

## OS GOVERNOS SUBNACIONAIS E O MERCOSUL: UM BALANÇO DOS 10 ANOS DE FUNCIONAMENTO DO FCCR

### SUB-NATIONAL GOVERNMENTS AND THE MERCOSUR: A BALANCE OF 10 YEARS OF FCCR OPERATION

#### **Bruno Sadeck<sup>1</sup>**

Assessor internacional na subchefia de assuntos federativos  
Presidência da República  
Brasília - D.F. - Brasil

#### **Liliana Ramalho Froio<sup>2</sup>**

Universidade Federal da Paraíba  
Departamento de Relações Internacionais  
João Pessoa – Paraíba - Brasil

#### **Marcelo de Almeida Medeiros<sup>3</sup>**

Universidade Federal de Pernambuco  
Departamento de Ciência Política  
Recife – Pernambuco - Brasil  
Pesquisador PQ-1D do CNPq

**Resumo:** O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosur (FCCR) foi criado em 2004 com o objetivo de incrementar a participação dos governos subnacionais dos países-membros dentro do Mercosul. Ao longo desses anos, o Foro tem enfrentado alguns obstáculos políticos significativos sobre as práticas de cooperação descentralizada, no entanto, continua a ser uma experiência institucional única que tenta promover uma participação efetiva dos governos subnacionais no processo de integração. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva proceder à análise dos progressos e retrocessos do FCCR nos últimos 10 anos (2004-2014), com foco na participação brasileira. Para tanto, utilizou-se de referências bibliográficas prévias, bem como de documentos e relatórios institucionais e da experiência concreta dos autores nas reuniões do Foro.

**Palavras-chave:** Integração regional. Governos subnacionais. Mercosul. FCCR. Brasil.

**Abstract:** The Forum of Municipalities, Federated States, Provinces and Departments of Mercosur (FCCR) was created in 2004 to improve the involvement of sub-national governments of the member countries within Mercosur. During this period, the Forum has faced some significant political obstacles on decentralized cooperation practices. However, it remains a single institutional experience that attempts to promote effective participation of sub-national governments in the Mercosur integration process. Therefore, the present study aims to carry out analysis of the progress and set-backs of FCCR in the past 10 years (2004-2014), focusing on Brazilian participation. In the research, previous bibliographic references were used, as well as documents and institutional reports and the concrete experience of the authors with participation in the meetings of the Forum.

**Key-words:** Regional integration. Sub-national governments. Mercosul. FCCR. Brazil.

Recebido: 23/06/2016

Aprovado: 12/12/2016

#### **Considerações iniciais**

Nas últimas décadas do século XX, houve o surgimento e aprofundamento de blocos regionais que, guiados por distintos objetivos e interesses, passaram a ser mais atuantes e aumentaram significativamente suas ações externas nos diversos foros multilaterais existentes. Essa intensificação de relações dentro dos processos de integração regional, em função dos elos sistêmicos e regionais estabelecidos, bem como o contexto de interdependência global, têm impactado a realidade interna dos Estados, ampliando o escopo dos problemas e interferindo no processo de tomada de decisão, na medida em que outros atores passam a ser envolvidos.

---

<sup>1</sup> bsadeck@gmail.com

<sup>2</sup> liliana.froio@gmail.com

<sup>3</sup> mam14@uol.com.br

Diante desse contexto, diversos estudos discutem o papel de outros atores nas relações internacionais – além do Estado – e as transformações que ocorrem na organização e funcionamento interno dos países. Como destaca Duchacek (1986), os imperativos da interdependência (global e regional) levam atores e entidades diversas a se tornarem mais conscientes da sua vulnerabilidade a eventos externos e, como consequência, interessados em deles participar. Os líderes locais precisam reagir a impactos externos para melhor garantir o bem-estar da sua região e também assegurar a sua sobrevivência política. Assim, há uma extensão do campo de política externa para os governos subnacionais. No Canadá, as províncias tomaram a posição comum de que possuem o direito de agir internacionalmente em áreas de sua jurisdição constitucional e, nos Estados Unidos, os estados fazem *lobbies* junto aos seus representantes no Congresso com o objetivo de moldar aspectos da política externa nacional que lhes interessa: tarifas, comércio, imigração, tráfico de drogas, questões de fronteira (DUCHACEK, 1986, p. 236-237).

Os processos de interdependência regional são ainda mais impactantes para as localidades e regiões situadas na faixa de fronteira. Tais processos estariam proporcionando a chamada microdiplomacia regional transfronteiriça, ou seja, contatos transfronteiriços formais e informais condicionados pela proximidade geográfica e pela semelhança de problemas (DUCHACEK, 1986, p. 240-241). De fato, as similaridades de problemas entre cidades e regiões fronteiriças e a maior interferência de suas políticas na realidade umas das outras é que conduz os entes na direção da cooperação e da produção de serviços mútuos.

Nesse sentido, os governos subnacionais passaram a vislumbrar a criação de novas políticas para um mundo globalizado, uma vez que a aproximação com outros governos homólogos de países vizinhos ou distantes propiciou a busca por investimentos estrangeiros, o incremento de atividades comerciais e a troca de experiências na resolução de problemas pontuais que os afligiam (RODRIGUES, 2008).

Por outro lado, o papel dos governos subnacionais foi importante para impulsionar o processo de integração regional. Por exemplo, iniciativas conjuntas envolvendo diversas cidades de países sul-americanos culminaram na criação de espaços de diálogo e articulação dentro do Mercosul. Foram criados órgãos de representação perante o bloco, como a Rede Mercocidades e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Cita-se, ainda, o acordo Crecenea-Codesul, entre seis províncias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) e quatro estados de fronteira brasileiros (Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina), como um caso de cooperação fronteiriça inter-regiões que surgiu em razão do esforço das prefeituras e províncias de fronteira, com destaque para o empenho do governo do estado do Rio Grande do Sul. O Protocolo Regional Fronteiriço nº 23 entre a Argentina e o Brasil, que possibilitou o diálogo entre a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (Crecenea) e o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (Codesul), consistiu no “capítulo subnacional do processo de integração argentino-brasileiro” (RODRIGUES, 2004, p. 137).

Em relação ao FCCR, foco principal desse artigo, ele está vinculado ao Grupo Mercado Comum e consiste em uma instância formal de participação consultiva dos governos locais dentro do bloco, demonstrando o interesse dos mesmos pelo processo de integração, priorizando a cooperação descentralizada como eixo principal de suas ações. Criado em 2004, o FCCR começou a funcionar, de fato, somente em 2007. Neste estudo objetiva-se fazer um balanço geral da sua construção e funcionamento, bem como analisar a participação dos governos subnacionais no Foro ao longo do

período de 2004-2014. Primeiramente, será abordada a história mais ampla de formação do FCCR, buscando relatar algumas crises e entraves durante esse processo. Em seguida, são analisados seus mecanismos institucionais, como evoluem e que papel desempenham, e as ações desenvolvidas, principalmente as áreas priorizadas e os avanços ou dificuldades enfrentadas. Por fim, busca-se verificar a participação brasileira no FCCR ao longo desses anos. A presente pesquisa é de âmbito bibliográfico e documental, sendo realizada a partir de referências teóricas prévias e também com base em documentos e relatórios institucionais e na participação dos autores nas reuniões do Foro.

## **1. Retrospecto Histórico**

Os governos subnacionais iniciaram um movimento em direção aos cenários mundial e regional no intuito de buscar mais espaços de atuação e obter capacidade de controle sobre questões de política externa. Tal movimento de busca por participação dos governos locais resulta na fundação de diversas instituições e redes organizadas, especialmente de cidades. A criação de órgãos de representação tem sido uma maneira encontrada pelos entes para influenciar a agenda internacional dos Estados e esta tendência também se verifica dentro do processo de integração sul-americano.

A integração regional é temática particularmente sensível para os estados de fronteira porque causa impacto direto sobre seus territórios e, por isso, estes têm sido os atores mais ativos e engajados nesses processos. No Rio Grande do Sul, a integração sul-americana foi inicialmente temida e acompanhada pelo setor agropecuário local em função da possível competição com setores homólogos da Argentina e do Uruguai. Ricardo Seitenfus (1994b) relata que, na década de 1960, o então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, encaminhou mensagem ao presidente Juscelino Kubitschek criticando a intenção do Brasil de participar da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) sem consultar o estado sobre o assunto, que poderia trazer efeitos danosos para a região. De maneira geral, o estado sul rio-grandense sempre procurou atuar de forma ativa nos assuntos de política externa e criou um setor específico para tratar dessas questões desde a abertura democrática do Brasil na década de 1980.

Em função desses problemas, como destacam Ventura e Fonseca (2012), o Mercosul contou com relativa participação dos entes subnacionais ao longo do seu processo de evolução. Cita-se, primeiramente, a criação da Rede Mercocidades em 1995, como resultado dos intensos contatos que ocorriam entre as cidades sul-americanas, especialmente brasileiras e argentinas, no início dos anos 1990. A organização consiste em uma rede independente de cidades, em que só participam as cidades dos países membros e associados do Mercosul, no entanto, a rede não compõem a estrutura institucional do bloco. Ela possui como função promover o contato e o intercâmbio entre as cidades mercosulinas, permitir a troca de informações e, de certa maneira, favorecer a participação no bloco e influenciar seu processo decisório (VENTURA & FONSECA, 2012).

Ao longo dos anos, a Rede Mercocidades adquiriu uma grande articulação interna, com execução de projetos conjuntos e consolidação de uma estrutura permanente que inclui: uma secretaria técnica e quinze unidades temáticas de diversas naturezas, que discutem e definem os assuntos prioritários (de forma plenária, consensuada ou não) que serão trabalhados pelas cidades durante determinado tempo. O organograma da rede inclui a Assembleia Geral de Sócios (órgão máximo), o Conselho Mercocidades, a Comissão Diretiva, Grupos e Comissões de Trabalho, bem como a Secretaria-Executiva, que possui um caráter rotativo e é ocupada por mandato anual por uma cidade membro. Cabe destacar que as unidades temáticas funcionam como um espaço para articulação e

elaboração de políticas conjuntas, a fim de colaborarem mutuamente e ajudar a criar uma cultura de diálogo regional permanente.

Em quase vinte anos de existência, a Rede Mercocidades obteve diversas realizações que fortaleceram o papel das cidades na integração regional em áreas como: turismo, direitos humanos, meio-ambiente, gestão de resíduos sólidos e patrimônio cultural. As principais realizações são projetos conjuntos com financiamento próprio ou de órgãos nacionais e estrangeiros e publicações periódicas sobre suas atividades. Há, ainda, outras ações importantes, como a realização constante de reuniões, cúpulas, seminários, oficinas e feiras entre os membros da rede, além da criação de vasto banco de dados que compõe o acervo de informações e possibilita o registro e o compartilhamento com diversas instâncias governamentais e privadas. O banco de dados é formado pelas informações gerais de cada cidade da rede (população, atividades econômicas, educação, saúde, dentre outros), bem como pelas atividades executadas em conjunto pelos municípios.

A Rede Mercocidades proporcionou, também, a criação de órgãos permanentes na estrutura institucional do Mercosul. Para Sausi e Oddone (2010), a Mercocidades funcionou como um espaço para favorecer o *institutional building* da relação local-regional no Mercosul. Assim, após negociações entre a Rede e o Grupo Mercado Comum (GMC), foi aceita a proposta da Chancelaria argentina e criou-se a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) por meio da Resolução GMC nº 90, de 15 de dezembro de 2000 (BANZATTO & PRADO, 2014; SAUSI & ODDONE, 2010; VENTURA & FONSECA, 2012). A REMI esteve organicamente vinculada ao Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul (FCCP), que consiste em um órgão auxiliar do Conselho Mercado Comum, e constituiu um passo importante no reconhecimento dos atores locais e em sua participação no processo de integração, embora tenha se tornado muito mais uma instância com papel formal e burocrático em vez de promotora da agenda das cidades. Como destacam Kleiman e Rodrigues (2007), os poderes locais eram vistos como ‘temas’ a serem tratados dentro do bloco e não como parceiros em ações. Nesse sentido, os governos locais decidiram que a REMI deveria ser reformulada e, em 2004, a mesma foi então substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

O FCCR surge, portanto, como resposta ao fracasso da experiência anterior e, ao mesmo tempo, como resultado da persistência e do interesse dos governos subnacionais de ampliar e melhorar a articulação e coordenação das suas iniciativas perante o Mercosul. O Foro foi criado em dezembro de 2004 na Cúpula de Ouro Preto, pela Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum (CMC) e o seu ineditismo foi abarcar, além das municipalidades, também os estados, províncias e departamentos dos países. A Decisão estabelece que o FCCR deverá substituir a REMI e que sua função principal é “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 do MERCOSUL” (Art. 4º da Decisão CMC 41/04).

Apesar da criação do FCCR significar o reconhecimento e a participação efetiva dos governos subnacionais por meio de uma estrutura formal dentro do bloco, as dificuldades sobre o seu funcionamento persistiam, similar ao que aconteceu com a REMI. A insistência da Rede Mercocidades foi que possibilitou que o Foro se estabelecesse de fato e começasse a funcionar em 2007. Em dezembro de 2005 e julho de 2006, nas Cúpulas de Chefes de Estado do Mercosul, a Rede reclamou formalmente sobre a indefinição na instalação do FCCR:

Passados dezoito meses da referida determinação, temos uma situação de completa ausência de espaço institucional para as cidades na estrutura oficial do Mercosul, já que por um lado o Fórum efetivamente não existe e por outro lado a REMI foi dissolvida. Esta situação nos chama a atenção e nos desconcerta, dado que temos informação das manifestações oficiais dos M. das Relações Exteriores ou Chancelarias nacionais apoiando esta petição e o cumprimento da resolução anteriormente mencionada (...) Nesse sentido, todos os prefeitos e os Chefes de Governo integrantes das Mercocidades e, reunidos extraordinariamente hoje em Córdoba, reafirmam e reiteram o pedido para que se concretize a instalação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, e de seu Comitê de Municípios, no menor prazo possível (PORTAL DO MUNICÍPIO DE ROSARIO, 2006).

Ocorre que, como ressaltam Kleiman e Rodrigues (2007), no contexto de instituição do FCCR, os discursos dos presidentes dos países criaram uma grande expectativa nos atores subnacionais e não levaram em conta o ritmo lento do processo de integração, devido à complexidade, à pluralidade de atores e aos interesses envolvidos. Assim, após a criação do foro consultivo, as Chancelarias dos Estados-Membros ainda analisariam com cautela a implementação dessa instância. Não havia consenso entre os países sobre em qual lugar institucional os representantes do FCCR ficariam localizados na estrutura nacional e cada país adotou a sua própria solução em razão dos impasses gerados pelas exigências nacionais. No Brasil, a Coordenação Nacional (representação) ficou a cargo da Presidência da República, na Argentina e no Paraguai, no Ministério de Relações Exteriores e no Uruguai, em uma associação de prefeitos (Congresso de Intendentes). A representação da Venezuela, por outro lado, é feita pelo Estado de Bolívar.

Dessa maneira, a instalação do foro foi iniciada efetivamente em janeiro de 2007, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Rio de Janeiro. A Primeira Reunião Ordinária Plenária do FCCR ocorreu em Assunção, em junho de 2007, momento em que foi elaborado o seu Regimento Interno, o qual foi posteriormente aprovado pela Resolução 26/07 do GMC em setembro de 2007.

## **2. Mecanismos institucionais e balanço das ações**

O FCCR ficou vinculado diretamente ao Grupo Mercado Comum (GMC), o que significa que ele atua dentro Mercosul, em suas áreas de competência, por meio do GMC. O Foro permitiu dar continuidade ao diálogo e à cooperação entre as instâncias subnacionais dos Estados-Membros do Mercosul, e ser o canal institucional desses entes dentro do bloco, promovendo a integração a partir dos territórios.

O processo de constituição do FCCR, particularmente no que concerne à discussão sobre sua estrutura organizacional, foi marcado tanto pela reivindicação municipalista da Mercocidades quanto pelo empenho dos governos centrais da Argentina e do Brasil em inserir os estados e províncias no Foro. Como relata Salomón (2008), foram esses países que optaram por incluir os estados brasileiros e as províncias argentinas dentro do comitê de representação do Foro, atuando contra o desejo da Mercocidades de torná-lo um órgão exclusivamente integrado por municípios: quiseram “dar uma voz e possibilidade de participação aos governos estaduais que eles mesmos não estavam reivindicando” (SALOMÓN, 2008. p. 10-11).

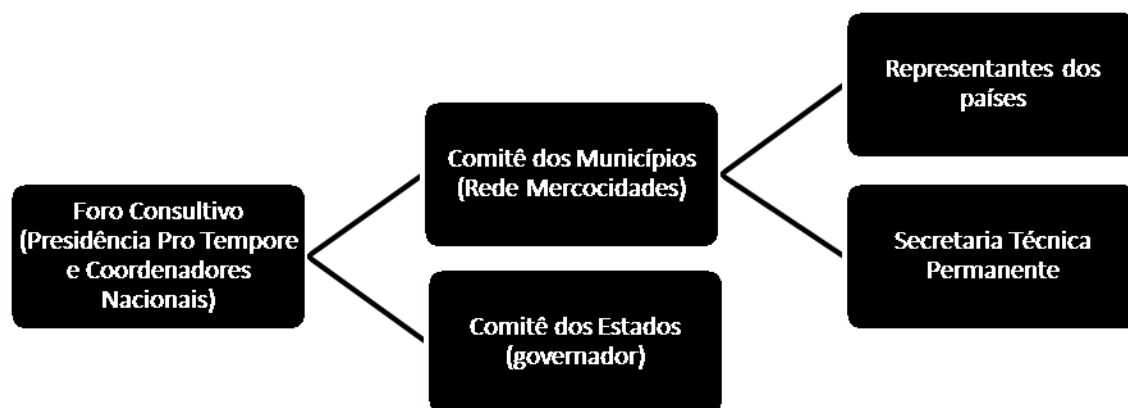
O argumento pautado era que se tornava inconcebível deixar os governos intermediários de fora do novo órgão, em função do seu peso político e seu papel nas ações de desenvolvimento. A Rede Mercocidades, por outro lado, defendia que foram os governos locais, e não os governos regionais, que tiveram preponderância na criação de um espaço institucional para os entes subnacionais dentro do bloco, portanto, os assuntos de interesse regional não deveriam ofuscar ou dividir a agenda

municipalista dentro do comitê. A solução para o impasse foi a criação de dois comitês de representação dentro do FCCR.

Portanto, o FCCR é composto por uma coordenação nacional em cada país e dois comitês: um de municípios (representado pela Secretaria Executiva da Rede Mercocidades) e um de estados federados/províncias/departamentos (representado por um governador com mandato), além de representantes de associações municipalistas, estaduais e da Secretaria Técnica Permanente da Mercocidades, conforme o exposto na figura 1.

O Foro Consultivo coordena e orienta as ações dos Comitês, cujas propostas aprovadas e resultados são encaminhados ao Conselho Mercado Comum (CMC) por intermédio do Grupo Mercado Comum (MEDEIROS et al., 2010). Cada comitê possui um coordenador, que é escolhido por consenso entre os membros do Foro Consultivo com um mandato de 1 ano, e cada país pode ter até 20 membros (sendo 10 membros para cada comitê), os quais são designados pelos governos centrais dos Estados-Membros do Mercosul.

**Figura 1 – Estrutura do FCCR**



Fonte: Revista FCCR, 2012.

Para Kleiman e Rodrigues (2007), esta diversidade institucional pode gerar complicações funcionais e metodológicas relacionadas com a agenda de discussão e também com a concepção acerca da integração. Os governos locais e nacionais podem trabalhar em conjunto em agendas comuns, mas a sua visão e objetivos dependerá da percepção acerca da integração regional como um todo. As diferenças podem comprometer o processo em sua fase atual, “que requer cuidados especiais para garantir a sua consolidação institucional, legitimidade e o papel dos governos subnacionais” (KLEIMAN & RODRIGUES, 2007, p. 17).

Além disso, como já citado, não houve uma homogeneidade em relação à representação de cada país dentro da coordenação nacional, sendo que os representantes provêm de diferentes níveis de governo. Na Argentina, Brasil e Paraguai, o governo central é que compõe a coordenação nacional do Comitê; já na Venezuela e no Uruguai há a representação direta dos governos subnacionais (governador eleito e Congresso de Intendentes). Essa diferença nos níveis de representação pode impactar o grau de envolvimento dos membros, a dinâmica decisória e pode, igualmente, significar uma maior ou menor importância dada ao tema (KLEIMAN & RODRIGUES, 2007).

Do ponto de vista político, nos primeiros anos de funcionamento efetivo do FCCR houve várias ações de aproximação e articulação entre os distintos níveis governamentais (nacional, estadual e municipal) nos países do bloco como: reuniões, seminários e cúpulas envolvendo as autoridades políticas, diplomatas e técnicos. Destacam-se os encontros de governadores do Nordeste brasileiro e Noroeste argentino, em San Miguel de Tucumán (Argentina, 2007) e de governadores da Patagônia e da Amazônia, em Belém (Brasil, 2008), que elaboraram um plano de trabalho conjunto entre as regiões com temas direcionados para o turismo, a produção de energia e a cooperação educacional. Nos dois encontros, a participação dos governantes brasileiros (Nordeste e Norte) foi unânime. As atividades do FCCR foram focalizadas em diversas áreas temáticas como: saúde, integração produtiva, fortalecimento da cidadania e participação social, que contemplavam as demandas prioritárias das unidades subnacionais.

Ao observar as ações conjuntas do FCCR, a partir dos comitês, pode-se inferir a existência de uma grande superioridade das cidades sobre os estados federados, uma vez que a Rede Mercocidades é a gestora de todos os programas planejados e executados pelos municípios do bloco, o que proporcionou maior estabilidade e sequência, apesar das mudanças político-partidárias nas administrações ocorridas ao longo do tempo. O Comitê de Municípios, por meio da Rede Mercocidades e suas unidades temáticas, reuniu-se anualmente ao longo desses anos de existência, enquanto o Comitê de Estados sofreu várias interrupções de diálogo e não faz uma reunião desde 2012.

Esta discrepância entre o nível de participação dos governos subnacionais (cidades *versus* estados) é observada na baixa participação dos governos estaduais brasileiros e seus homólogos dos outros países em políticas efetivas dentro do FCCR. Falta dinamismo, realizações concretas e mais participação dos governos subnacionais. No Brasil, ressalta-se o desinteresse especialmente das grandes cidades e dos estados mais desenvolvidos, o que pode ser explicado pela: falta de interlocução confiável na estrutura governamental; instabilidade de gestores nas assessorias internacionais; inexistência de agenda de trabalho de médio e curto prazo e falta de interesse político com os temas propostos. O problema também está relacionado à falta de interesse das elites e da sociedade brasileira de maneira geral, além da falta de sensibilidade dos governos estaduais e municipais brasileiros perante questões internacionais e de integração (SALOMÓN, 2008, p. 12).

Esses problemas e a discrepância na atuação dos entes podem ser evidenciados na Tabela 1, que reúne informações sobre as reuniões e os projetos apresentados no âmbito do FCCR pelos dois comitês, e que evidencia o maior engajamento das municipalidades.

**Tabela 1 – Número de reuniões e projetos apresentados no âmbito do FCCR**

<b>Ano</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Reuniões do Comitê de Municípios	3	4	6	5	7	4	4	4	37
Reuniões do Comitê de Estados	2	2	0	0	1	3	0	0	8
Projetos apresentados por Municípios	2	1	3	2	2	1	2	2	14
Projetos apresentados por Estados	1	0	1	0	1	0	0	0	3

Fonte: Elaboração dos autores com base nas Reuniões do Comitê das quais participaram.

No caso dos projetos apresentados, os Municípios focaram as temáticas de educação, de desenvolvimento econômico social, de desenvolvimento urbano, de integração fronteiriça e de gestão de resíduos sólidos. Todas as iniciativas tiveram como elo as unidades temáticas da Rede Mercocidades. Por outro lado, os estados priorizaram assuntos como hidrovias, participação social e capacitação de funcionários dos governos, e tiveram como elo as coordenações nacionais do FCCR, que atuaram na mobilização dos setores estaduais competentes.

Em virtude da assimetria das ações entre os governos subnacionais e do problema de descontinuidade das atividades previstas, no início de 2012 os coordenadores nacionais do FCCR, notadamente do Brasil e da Argentina, decidiram que era importante a elaboração de um Plano de Ação Plurianual que pudesse organizar e sistematizar as iniciativas do foro, bem como definir eixos temáticos específicos que pudessem direcionar as prioridades de trabalho (REVISTA FCCR, 2012).

Após seis reuniões<sup>4</sup> de planejamento com a presença de membros dos governos nacionais e subnacionais, o Plano de Ação do FCCR 2013/2014 foi aprovado pela Decisão 54/12 do Conselho Mercado Comum – CMC, em dezembro de 2012, durante a Cúpula de Presidentes em Brasília.

O Plano é formado de quatro eixos temáticos e princípios fundamentais, divididos da seguinte maneira:

- **Relacionamento e Cooperação entre Cidades e Regiões:** promover a articulação e a celebração de acordos e convênios entre os governos subnacionais;
- **Cidadania Regional:** valorizar a identidade regional e ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social dos cidadãos do bloco;
- **Integração Produtiva:** fomentar a integração comercial e de cadeias produtivas por meio da criação de negócios e oportunidades de desenvolvimento local;
- **Integração Fronteiriça:** fortalecer a integração regional na zona fronteiriça, por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais.

O Plano ainda possui uma lista de ações para cada eixo temático, um responsável por sua elaboração e execução, o produto final de cada atividade, as etapas necessárias de cada ação, um sistema de monitoramento e comunicação e difusão do Plano. Ao observar os interesses de cada país nos temas elencados acima, nota-se que existe certa convergência dos governos nacionais e subnacionais em determinados assuntos (ex: integração fronteiriça), embora as assimetrias estruturais e socioeconômicas entre os países sejam bem perceptíveis no momento de construção e elaboração de ações conjuntas, além da capacidade de executar projetos. As maiores discordâncias entre os governos nacionais e os subnacionais são relativas ao financiamento das atividades e a necessidade de mudança de legislação nacional para garantir a cooperação descentralizada.

A Tabela 2 agrega as ações planejadas, executadas, em execução e paralisadas desde a criação do Plano de Ação.

**Tabela 2 – Ações planejadas, executadas, em execução e paralisadas**

<b>Eixos</b>	<b>Planejadas</b>	<b>Executadas</b>	<b>Em execução</b>	<b>Paralisadas</b>
Relacionamento e cooperação	13	2	2	9
Cidadania Regional	13	4	1	8
Integração Produtiva	11	4	0	7
Integração Fronteiriça	15	2	2	11

Fonte: Elaboração dos autores com base no Plano de Ação do FCCR.

<sup>4</sup> Foz do Iguaçu-PR (agosto de 2012); Porto Alegre (novembro de 2012); Montevidéu (novembro de 2012); Quilmes-Argentina (novembro de 2012); Buenos Aires (novembro de 2012) e Brasília (dezembro de 2012).



As ações de cidadania regional e integração produtiva têm o maior índice de realização, em virtude de serem coordenadas por municípios mais engajados historicamente no processo de integração regional, por meio da Rede Mercocidades: Guarulhos, Vitória, São Paulo e Porto Alegre. As ações de integração fronteiriça foram executadas praticamente pelo Brasil, via suas cidades fronteiriças, especialmente Bagé e Uruguaiana no Rio Grande do Sul, em articulação com a Frente Nacional de Prefeitos e a Presidência da República, que promoveram a realização de seminários e oficinas sobre consórcios públicos de fronteira e legislação fronteiriça. Já as ações de relacionamento e cooperação foram realizadas tanto por governos estaduais brasileiros (Bahia e Rio Grande do Sul), quanto por cidades argentina (Quilmes), uruguaia (Montevideu) e brasileira (Porto Alegre), o que denota um compartilhamento equilibrado entre os entes subnacionais.

No entanto, destaca-se a grande quantidade de atividades paralisadas (trinta e quatro), o que compromete o esforço de realização do plano de ação e cria incertezas sobre a viabilidade de continuar com a aplicação de vários eixos temáticos ao mesmo tempo. Esta paralisia pode advir de três principais motivos: a) troca de gestores públicos subnacionais; b) baixo orçamento próprio para execução das atividades; c) dificuldades institucionais do Mercosul devido à problemática Presidência Pro Tempore da Venezuela (a presidência durou mais de um ano – junho de 2013 a julho de 2014 – e adiou diversas reuniões dos órgãos institucionais, bem como paralisou a pauta do bloco).

Ao final de dois anos de execução do Plano de Ação, em dezembro de 2014 (o plano foi renovado por mais dois anos durante a Cúpula na Argentina), é possível efetuar algumas conclusões parciais que decorrem de diferentes origens. A principal delas seria a falta de uma estrutura permanente consolidada dentro do FCCR (a Secretaria Técnica Permanente do FCCR ainda não está totalmente implementada em virtude de questões burocráticas e financeiras), que não seja vulnerável às mudanças políticas e troca de atores governamentais que, por ora impulsionam ações, mas em outros momentos reduzem as atividades do bloco, de acordo com seus objetivos políticos e estratégicos.

Além disso, existem obstáculos que dificultam a chegada das demandas dos governos subnacionais até as altas instâncias do Mercosul, como a burocracia do ordenamento institucional do bloco e a divergência entre alguns interesses nacionais e os subnacionais. A agenda do FCCR precisa necessariamente ser analisada por instâncias superiores, além de estar subordinada aos órgãos do organograma institucional do bloco (GMC e CMC), o que possibilita o controle pleno do processo decisório pelos governos nacionais. Como destacam Ventura e Fonseca (2012), o Foro tem se manifestado somente por meio de declarações ou recomendações, de caráter não obrigatório ou vinculante, e não tem utilizado seu potencial máximo para influenciar o sistema decisório do Mercosul. É preciso criar um sistema mais eficiente de aprovação de propostas, já que o atual requer o consenso de todos os estados participantes, o que dificulta sobremaneira o avanço das ações tendo em vista as diferenças existentes. Argumenta-se, ainda, que as coordenações nacionais deveriam estar a cargo das autoridades locais e regionais e não dos funcionários da burocracia dos governos centrais (OROÑO, 2009).

### **3. A participação brasileira no FCCR**

A participação brasileira no FCCR ocorre por meio da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF), que possui a coordenação nacional do órgão. A SAF já ocupava a coordenação da seção nacional brasileira na REMI e, portanto, deu continuidade à representação dos

estados e municípios brasileiros no Foro Consultivo. Como já citado anteriormente, foi o governo federal brasileiro, mais especificamente a SAF, que defendeu a inclusão dos governos subnacionais intermediários (estados, províncias e departamentos) dentro do FCCR e que continua a estimular os estados e municípios brasileiros a participarem do foro. A Subchefia, além de se empenhar na publicização e divulgação das ações do bloco, também tem buscado mobilizar os entes. Em 2008, na coordenação pro tempore do Brasil no FCCR, a SAF organizou rodadas de produtividade que visavam aproximar os governos estaduais e colocá-los em contato com o setor empresarial (SALOMÓN, 2008). No entanto, apesar do esforço da Subchefia, ainda há um baixo engajamento das subunidades no foro, principalmente dos estados:

[...] a única cidade de dimensões importantes que figura entre os membros do grupo de trabalho – núcleo do capítulo nacional – é Belo Horizonte. Nem a cidade de São Paulo, com a estrutura paradiplomática mais sólida do Brasil, nem do Rio de Janeiro, que conta também com uma Secretaria de Relações Internacionais e Cerimonial, participam seja do grupo de trabalho do capítulo brasileiro, seja das reuniões. Entre os estados federados, por sua vez, a inclusão no grupo de trabalho não tem garantido participação. Assim, por exemplo, o governo do Estado do Rio de Janeiro, muito ativo em todas as dimensões paradiplomáticas, figura como membro do grupo de trabalho, mas na realidade participa muito pouco (SALOMÓN, 2008, p. 11).

O maior ou menor envolvimento dos governos subnacionais no processo de integração regional depende, em grande medida, dos impactos do Mercosul na economia política dos estados. Existe uma centralidade no eixo Sul-Sudeste do país e o processo de integração regional não beneficiou as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, isto é, as políticas públicas de caráter regional não têm atendido os seus interesses (MEDEIROS, 2006). Por outro lado, o engajamento também é impactado por questões particulares relacionadas ao contexto local e regional, como interesse político, localização geográfica, poder econômico e estrutura existente. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, não há participação direta nas instâncias do bloco, apesar de possuir uma relação comercial intensa com o Mercosul. Karina Mariano (2002) entende que, apesar da importância do Mercosul para as exportações paulistas, o poder executivo estadual dirige seus esforços de atuação junto às autoridades do governo central, ou seja, busca ter seus interesses atingidos por meio das instituições federais existentes: “o estado de São Paulo consegue influenciar em grande medida a estrutura institucional que gera o *output* da política externa nacional”, tornando a paradiplomacia regional dispensável já que seus objetivos são atendidos por meio da diplomacia nacional (MEDEIROS, 2010, p. 175).

De forma geral, as subunidades mais interessadas e ativas no processo de integração mercosulino estão localizadas na faixa de fronteira, principalmente na região Sul do país. No Rio Grande do Sul, a temática da integração sempre foi assunto sensível, especialmente para o setor agropecuário local que temia a competição argentina e uruguaia e que os interesses da indústria paulista tivessem preponderância nas tratativas. Por isso que a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEDAI) do estado foi criada em 1987 com o intuito de buscar “associar o Rio Grande do Sul aos esforços de integração latino-americana em que estava empenhado o governo federal” (NUNES, 2005, p. 58-59). No entanto, Salomón e Nunes (2007) ressaltam que houve uma mudança de tratamento da temática dentro do estado e a SEDA não busca mais interferir nas negociações do bloco, mas apenas acompanhar e tomar conhecimento das ações, atendendo às demandas dos municípios fronteiriços e do Itamaraty, quando necessário. Apesar disso, o governo do estado, bem como os municípios, têm sido os mais assíduos no Foro Consultivo e na Rede Mercocidades. Das 85 cidades brasileiras que compõem a

Mercocidades, por exemplo, verifica-se que 42 localizam-se na região Sudeste e 27 na região Sul do Brasil.

Em relação aos demais estados brasileiros da fronteira, Francisco Gomes Filho (2011) conclui que os governos estaduais fronteiriços da Amazônia possuem baixa participação dentro do Mercosul em função do distanciamento dessa região fronteiriça do núcleo mais ativo da integração (Região Sul): os seis estados da região Norte “participaram desse processo, embora de forma muito tímida, uma vez que a concepção do Mercosul ainda está relacionada ao Centro-Sul do Brasil” (GOMES FILHO, 2011, p. 233). Marcelo Medeiros (2006) reforça essa visão ao constatar que o Mercosul tem sido um processo de integração concentrado no governo federal brasileiro e que o mesmo expressa, em grande medida, os “interesses dos entes infra-estatais mais ricos – o centro – em detrimento dos menos favorecidos – a periferia” (MEDEIROS, 2006, p. 64). Assim, ao longo desses anos, o Mercado Comum do Sul abriu espaço e tornou ainda mais efetiva a participação das subunidades governamentais no processo de integração, mas não beneficiou as regiões brasileiras de forma equânime – o que pode explicar o interesse e a participação mais ativa de alguns entes federativos.

### **Considerações finais**

Ao analisar os dez anos de funcionamento do FCCR e a atuação dos governos subnacionais sul-americanos dentro do foro, nota-se que a troca de experiências dos governos existe e é bem ativa. O que proporciona um compromisso regional em prol da integração, notadamente no caso das cidades. A criação de espaços institucionais como o FCCR é um grande avanço e inseriu legalmente os entes subnacionais na estrutura do bloco. Todavia, claro está, seu nível de participação decisória, em virtude do design institucional do bloco, é incipiente e baixo, carecendo ainda ele de maior presença dos atores políticos nas reuniões do bloco (prefeitos e governadores) e uma agenda mais equilibrada e eficiente.

Destaca-se ainda que, apesar dos avanços institucionais alcançados pelos governos subnacionais brasileiros dentro do Mercosul e da possibilidade de participação proporcionada pelo FCCR, o Ministério das Relações Exteriores ainda detém, de forma geral, a centralidade no processo de tomada de decisão sobre os assuntos do bloco. Um dos grandes desafios do Mercado Comum do Sul é trazer as suas ações para a realidade interna dos países, do cotidiano dos cidadãos. E, provavelmente, isso seja alcançado – de acordo com o princípio da subsidiaridade – mediante o efetivo engajamento dos governos locais e regionais, que precisam ser empoderados e ter mais capacidade de atuação perante as instâncias superiores do bloco, promovendo efetiva implementação dos projetos planejados.

O FCCR, devidamente fortalecido e valorizado, pode ser um elo que permita o surgimento de um futuro benéfico para os membros deste grupo, consentindo que ocorram melhoras para a população mercosulina, tendo em vista a importância das ações do bloco para as suas vidas.

### **Referências**

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida (2014). A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Boletim Meridiano** 47, 15 (141): 18-24.

DUCHACEK, Ivo (1984). The international dimension of subnational self-government. **Publius**, 14 (4): 5-31.

\_\_\_\_\_. (1986) **The territorial dimension of politics with, among and across nations**. Colorado: Westview Press.

GOMES FILHO, Francisco (2011). **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Unb (Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz).

KLEIMAN, Alberto; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (2007). The Mercosur Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. *In Fifth Annual Conference on the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)*. Barcelona, publicado em [<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11120a16.pdf>]. Disponibilidade: 01/02/2016.

LEQUESNE, Christian; DOUTRIAUX, Yves. (2010) **Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne**. Paris: La Documentation Française.

MARIANO, Karina L. Pasquariello (2002). O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 16 (2): 94-101.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida (2006). Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 49 (1): 43-67.

\_\_\_\_\_. (2010). Necesita São Paulo una política exterior? Hegemonia, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. **América Latina Hoy**, 56 (dezembro): 163-86.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al.. (2010). A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista Sociologia e Política**, 18 (37): 31-57.

NUNES, Carmem Juçara da Silva (2005). **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS (Orientadora: Profa. Dra. Maria Susana Arrosa Soares).

OROÑO, Abel (2009). La cuestión local en el Mercosur. Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda. *In* CAETANO, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR; Trilce Ediciones, 125-50.

PORTAL DO MUNICÍPIO DE ROSARIO (2006). Declaração da Rede Mercocidades entregue ao Conselho do Mercado Comum na XXX Cúpula do Mercosul de 2006 publicada em [<https://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/noticias-destacadas/reclamacao-na-cupula-do-mercopol-24-07-2006>]. Disponibilidade: 30/01/2016.

REVISTA FCCR (2012). Brasília: Imprensa Nacional.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (2008). Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, 51 (4): 1015-34.

SALOMÓN, Mónica (2008). El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en el contexto de la política exterior brasileña. *In Seminario sobre el Foro Consultivo da CARI-CEBRI*. Buenos Aires.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmem (2007). A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre – um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, 29 (1): 99-147.

SAUSI, Jose Luis Rhi; ODDONE, Nahuel (2010). La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. **Tendencias**, XI (2): 131-59.

SEITENFUS, Ricardo (1994a). **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

\_\_\_\_\_. (1994b). **O Rio Grande do Sul e a integração latino-americana**, publicado em Folha de São Paulo

[<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/O%20Rio%20Grande%20do%20Sul%20e%20a%20intera%C3%A7%C3%A3o%20latino-americana.pdf>]. Disponibilidade: 02/02/2016.

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

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia (2012). La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, 99: 55-73.

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