDADES

- I - Assembléia Geral de Sócios
- II - Conselho de MERCOCIDADES
- III - Comissão Diretiva
- IV - Secretaria Executiva
- V - Unidades Técnicas
- VI – Secretaria Técnica Permanente

Seção I - Da Assembléia Geral de Sócios

Art. 14° - A Assembléia Geral é o órgão máximo de deliberação e direção da Rede.

Art. 15° - A Assembléia Geral será constituída pelo Chefe de Governo das cidades associadas, eleitos democraticamente.

Parágrafo único: Os Chefes de Governo municipais poderão fazer-se representar, por razões de força maior, pelo Vice-Chefe de Governo ou por um representante de primeiro nível, devidamente designado.

Art. 16° - O Chefe de Governo da cidade que estiver ocupando a Secretaria Executiva da Rede presidirá as reuniões da Assembléia Geral, devendo ser auxiliado por outro representante de sua livre escolha.

Parágrafo único: Nas hipóteses em que se fizer necessário, o Presidente da Assembléia Geral, além de seu voto ordinário, terá voto de qualidade.

Art. 17° - São funções privativas da Assembléia Geral de Sócios da Rede:

- I - Aprovar os presentes Estatutos, bem como eventuais propostas de alterações;
- II - Eleger os componentes do Conselho, da Secretaria Executiva e das Unidades Temáticas da Rede;
- III - Definir a política geral e as estratégias de atuação da Rede, em consonância com os fins consagrados no presente Estatuto;
- IV - Aprovar o Regimento Interno da Rede;
- V - Apreciar os pedidos de ingresso e exclusão de sócio da Rede;
- VI - Apreciar os recursos de decisões de outros órgãos da Rede;
- VII - Decidir acerca da dissolução da Rede, segundo os procedimentos estabelecidos no presente Estatuto Social;
- VIII - Apreciar a prestação de contas do Conselho, da Secretaria Executiva e das Unidades Temáticas;
- IX - Resolver os casos omissos neste Estatuto.

Art. 18° - A Assembléia Geral reunir-se-á, ordinariamente, por convocação de seu Presidente, de um em um ano, ou extraordinariamente, por convocação de mais de 50% (cinquenta por cento) dos sócios da Rede.

Parágrafo único: As reuniões ordinárias da Assembléia Geral da MERCOCIDADES, composta pelos Chefes de Governo das cidades sócias da Rede, dar-se-ão durante o mês de setembro, momento no qual deverão ser eleitos os Membros do Conselho, o titular da Secretaria Executiva, e os titulares das Unidades Temáticas da Rede. Nesta mesma reunião deverá ser apresentado, pelo Conselho da Mercocidades, um Relatório do funcionamento da Rede e das atividades por ela promovidas.

Art. 19° - As reuniões da Assembléia Geral de Sócios instalar-se-ão com qualquer número de presentes e todas suas deliberações dar-se-ão pelo voto da maioria simples dos presentes.

Seção II - Do Conselho da Mercocidades

Art. 20° - O Conselho da Mercocidades é o órgão superior de administração da MERCOCIDADES.

Art. 21° - O Conselho estará composto por duas cidades de cada país membro do Mercosul, por uma cidade de cada país associado e pela Comissão Diretiva.

- As cidades membros do Conselho em razão da cota que corresponde a cada país, terão membros suplentes na mesma proporção assinada no inciso anterior”

Parágrafo Primeiro: Os Países que possuírem apenas uma cidade na Rede terão representação singular no Conselho.

Parágrafo Segundo: A Secretaria Executiva será naturalmente um dos representantes de seu país no Conselho.

Parágrafo Terceiro: Nas reuniões do Conselho de Mercocidades somente terão direito a voto as cidades que sejam representadas por seu prefeito ou intendente, ou por quem os represente corretamente designado .

Art. 22° - Compete ao Conselho da MERCOCIDADES:

I - Elaborar e apresentar nas Assembléias Gerais de Sócios os relatórios de funcionamento e atividades da Rede durante seu mandato;

II - Manifestar-se, em nome da Rede, sobre os assuntos de interesse da mesma, em especial aqueles referentes aos processos de integração regional;

III - Definir e promover eventos que projetem a Rede, bem como promovam seus objetivos;

IV - Sugerir ações às Unidades Temáticas da Rede, bem como acompanhar as atividades por estas promovidas;

V - Manter as cidades associadas à Rede informadas das iniciativas e atividades promovidas pela mesma.

Parágrafo único: As deliberações do Conselho dar-se-ão sempre por consenso dos seus membros.

Art. 23° - O Conselho da Rede reunir-se-á, ordinariamente, a cada 6 (seis) meses, por convocação do Secretário Executivo, ou extraordinariamente, sempre que assim se fizer necessário, por convocação do mesmo ou mais de cinqüenta por cento de seus membros.

Seção III - Da Comissão Diretiva

Art. 24° - A Comissão Diretiva é um organismo de apoio da Secretaria Executiva da Mercocidades nos trabalhos de coordenação da Rede.

Art. 25° - A Comissão Diretiva estará confirmada pela cidade que estiver exercendo a Secretaria Executiva, pela cidade que exerceu a Secretaria Executiva na gestão imediatamente anterior e pela cidade que exercerá a Secretaria Executiva na gestão imediatamente posterior.

Seção IV - Da Secretaria Executiva

Art. 26° - A Secretaria Executiva será a instância responsável por coordenar os trabalhos do Conselho da Rede, bem como manter arquivados e difundir os documentos.

Parágrafo Primeiro: Os recursos para o funcionamento da Secretaria Executiva correrão por conta da cidade que esteja exercendo dita função, que deverá subvencionar os gastos correntes. Datalhamos a continuação a composição dos mesmos:

1. Local da sede
2. remuneração do pessoal
3. Serviços de água, luz, telefone, internet, correio
4. Equipes, móveis, úteis de oficina

Parágrafo Segundo: Os otros gastos de funcionamento da Rede serão cubertos pelos recursos provenientes do patrimonio da rede estiplado no art.5 – cap. I, do presente Estatuto

Art. 27° - São atribuições da Secretaria Executiva da Rede:

I - Representar oficialmente a MERCOCIDADES, bem como designar representante para tanto;

II - Convocar e presidir as reuniões da Assembléia Geral de Sócios e do Conselho, cabendo-lhe, quando necessário, além de seu voto ordinário, voto de qualidade.

Parágrafo único: O mandato da Secretaria Executiva será de 1 (um) ano, devendo coincidir com a realização das reuniões ordinárias da Assembléia Geral de Sócios.

Seção V - Das Unidades Técnicas

Art. 28° - As Unidades Técnicas constituem instâncias responsáveis pelo desenvolvimento de temas específicos da Mercocidades, com sede em uma das cidades componente da Unidade Temática.

Art. 29° - Compete às Unidades Técnicas:

I - Formular e propor, dentro de sua área temática, políticas comuns a serem sugeridas no âmbito do Mercosul;

II - Promover pesquisa e divulgação de experiências desenvolvidas, nas mais diversas cidades do mundo;

III - Promover eventos de discussão acerca do tema de sua responsabilidade, buscando retirar propostas a serem defendidas e difundidas pela Rede;

IV - Preparar um Banco de Dados com informações acerca do tema coordenado.

Art. 30° - As Unidades Técnicas deverão remeter ao Conselho da Rede relatório quadrimestral de suas atividades, bem como propostas a serem viabilizadas no quadrimestre próximo.

Seção V – Da Secretaria Técnica Permanente

Art. 31° - A Secretaria Técnica Permanente é um órgão asesor da Secretaria Executiva.

Art. 32° - Compete à Secretaria Técnica Permanente:

I – Levar a memória institucional de rede

II – apoiar e auxiliar o trabalho técnico e administrativo da Secretaria Executiva

III - apoiar e auxiliar o trabalho do organismo do MERCOSUL destinado a participação das cidades

IV – Realizar o seguimento do proceso de integração, procurando determinar os debates e decisões de interés para as cidades.

Capítulo IV

Dos Documentos

Art. 33° - Os documentos em espanhol e português serão considerados igualmente oficiais e autênticos.

Capítulo V

Das Disposições Gerais

Art. 34° - Aplicam-se aos casos omissos no presente Estatuto as Resoluções determinadas pelos competentes órgãos da Rede.

Capítulo VI

Das Disposições Transitórias

- I. A composição do Conselho da MERCOCIDADES, definida no Art. 21 do presente Estatuto Social, terá vigência temporária, até a realização da próxima Assembléia Geral.

(Aprovado na VIII Cúpula)

ANEXO G – Ata do I Encontro Internacional da ZICOSUL

I Encontro Internacional ZICOSUR - Asia Pacífico

Antofagasta - Chile

07 al 10 de Abril de 1997

(Extraído del libro I Encontro Internacional ZICOSUR – Asia Pacífico)

El Primer Encuentro de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) y el Asia- Pacífico, realizado en Antofagasta entre el 07 y el 10 de abril de 1997, constituyó un hito en el proceso de conocimiento mutuo y el inicio de relaciones más estrechas y fructíferas entre los países y regiones ribereñas de la Cuenca del Pacífico.

A ambos lados del Pacífico se viven estimulantes procesos de integración. En el Centro Oeste Sudamericano, el MERCOSUR es el paso más importante dado por Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile para un proceso de incremento comercial y desgravación de las barreras aduaneras, lo que permite visualizar, en un futuro próximo, la integración total del subcontinente como un adelanto de lo que será la integración de las Américas en el próximo siglo.

Por otra parte, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), que reúne a naciones de ambos lados del gran océano, que en conjunto suman la mitad de la producción mundial de bienes y servicios, y el 40 % de todo el comercio internacional y que además en su rápido crecimiento económico, aumentarán sus demandas alimentarias y de toda índole.

La Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano, (ZICOSUR) con una inmensa potencialidad de ampliación de su producción agrícola y pecuaria, puede suplir las nuevas demandas de las naciones del Asia, lo que involucra un punto de futuro encuentro comercial, que será un elemento decisivo de la transformación del Océano Pacífico en el primer centro de comercio mundial en los decenios venideros.

En el libro del Primer Encuentro Internacional ZICOSUR-Asia-Pacífico se recopilan todas

las intervenciones que los participantes hicieron en la reunión. Su amplio contenido y la profundidad de sus temas cardinales son, sin duda, una fuente de consultas para todos los interesados en este proceso de integración.

La jornada contó con la presencia de 300 representantes de los sectores público y privado de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano, ZICOSUR, además de diplomáticos y empresarios de los países del Asia –Pacífico. Lo anterior forma parte del desarrollo de la política de globalización económica vigente en la actualidad, fenómeno que es plenamente coincidente con la Estrategia de Desarrollo impulsada por el Gobierno Regional de Antofagasta.

La inquietud integracionista, que moviliza a los pueblos hacia el desarrollo, obliga a seguir interactuando fuertemente en los diversos campos de la economía mundial, actitud que nos lleva a enfrentar como país el desafío de exportar nuestros bienes y servicios al mundo. De este modo, participamos de la visión de satisfacer gran parte de los requerimientos de nuestras sociedades en esta naciente complementación.

Hemos evidenciado la necesidad de comercio entre las naciones emergentes del Asia-Pacífico y los países que integran la ZICOSUR, debido a las grandes potencialidades económicas que el centro –oeste de nuestro continente posee.

En la mecánica global de intereses, tanto las naciones del Asia- Pacífico, como los países que integran la ZICOSUR, viven procesos de integración similares, que en el caso de los países asiáticos se concreta gracias a la creación de organismos como la ASEAN y la APEC.

Finalmente, los representantes de las naciones del conglomerado del Asia- Pacífico, integrado por Japón , Malasia, Indonesia, Tailandia, República Popular China, Corea del Sur, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda, junto a los países que conforman la ZICOSUR, Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay, fueron activos participantes del Primer Encuentro Internacional ZICOSUR Asia- Pacífico, estableciendo a manera de compromiso en este proceso de integración, un próximo encuentro a realizarse entre los días 30 de octubre y 9 de noviembre de 1997, esta vez en la localidad de Salta, Argentina

ANEXO H – Carta de Intenções do CRPM com CODESUL e ZICOSUL

Arquipélago dos Açores, 24 de junho de 2006



MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

BETWEEN

THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

AND

THE CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

The United Nations Development Program (hereafter referred to as “UNDP”), a subsidiary organ of the United Nations, an intergovernmental organization established by treaty, having its headquarters in New York, USA, and the Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (hereafter referred to as “CPMR”), an organization representing regional public authorities, having its headquarters in Rennes, Brittany, France (UNDP and CPMR are hereinafter jointly as the “the Parties”):

- Recalling that UNDP works with partners in over 160 countries as the United Nations global development network to help people build a better life.
- Recalling that CPMR brings together around 160 Regions of Europe representing more than 180 million people from 25 countries, inside and outside European Union, including

Regions of North Africa, Indian Ocean, Caribbean, Central America and Atlantic Ocean. They work together to ensure that EU institutions, Council of Europe and national governments take into account of their common interests, and cooperate on practical projects in order to enhance their assets.

- Recognizing the unique contribution that Regions can offer to development, in general, and the Millennium Development Goals in particular at local level, when using their multilateral channels.
- Considering that UNDP has, within its different bureau, namely Bureau for Resources and Strategic Partnerships (BRSP), Bureau for Development Policy (BDP), Regional Bureaus, namely for Africa, Arab states, Asia and the Pacific, Europe and the CIS and Latin America and the Caribbean, and different entities such as, among others, the UN Capital Development Fund, the UN Volunteers, the UNDP GEF Small Grants Programme (SGP) which all have various activities with sub national entities on issues such as local governance, local development, environment protection and others.
- Considering that UNDP has recently created an office in Geneva known as the “Hub for Innovative Partnerships”, aiming at giving a vision and a strategy for developing cooperation with regional and local governments through a territorial approach of development, for which UNDP’s “ART / GOLD” programme provides an implementing methodology and ensures the facilitation process between Regions (sub national entity) and UNDP at large.
- Considering that CPMR has increasingly felt the need to give consideration to issues outside the European continent and European Union through:
 - **The signature of a protocol agreement on cooperation between CODESUL (the regions of southern Brazil), CRECENEA (the provinces of northern Argentina), and request to establish their own forms of organization, with a view to coordinating their development and holding dialogues with their central governments: Zicosur and Mercosur regions for example. (Grifo nosso)**
 - The active role in the design and implementation of the Union’s new neighborhood policy, both to the East (with the Baltic Sea Commission) and the South-East (Balkan and Black Sea Regional Commission), as well as to the South (Inter-Mediterranean

- Commission).
- The creation, at the World Summit for Sustainable Development (WSSD, Johannesburg 2004), of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD), to tackle the issue of biodiversity, climate change, sustainable development at large.
 - Considering that CPMR has extensive experience of developing productive platforms for cooperation between EU institutions, the member states and the Regions through successive treaties and good governance practices over the last 30 years. One is therefore convinced of the need to develop similar structures at a global level in order to protect regional populations' interests on the one hand, and to involve the regions as the biggest stakeholders in the coordination of development strategies to ensure that globalization is successfully managed on the other hand.

Have entered into the following Memorandum of Understanding (hereafter referred to as the "MOU"), to cooperate as set forth herein on a non-exclusive basis.

1. Joint Working Group

The Parties set up a Joint Working Group (JWG) composed by representatives of:

- ▶ CPMR General Secretariat
- ▶ CPMR Geographical Commissions, when pertinent
- ▶ UNDP/Hub for Innovative Partnerships / ART GOLD Program
- ▶ ART Scientific Committee for Human Development Cooperation (CSART)
- ▶ UNDP GEF Small Grants Programme (SGP)
- ▶ Any other UNDP Bureau concerned by the present MOU

2. ART/CPMR Annual Plan of Action

The JWG is responsible to elaborate a first ART/CPMR Annual Plan of Action, containing a set of concrete initiatives.

The activities of the Parties under this MOU are subject to decisions of their respective governing bodies and their respective applicable regulations, rules, policies and procedures.

The priority initiatives are as follows:

At International level:

An international Program for disseminating human development policies and culture and the Millennium Development Goals throughout regions in the North and the South, through a series of events involving world, national and regional personalities from the scientific, cultural and political spheres.

An international Program for training international affairs / decentralized development managers, from the North and the South.

An international Program for exchanging and disseminating innovations for human development at decentralized level.

CPMR will be the focal point to facilitate the activities of its members when they work with UNDP. Any bilateral agreement between UNDP and one member of CPMR relating to the cooperation set forth herein will refer to this MOU.

At Country level:

The JWG will promote, identify and formulate one or more ART/CPMR initiatives aimed to involve largely regions in the North and the South to establish decentralized development partnerships for human development and MDGs. The ART/CPMR initiatives will be promoted in priority according to CPMR member regions' geographical priorities and UNDP priorities. Utmost efforts can be made to seek synergies with the EU's external actions, including both neighborhood policy and relations between the Union and other continents, such as: The Mediterranean, Latin America, The Indian Ocean, The Caribbean, and Sub-Saharan Africa. ART/CPMR initiatives can be:

New programs/projects in the framework of existing ART GOLD Programs, in the Countries where ART GOLD Programs are already working;

Promotion of new ART GOLD Programs, in collaboration also with other possible partners, in the Countries where these Programs are not yet established.

1.3. UNDP GEF Small Grant Programme

The JWG will explore systematically to connect the ART/CPMR initiatives with the

UNDP Global Environment Facility (GEF) Small Grants Programme (SGP)

1.4. Other UNDP Programs

The JWB will explore other UNDP entities and programmes and other UN Agencies to work with regions.

2. Administrative and Financial aspects

In order to implement the specific activities envisioned hereunder, whether at the international or country level, such activities shall be reflected in UNDP project documents in accordance with UNDP regulations, rules, policies and procedures.

Management arrangements for the specific activities shall be reflected in the project documents and determined in accordance with UNDP regulations, rules, policies and procedures.

All the UNDP/CPMR initiatives must specify the costs of activities and the sources of their financial support. It is intended that different donors can support the UNDP/CPMR initiatives, including donors mobilized by UNDP, specific Regions, European Union and others. Arrangements for the financing of such activities shall be agreed, including the conclusion of UNDP co financing agreements, specifying the costs or expenses relating to the activity and how they are to be borne by the Parties or other donors. Any resource mobilization by the Parties, in connection with this MOU, shall be carried out in an agreement with the other Party. In particular, neither party shall use the name or emblem of the other Party in connection with this MOU or otherwise without the express written approval of the other Party.

In addition to mobilizing resources from other parties, the JWG will study the possibility that the Parties :

- establish an annual budget to support in general its partnership structure
- support the UNDP/CPMR Annual Plan of Action with an annual contribution to be disbursed to the UNDP Trust Fund for Innovative Partnerships.

The Hub for Innovative Partnerships will be the UNDP focal point for CPMR, and the

CPMR headquarters secretariat will be the focal point for UNDP.

3. Support to CPMR in mobilizing Regions for the dialogue with United Nations Institutions

The UNDP will support, as appropriate, CPMR in its work to intensify the dialogue of the Regions with United Nations General Assembly and will support initiatives such as world meetings and forums aimed to establish a permanent formal dialogue with UN Agencies, Institutions and Programs.

Any dispute between the Parties arising out of this MOU shall be resolved amicably through negotiations.

IN WITNESS WHEREOF, the duly authorized representatives of the Parties affix their signatures below.

For the Conference of Peripheral Maritime
Regions of Europe (CPMR)

Claudio MARTINI
President

For the United Nations Development Program
(UNDP)

Bruce JENKS
Assistant Administrator and Director Bureau
for resources and Strategic Partnerships

The Azores, 24 June 2006.

Diagramação, Impressão e Acabamento:



Rua Fagundes Varela, 967
Cep 19802 150 • Assis • SP
Fone: (18) 3322-5775
Fone/Fax: (18) 3324-3614
vendas@graficatriunfal.com.br
www.graficatriunfal.com.br

