


unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

GUSTAVO ROSOLEN TESSARI

**O IMPACTO INSTITUCIONAL DA IMPLANTAÇÃO
DE UMA POLÍTICA DE FUNDOS ESTRUTURAIS NO
MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS
GOVERNOS NÃO-CENTRAIS.**



ARARAQUARA – S.P.
2009

GUSTAVO RO SOLEN TESSARI

**O IMPACTO INSTITUCIONAL DA
IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FUNDOS
ESTRUTURAIS NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE A
PARTIR DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS.**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano

ARARAQUARA – S.P.
2009

GUSTAVO ROSOLEN TESSARI

O IMPACTO INSTITUCIONAL DA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE FUNDOS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS.

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano

Data da aprovação: 26/06/2009

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano
Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara.

Membro Titular: Professor Doutor Luis Fernando Ayerbe
Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara

Membro Titular: Professor Doutor José Blanes Sala
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP/Marília

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

À minha família e meus amigos
pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

Primeiramente agradeço à Professora Karina Lilia Pasquariello Mariano pela imensa paciência e orientação a mim dedicadas desde o trabalho de iniciação científica. Sem ela eu nunca enveredaria pelo estudo das Relações Internacionais.

Agradeço a toda a equipe do CEDEC, onde tive o privilégio de participar da pesquisa “Gestão Pública Estratégica e Inserção Internacional de Cidades”. A convivência com os professores e pesquisadores me proporcionou um crescimento acadêmico que seria impossível ocorrer de outra maneira. Em especial agradeço ao professor Marcelo Mariano pelas conversas e esclarecimentos acerca do tema de minha pesquisa.

Agradeço também à minha família e meus amigos que me ajudaram de diversas maneiras a concretizar este trabalho. Em particular agradeço a ajuda do meu amigo Leandro R. Siqueira que foi fundamental nesta reta final.

Agradeço à FAPESP pelo apoio financeiro.

RESUMO

Esta dissertação tem como tema central o estudo acerca da relevância de uma política de Fundos Estruturais para o fortalecimento e a evolução institucional do processo de integração do Mercosul. Tendo como referência histórica a experiência da União Européia, onde políticas compensatórias baseadas em Fundos Estruturais e de Convergência tiveram e ainda têm um papel essencial no aprofundamento da integração, procuramos compreender como políticas desta natureza podem apresentar-se como uma necessidade no atual estágio da integração no Cone Sul. A análise dessas políticas foi realizada a partir da perspectiva das unidades governamentais não-centrais (estados, municípios, províncias etc.), que no caso europeu desempenharam um papel importante na distribuição destes Fundos provenientes da esfera da integração. Assim sendo, esta pesquisa buscou subsidiar com informações relevantes o Projeto Temático “Gestão pública estratégica e inserção internacional de cidades” (CEDEC, FGV-SP, PUC-SP, UNESP, 2004), uma vez que procura compreender mais uma forma de articulação dos governos não centrais, que ultrapassa os limites do Estado-nação.

Palavras – chave: Mercosul, Fundos Estruturais, Integração Regional, Governos não Centrais, FOCEM.

ABSTRACT

This dissertation has as central aim the study of the relevance of a policy of structural funds for strengthening and the institutional evolution of the process of integration of Mercosur. With reference to the historical experience of the European Union, where policies of compensation based on Structural and Convergence Funds had and still have a role in the deepening of integration, we try to understand how such policies may be understood as a necessity in the current stage of integration in the South Cone. The analysis of these policies was done from the perspective of non-central government units (states, municipalities, provinces etc.), which in Europe played an important role in the distribution of funds originated from the sphere of integration. So being, this research subsidized with relevant information the Project "Strategic Public Management and International Insertion of Cities" (CEDEC, FGV-SP, PUC-SP, UNESP, 2004), since it tries to understand another form of articulation of non-central governments, which goes beyond the boundaries of the so called Nation-State.

Keywords: Mercosur, Structural Funds, Regional Integration, Non-Central Government Units, FOCEM.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 OS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS COMO NOVOS ATORES NO CENÁRIO INTERNACIONAL	16
2.1 Globalização e reestruturação do papel do Estado	16
2.2 Novos atores no cenário internacional.....	21
2.3 Os governos não-centrais como atores internacionais.....	25
2.4 Algumas conclusões	30
3 OS FUNDOS ESTRUTURAIS NA UNIÃO EUROPÉIA E OS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS.....	32
3.1 Abordagem histórica.....	32
3.1.1 Surgimento dos Fundos – O FEDER	34
3.1.2 A reforma de 1988.....	36
3.1.3 O Tratado de Maastricht e a Reforma de 1993	38
3.1.4 A nova rodada de negociações para o período 2000 – 2006.....	41
3.1.5 A Política Regional atual – a programação 2007-2013.....	43
3.2 O Comitê das Regiões.....	45
3.2.1 Antecedentes à criação do CR.....	46
3.2.2 O debate pré-Maastricht	47
3.2.3 Estrutura e funcionamento	49
3.2.4 Os membros.....	50
3.2.5 As comissões especializadas	53
3.2.6 O CR na institucionalidade da UE	54
3.3 Conclusões preliminares	57
4 MERCOSUL: INSTITUCIONALIZAÇÃO, GOVERNOS SUBNACIONAIS E A IMPLANTAÇÃO DE FUNDOS ESTRUTURAIS.....	59
4.1 Formação e Institucionalização	60
4.1.1 Antecedentes históricos diretos.....	60
4.1.2 O período de transição.....	64
4.1.3 O período de União Aduaneira e seu desenvolvimento institucional	67
4.2 A representação dos governos subnacionais no Mercosul.....	71
4.2.1 A rede MERCOCIDADES.....	71

4.2.2 A Reunião especializada de municípios e intendências (REMI)	74
4.2.3 O Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).....	77
4.3 O combate às assimetrias no Mercosul: a opção pelo FOCEM.....	86
4.3.1. Os primórdios do FOCEM	88
4.3.2 Regulamento e funcionamento do FOCEM	89
4.3.3 Aspectos institucionais	92
4.3.4 O FOCEM na institucionalidade do Mercosul	94
4.3.5 O debate em torno das formas de distribuição	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema central o estudo acerca da relevância institucional da implantação de uma política de fundos estruturais no Mercosul, enquanto mecanismo voltado à consolidação e aprofundamento da integração. A análise privilegia a importância política e institucional destes fundos, porém não deixa de considerar seus aspectos econômicos e sociais.

Uma política desta natureza gera impactos em todas as esferas de governo, porém o caso europeu demonstra que os governos subnacionais aparecem como grandes interessados, uma vez que a aplicação dos fundos tem influência direta em seus níveis de desenvolvimento. Dessa forma, optamos nessa pesquisa por adotar estes governos como referência para a análise¹.

Uma vez que a atuação internacional dos governos subnacionais aparece como um novo elemento do sistema internacional pós-guerra fria, intensificada pelos processos de globalização e regionalização, o segundo capítulo deste trabalho desenvolve-se no sentido de elucidar quais os elementos que envolvem este novo comportamento, procurando apontar quais são suas principais características.

Procura-se descrever como a reconfiguração do sistema internacional a partir da segunda metade da década de 1980, marcada entre outros fatores pela globalização da economia, desencadeou um processo de reestruturação do Estado nacional, tanto no que diz respeito às suas relações exteriores, quanto à própria dinâmica dos seus agentes internos.

Este movimento é acompanhado pela ascensão de diversos tipos de novos atores ao cenário internacional, desde organizações da sociedade civil, como sindicatos e ONGs com os mais variados interesses, até esferas de governos que antes tinham sua ação restrita aos limites nacionais.

Os processos de integração da chamada “segunda onda” aparecem como uma forma que os Estados encontraram de, por um lado, defenderem-se desse processo de reestruturação intensa do seu papel, e ao mesmo tempo, de inserirem-se de forma mais bem sucedida na economia globalizada, ao se associarem a outros Estados e conseqüentemente aumentarem seu poder de negociação.

¹ Por estar focado em um aspecto da atuação internacional de governo subnacionais, o trabalho procurou contribuir para o Projeto Temático “Gestão pública estratégica e inserção internacional de cidades” (CEDEC, FGV-SP, PUC-SP, UNESP, 2004).

Nesse sentido, a parte final do segundo capítulo aborda a relação entre a atuação internacional dos governos subnacionais e os processos de integração regional. Destaca-se que, pelas experiências observadas, a integração tende a impulsionar este novo comportamento por parte dos governos locais e regionais, seja por mecanismos institucionais formais ou mesmo por associações de governos que se formam paralelamente à estrutura dos blocos.

Ao perceberem-se como atores afetados pelos processos de integração regional, os governos locais e regionais passam a reivindicar influência nas decisões tomadas por esses blocos e a criação de políticas voltadas para a sua realidade. As políticas de redução de assimetrias regionais, baseadas fortemente na aplicação de fundos estruturais de natureza comunitária – como demonstrou o caso da União Européia – incidem sobre a realidade dos governos subnacionais e podem constituir-se em elemento agregador de interesses dessas esferas não-centrais em torno do projeto de integração regional.

A experiência da União Européia é uma referência teórica e histórica indispensável quando se trata da questão dos fundos estruturais. Desde 1975, com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), são aplicadas políticas com vistas à redução de assimetrias entre as regiões que a compõem. O terceiro capítulo, portanto, busca expor as linhas gerais desta política da União Européia desde o seu início até a sua última programação, referente ao período 2007-2013.

Procuramos descrever os principais fundos que integram hoje a chamada Política Regional Européia – que pode ser entendida como um conjunto de auxílios comunitários voltados para a coesão estrutural e social da União, acompanhando sua evolução a cada reforma. Abordaremos fundos como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional FEDER, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), entre outros, para que seja possível se ter uma visão geral desta política fundamental para a integração europeia. É dada ênfase sobre a função do FEDER, uma vez que este tem seu foco voltado para a questão das assimetrias estruturais, além de ter sido o primeiro fundo com funções “redistributivas” do processo de integração europeu, guardando, portanto, muitas semelhanças com o recém-implantado Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que é analisado nos capítulos posteriores.

A perspectiva dos governos não-centrais é mantida como referência deste trabalho. Neste sentido, são destacados, sempre que relevantes, os interesses envolvidos, as formas de pressão e os impactos sofridos por esses governos em decorrência das políticas comunitárias descritas acima.

Visando complementar a análise no que se refere aos governos regionais e locais, na última sessão do terceiro capítulo, abordamos o Comitê de Regiões, importante órgão representativo destas esferas de governo na institucionalidade da União Européia. São expostos desde os debates que levaram à sua criação, até as análises de especialistas acerca da sua função dentro da Comunidade, passando por sua estrutura interna e seus mecanismos de funcionamento.

O quarto capítulo concentra-se no Mercosul. No início é realizada uma contextualização da sua evolução institucional para que seja possível se ter um quadro da formação das instituições do bloco. Logo após procuramos descrever como os governos não-centrais buscaram se inserir na integração, inicialmente por canais informais (grupos de pressão externos) e posteriormente suas conquistas institucionais. Deve ser destacado aqui o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) por ser uma instituição implantada recentemente, com vistas a dar voz para os governos locais e regionais na estrutura formal do Mercosul. Buscamos descrever os principais temas debatidos em suas primeiras reuniões, assim como entender qual o seu significado no atual contexto institucional do bloco.

A próxima sessão concentrou-se FOCEM. Este fundo recém implantado é central para esta pesquisa, uma vez que é a primeira tentativa de implantação de uma política de redução de assimetrias no Mercosul. São analisados a sua forma de funcionamento, seu lugar entre as instituições do bloco e seus possíveis desenvolvimentos a partir das reivindicações dos governos não-centrais.

O quinto e último capítulo dá lugar a considerações finais acerca do tema trabalhado, levando em consideração as premissas e hipóteses levantadas no início da pesquisa. Analisa-se a relação que se delineia entre o FOCEM e o FCCR e os seus possíveis impactos na estrutura institucional do bloco. O processo europeu ainda coloca-se como referência, no entanto, não buscamos qualquer tipo de comparação, mas sim instrumental analítico para uma melhor compreensão da realidade do Mercosul.

2 OS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS² COMO NOVOS ATORES NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Este capítulo visa analisar a ascensão de novos atores ao cenário internacional contemporâneo marcado pelo fim da Guerra Fria e pelo processo de globalização, destacando a atuação dos governos locais e regionais.

Procuramos demonstrar como o Estado, que é tradicionalmente considerado como o único ator legítimo das relações internacionais, está tendo que se adaptar a um contexto de forte interdependência não só entre poderes soberanos, mas entre novos atores emergentes no sistema internacional. Estes atores podem ser tanto representantes da sociedade civil organizada, quanto do empresariado ou mesmo dos governos subnacionais.

Buscamos sintetizar a bibliografia especializada no que diz respeito à ascensão de novos atores, até chegarmos aos processos de integração regional, que são o foco da pesquisa e onde acreditamos que a atuação internacional dos governos subnacionais ganha força. Sem a pretensão de esgotar o assunto, acreditamos que este capítulo seja de grande importância para esta pesquisa, uma vez que oferece uma introdução necessária ao tema e o situa entre os estudos contemporâneos de relações internacionais.

2.1 Globalização e reestruturação do papel do Estado

Com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da ordem bipolar, inicia-se um período de reestruturação do sistema internacional que tem como elemento central o processo de globalização. Estados e sociedades são forçados a adaptar-se a um mundo incerto, o qual dificulta qualquer tipo de estratégia pré-definida de atuação.

A globalização aparece como um fenômeno que coloca em risco a forma clássica de relacionamento entre Estados, na qual os limites soberanos eram estritamente respeitados e cada sociedade era a única responsável pelas decisões tomadas internamente. A transnacionalização da economia, a multiplicação de organizações internacionais e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, trazem consigo a possibilidade de transposição das fronteiras estatais de forma efetiva e com pouca possibilidade de controle, abrindo canais de influência externa na política interna dos Estados.

² Como não há um consenso nos estudos sobre o tema, utilizaremos nesse trabalho tanto a expressão “não-centrais” como “subnacionais”, para nos referirmos aos governos locais e regionais. Vale ressaltar que há autores que utilizam outros termos como “governos subfederais” ou “atores livres de soberania”, entre outros.

O mundo começa a ficar cada vez mais interconectado e os acontecimentos no interior de uma nação passam a ter impacto cada vez maior sobre outras sociedades.

Isso não quer dizer que só agora há influência mútua entre as nações, na verdade isto sempre ocorreu na história dos Estados modernos, porém o que observamos atualmente é a grande intensificação destas relações:

A novidade no sistema global moderno é a intensificação crônica dos padrões de interconexão – mediados por fenômenos tais como a indústria moderna de comunicações e a nova tecnologia da informação – e a globalização em, e através de, novas dimensões de interconexão: tecnológica organizacional, administrativa e legal, entre outras, cada uma delas caracterizada por sua lógica e dinâmica própria de mudança. (HELD, 1991, p.157).

O Estado-nação contemporâneo vem sendo notavelmente desafiado pelos fluxos econômicos transnacionais. As grandes corporações multinacionais, assim como os movimentos de capital e a especulação financeira transpassam os limites territoriais. O poder clássico do Estado, baseado na autoridade sobre suas fronteiras e na instituição de regras específicas para a normatização de sua economia interna, tendo, no limite, o direito de utilizar a força de forma legítima, está sendo cada vez mais colocado em risco. Exige-se que o governo tenha a função apenas de garantir um ambiente favorável aos negócios e de vigiar para que as regras de competição entre as empresas não sejam desrespeitadas. A globalização questiona a soberania estatal, sendo considerada por muitos uma “transgressão de fronteiras” (HABERMAS, 1995).

Para além dos fluxos econômico-financeiros, os limites entre as nações também tornam-se mais permeáveis à opinião pública global, às organizações internacionais - tanto da sociedade civil, como governamentais - e aos mais diversos grupos de pressão. O Estado, assim, configura-se gradualmente como um espaço fragmentado de decisões políticas, amplamente influenciado e permeado por redes transnacionais que acabam por alterar em grande parte a sua dinâmica (HELD e MCGREW, 2001).

Robert O. Keohane e Joseph Nye Jr. (1998) reforçam a idéia de que não é nova a interconexão entre as nações. No entanto, a chamada revolução informacional alterou consideravelmente alguns aspectos da “interdependência complexa³” devido ao barateamento dos transportes e dos meios de comunicação. Agora é possível transmitir um número infinito de informações por um custo irrisório e a partir de qualquer lugar. Abrem-se assim canais

³ A respeito da teoria da interdependência complexa ver: KEOHANE e NYE JR., 1989.

para que grupos de interesse se expressem e busquem influenciar decisões no âmbito internacional, ao mesmo tempo em que possibilitam novas formas de influência para as nações mais poderosas⁴.

A internet aparece como um instrumento politicamente importante nesse contexto, uma vez que permite a coordenação de ações coletivas através de fronteiras. ONGs e grupos de pressão internacionais das mais diversas áreas a utilizam para legitimar demandas através da adesão de pessoas ligadas às suas causas nos mais diversos lugares do mundo.

Os autores chegam a afirmar que a tecnologia da informação, largamente definida, provavelmente será a mais importante fonte de poder no próximo século. Porém, mesmo tendo grande impacto nas relações internacionais através do fortalecimento de atores não-estatais e organizações internacionais, a revolução das comunicações não produz uma reorganização do sistema internacional sobre outras bases, uma vez que pode até mesmo aumentar o poder das grandes nações. Estas teriam maior capacidade de filtrar o emaranhado de informações disponíveis e utilizá-las a seu favor, superando o que chamam de “paradox of plenty”, ou seja, o excesso de informações disponíveis pode levar a uma situação na qual é mais importante ter capacidade de selecionar o que é relevante para que um ator tenha credibilidade⁵ frente às pessoas, do que a própria habilidade de obter e transmitir informações.

Cheap flows of information have enormously expanded the number and depth of transnational channels of contact. Nongovernmental actors have much greater opportunities to organize and propagate their views. States are more easily penetrated and less like black boxes. As a result, political leaders will find it more difficult to maintain a coherent ordering of foreign policy issues. (...) The future lies neither exclusively with the state nor with transnational relations: geographically based states will continue to structure politics in an information age, but they will rely less on material resources and more on their ability to remain credibly to a public with increasingly diverse sources of information (KEOHANE e NYE JR., 1998).

Todas essas novas características do sistema internacional pós-Guerra Fria vêm incidindo sobre os Estados, porém isto não quer dizer que há simplesmente um enfraquecimento ou que seria o fim destes enquanto forma de organização política e social. Compartilhamos da visão de alguns autores que enxergam um processo de adaptação do

⁴ As novas tecnologias abrem possibilidades de expansão do *soft-power*, ainda mais desvinculadas de fontes materiais. Este conceito também é trabalhado por KEOHANE e NYE JR., 1989.

⁵ A obtenção de credibilidade no sistema internacional vem sendo um aspecto de grande relevância para os novos atores nas relações internacionais. Os governos subnacionais, particularmente, utilizam-se da promoção de uma imagem externa positiva para obter vantagens como a atração de investimentos para o financiamento de projetos locais; a viabilização de grandes eventos (caso de Barcelona com os Jogos Olímpicos e Porto Alegre com o Fórum Social Mundial); ou a facilitação de acordos de outra natureza.

Estado a essa realidade, a partir da qual são experimentadas diversas saídas buscando um maior dinamismo para sua ação. (TOSTES, 2004; HABERMAS, 2001; CASTELLS, 1999; MARIANO e MARIANO, 2005).

Como demonstra Ana Paula B. Tostes (2004), os Estados possuem uma capacidade muito grande de adaptação, e, apesar de nunca terem sido os únicos atores no cenário internacional, sempre foram os mais fortes e souberam resistir a grandes mudanças desde a sua criação. Esta capacidade de adaptação seria demonstrada ao menos em três períodos diferentes: 1870-1914 período em que a Revolução Industrial se expandiu para o mundo, impulsionada pelos avanços tecnológicos como o navio a vapor e as ferrovias; 1945-1980 onde o fim da Segunda Guerra Mundial traz novas características para a política mundial com a especialização dos países em determinados setores de produção; e o último período que se inicia na década de 1980 e vem até os dias atuais com o processo de globalização acompanhado de grande desenvolvimento tecnológico.

Castells (1999) aponta que o Estado continua sendo um importante agente regulador, pois apesar dos mercados e dos fluxos de capital terem se globalizado, a economia precisa funcionar de acordo com as instituições nacionais. No entanto, pilares importantes da soberania estatal não estão conseguindo se manter, como é o caso do controle das informações e dos meios de comunicação, que principalmente com o advento da internet encontram-se quase que completamente desregulamentados. Inserido neste contexto, o Estado fica à deriva entre as exigências contraditórias de operacionalidade global e legitimação nacional. Alguns governantes vêm tentando colocar em prática uma saída através da articulação dos diferentes níveis institucionais em uma rede que conecta o local e o global. Caminhariam assim para o que Castells chama de “Estado Rede”.

Com a globalização deparamo-nos com a emergência de uma nova dinâmica, tanto no interior das sociedades nacionais, quanto internacionalmente. Portanto, deve-se pensar o Estado em termos que transcendam a sua forma clássica. Não se trata de impotência graças à globalização, mas de se repensar formas de atuação e organização frente a um cenário de amplas mudanças (HABERMAS, 2001).

Para Mariano e Mariano (2005, p.133) “[...] Trata-se, na verdade, de uma reformulação no papel do Estado promovida com base nos efeitos gerados pela globalização, que trazem para a esfera nacional novos desafios e uma nova lógica de funcionamento”. O Estado não pode mais ser considerado como um ente isolado, pois passa a ser influenciado por redes transnacionais que lhe imprimem uma nova perspectiva, reconfigurando o poder político.

Os processos de integração regional vêm sendo uma das principais estratégias dos Estados para melhorar sua inserção no cenário globalizado. Procura-se, através da integração, uma opção de fortalecimento local e adequação às exigências do novo contexto:

A nova realidade criada pela globalização, especialmente a partir dos anos 80, estimulou uma tendência de aumento das articulações entre Estados, voltadas para a criação de instâncias regionais que permitissem a coordenação de suas ações, dentro de uma lógica de cooperação internacional, que, em alguns casos, resulta em processos de integração regional. Em consequência, as estratégias integracionistas ganham novamente força, iniciando-se uma segunda onda de integração com o surgimento de processos de integração em quase todos os continentes. (MARIANO e MARIANO, 2005, p. 138).

Em oposição ao regionalismo surgido na Europa na década de 1950, marcado pelo protecionismo no âmbito regional e pela promoção do desenvolvimento através da liberalização comercial intra-bloco, a chamada “segunda onda de regionalismo” aparece a partir da década de 1980 como uma eficiente forma de inserção dos países-membros no sistema internacional, por se caracterizar por uma lógica de funcionamento aberta e de inserção dos blocos na economia global, não apenas de liberalização comercial entre os seus membros (HERZ e HOFFMANN, 2004).

Autores como Rosenau (2000) avaliam estes novos processos de integração que surgem em diversas partes do mundo, sob uma dupla perspectiva. Ao mesmo tempo em que representam um mecanismo de inserção dos países no ambiente globalizado e de controle contra os seus impactos negativos, tendem a intensificar ainda mais as modificações pelas quais os Estados vêm passando, pois permitem uma maior intervenção de atores externos (neste caso regionais) nas decisões outrora delegadas inteiramente à soberania de cada nação.

Os processos de integração regional surgidos nesta segunda onda foram pensados como uma forma de melhor adaptação dos países frente à globalização, questionando ainda mais os moldes tradicionais do poder estatal e impactando significativamente nas várias esferas de poder, desde a administração federal até o cotidiano das cidades. Na maioria das vezes as unidades subnacionais estão despreparadas para enfrentar estas consequências, pois, tradicionalmente, o processo decisório regional fica centrado nas mãos dos Estados (MARIANO e MARIANO, 2005).

O que procuramos demonstrar através dos diversos aspectos destacados pelos autores citados, é que o sistema internacional e o Estado passam por amplas mudanças a partir de final da década de 1980. Ainda que nem a interdependência entre os Estados, nem a atuação

de outros atores no cenário internacional seja um dado novo, vivemos uma intensificação sem precedentes dessas relações. O desenvolvimento de novas tecnologias proporcionou um aumento das inter-relações que vai muito além do campo econômico, atingindo as esferas social, cultural e política de forma intensa, trazendo até mesmo para o nível individual a sensação de viver em um mundo que está muito mais próximo e passível de ser influenciado do que em épocas passadas.

2.2 Novos atores no cenário internacional

O sistema internacional pós-Guerra Fria que procuramos descrever acima, apesar de ser marcado pela indefinição, apresenta alguns aspectos identificáveis desde o seu início. Além de caracterizar-se pela globalização e pela hegemonia dos Estados Unidos, esta nova conjuntura valoriza de forma fundamental o papel desempenhado pelas organizações internacionais e pela cooperação (MARIANO, 2007).

Em um contexto de crescente interdependência, onde a legitimidade e a soberania do Estado vêm sendo questionadas devido à sua incapacidade de atender às demandas de sua população autonomamente, a cooperação com outras nações e com agentes não-estatais torna-se crucial. Durante todo o século XX houve um grande aumento no número de Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais, de Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e de Foros de deliberação e formulação de políticas⁶. No campo político isso aponta para o que vem sendo caracterizado por alguns autores como um sistema de governança global (*idem*).

Basta observar o número de OIGs para se ter noção da sua relevância no cenário atual. Hoje existem por volta de 238 em todo o mundo, que juntamente com as ONGs internacionais constituem-se na forma mais institucionalizada de se realizar a cooperação (HERZ e HOFFMANN, 2004).

Ao longo da existência do sistema internacional moderno, foram procurados mecanismos que pudessem minimizar a imprevisibilidade ou mesmo a anarquia⁷ das relações entre Estados. Desde acordos mais simples entre dois ou mais Estados, até organizações formais com estruturas institucionais complexas, historicamente foram pensados instrumentos

⁶ Há, ainda, uma grande expansão de empresas transnacionais, que internacionalizaram desde a sua linha de produção até seu mercado consumidor, e que desta forma, também poderiam ser consideradas novos atores do sistema internacional, porém não são nosso foco de análise neste trabalho.

⁷ A teoria realista das relações internacionais caracteriza o sistema internacional como um ambiente onde predomina a anarquia entre os Estados e a ameaça de guerra é iminente.

para evitar o conflito, regular as transações comerciais, o sistema financeiro e outros temas onde a cooperação parece ser menos custosa que a ação individual das nações.

Formas mais simples de cooperação, como arranjos *ad hoc*, voltados para a resolução de assuntos específicos dentro de um determinado contexto, podem evoluir através da formação de regimes internacionais e chegarem a constituir OIGs. Os regimes internacionais são um conjunto de regras e procedimentos que têm a intenção de regular a atuação dos Estados em um determinado assunto, mas ainda não chegam ao grau de complexidade de uma OIG. Estas últimas são mais do que acordos, são organizadas burocraticamente, possuem uma sede e orçamento próprios, além funcionários regulares. Em seu universo ainda estão envolvidos diversos outros atores, como agências governamentais, grupos de cidadãos e especialistas organizados em rede, entre outros (*idem*).

Mesmo com a constatação de que a existência das OIGs acompanhou a história do sistema internacional moderno – não as caracterizando, assim, como um novo ator *stricto sensu* - o aumento do seu número e de sua importância nas relações internacionais das últimas décadas, aparece como um dado novo e de suma importância. No mundo pós-Guerra Fria a valorização do papel de algumas OIGs é tão grande que os Estados são indiretamente coagidos a se incorporarem a elas. É o caso da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Os Estados que não se incorporarem à OMC podem ter sérias dificuldades em estabelecer relações comerciais com o resto do mundo; já a incorporação à ONU está ligada ao próprio reconhecimento de um país como membro da comunidade internacional.

Desta forma, as OIGs constituem-se como atores efetivos do sistema internacional contemporâneo, onde ajudam a estabelecer regras de convivência, cristalizar formas de relacionamento e até mesmo legitimar um determinado tipo de prática.

As OIGs são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde idéias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.23).

Em um mundo cada vez mais marcado pela abundância de informações, pela facilidade de comunicação, e, conseqüentemente, de articulação, os cidadãos vêm encontrando formas de participação que rompem as barreiras estatais, posicionando-se nos

mais diversos assuntos e buscando exercer pressão sobre Estados e organismos intergovernamentais. As novas tecnologias, principalmente a informática, proporcionam o contato entre pessoas com demandas coincidentes, mas que estão a milhares de quilômetros de distância, e assim viabilizam a articulação de grupos de interesse de toda ordem. Tem-se a emergência do que alguns autores chamam de sociedade civil transnacional ou sociedade civil global.

Ainda que seja preciso muito cuidado ao transferir um conceito como o de sociedade civil – amplamente enraizado no Estado nacional – para a esfera internacional⁸, procuramos apenas discutir o movimento de crescente participação dos cidadãos para além das barreiras nacionais, uma forma de ação que não se dá através do aparelho estatal nem das forças de mercado, mas que congrega grande número de pessoas e vem alcançando resultados consideráveis.

Aparecem formas articulação de todo tipo, desde fóruns de discussão sobre assuntos muito específicos e circunstanciais, até organizações formais duradouras complexamente estruturadas. São variadas também as motivações para a atuação da sociedade civil internacionalmente, pois podem abranger os mais variados interesses, muitas vezes conflitantes. De um lado existem grupos que se colocam radicalmente contra a globalização – seja com orientação política de esquerda (anti-neoliberalismo), ou de direita (grupos nacionalistas, xenófobos) -, por outro, entusiastas do mundo interconectado e das novas tecnologias que podem “encurtar distancias”. Existem ainda grupos com interesses pontuais, como a preservação ambiental, a assistência humanitária, o combate à fome, à corrupção, etc.

A forma pela qual estes atores-cidadãos agem no plano internacional guarda uma forte semelhança com seu modo de atuação no plano interno [...]. Por esta razão, apresentam níveis ou graus muito diversos de formalização institucional. Num extremo do espectro aparecem organizações com uma presença internacional contínua e marcante como Anistia Internacional, Greenpeace e Save the Children, cuja estrutura combina escritórios centrais com representações e seções em diferentes países. No outro extremo ferve uma miríade de grupos e instituições com objetivos mais focalizados e *constituencies* locais mas que também se fazem presentes na cena internacional em momentos excepcionais (OLIVEIRA, 1999, p.44).

As ONGs internacionais possuem lugar de destaque nesse novo tipo de ativismo que surge acompanhando o processo de globalização. Desempenham um papel muito importante

⁸ Ver COHEN, 2003.

no sistema internacional pós-Guerra Fria, sendo um dos maiores exemplos de novos atores nas relações internacionais.

Não se tem ao certo a quantidade de organizações deste tipo ao redor do mundo, porém, sabe-se que nos últimos anos houve um extraordinário crescimento em seu número, que supera em muito a expansão de organizações intergovernamentais. Cobrem ainda um amplo espectro de assuntos e causas, ligadas a todo tipo de atividade humana (VIEIRA, 2001).

Uma das principais vantagens das ONGs é justamente a sua facilidade de articulação para além dos limites estatais. Possuem a capacidade de pressionar tanto as ações de um governo frente a foros multilaterais, quanto de levar para o plano externo questões que conflitem com o governo do Estado onde se encontram, e desta forma exercerem pressão a partir de fora. Neste caso podem ainda associar-se a outras ONGs que defendam causas equivalentes.

A sociedade civil no interior dos países também pode utilizar as ONGs internacionais como uma arma para defender seus interesses locais ou alguma questão que lhe seja sensível fora de suas fronteiras e que julgue necessário algum tipo de intervenção.

O fácil acesso a ONGs além de fronteiras força os governos a considerar a opinião pública dos países com os quais estão lidando, mesmo em assuntos que tradicionalmente eram tratados nos limites estritos dos governos. Ao mesmo tempo, as redes de ONGs oferecem aos grupos civis canais de influência sem precedentes, uma vez que estes grupos podem acionar outros mais poderosos, que acionam a mídia global e seus governos, de modo a que pressionem outros governos, criando um círculo de influência (VIEIRA, 2001, p.205).

As ONGs internacionais vêm desempenhando um papel importante no desenvolvimento de uma “agenda global” comum. Temas como a preservação do meio-ambiente e a validade do regime de direitos humanos foram se edificando em discussões tanto no interior das nações, quanto em conferências internacionais e acabaram convencendo grande parte de uma opinião pública internacional. Grupos pró e contra a globalização levantam estas bandeiras, levando a algo próximo a uma universalização de valores, ou, em uma expressão mais aguda, um “ponto de vista da humanidade”. “A emergência desta opinião pública, portadora de uma demanda de ‘gestão planetária’, eis o fato realmente novo” (OLIVEIRA, 1999, p.35).

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, é um exemplo paradigmático da formação de uma “agenda global” em torno de uma questão

comum, onde participaram decisivamente atores da sociedade civil⁹. A partir de então se cristaliza a noção de desenvolvimento sustentável, que viria a influenciar a elaboração de políticas públicas por todo o mundo¹⁰ (OLIVEIRA, 1999).

As pressões para que sejam obedecidos os tratados ambientais, assim como para que o desenvolvimento seja promovido de forma sustentável ilustram a forma como os Estados sofrem a influência de atores externos no tratamento de seus problemas internos. Além de participarem da elaboração dos parâmetros a serem seguidos pelos países, atores da sociedade civil, notavelmente as ONGs, tem um papel fundamental na fiscalização do cumprimento dos acordos internamente. Com membros distribuídos pela grande maioria dos países e em contato permanente graças aos avanços tecnológicos, organizações como o Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF), Human Rights Watch, entre outras, detectam rapidamente ações contrárias às convenções internacionais e iniciam quase que de forma instantânea campanhas de denúncia em âmbito global.

Percebe-se assim que ascensão destes novos atores ao sistema internacional imprime uma nova dinâmica às relações internacionais, que não se restringe mais aos Estados e que se dá de acordo com a velocidade das tecnologias de comunicação e informação. É a partir daí que os Estados encontram-se desafiados a encontrar formas de gestão e inserção internacional eficientes e condizentes com esta realidade.

2.3 Os governos não-centrais como atores internacionais

Um dos fenômenos sobre o qual há convergência nas interpretações acerca da globalização diz respeito à mútua influência entre o local e global. Acontecimentos globais geram impactos locais, e muitas vezes atitudes que antes se restringiriam ao âmbito local passam a ter influência global. Desta forma, os governos subnacionais passam a ser afetados por fenômenos advindos do plano internacional, o que os força a assumir novas responsabilidades, entre as quais criar suas próprias estratégias de inserção internacional (MARIANO e MARIANO, 2005).

⁹ Ao longo de todo o processo de preparação da Conferência muitos grupos da sociedade civil emitiram suas opiniões e participaram das discussões. Durante a Rio-92 foram assinados os mais importantes acordos sobre o questão ambiental da história, tais como a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, as Convenções do Clima e a Agenda 21 (OLIVEIRA, 1999).

¹⁰ Surge aqui a discussão, principalmente nos países subdesenvolvidos, a respeito de o desenvolvimento sustentável não funcionar como um fator limitador do desenvolvimento econômico de uma nação de tal forma que prejudique o bem-estar dos seus cidadãos.

Segundo Saskia Sassen (1998), as cidades são, em si, os centros organizados necessários à operacionalização dos processos globais. Desta forma, cidades como Nova York, Tóquio, Hong Kong ou São Paulo constituem espaços econômicos transnacionais. Observa-se, então, uma das dificuldades produzidas pela globalização no interior dos Estados nacionais, qual seja, a gestão e controle de operações transnacionais em suas unidades subnacionais.

Em obra mais recente, a autora vai reafirmar que a globalização necessita de locais que possam se constituir em *institutional homes*, ou seja, lugares físicos, com regras bem estabelecidas, que viabilizem ou enraízem as dinâmicas globais. Estes seriam pontos de apoio para os processos de globalização, principalmente em seu aspecto econômico. Como consequência disso, tais lugares estariam passando por um processo de desnacionalização incipiente e criando uma forma híbrida de poder que não é nem totalmente privada, nem completamente pública.

Não se trata de simples cooptação do Estado pela esfera privada, mas da incorporação da agenda privada por algumas instituições estatais que são essenciais para que a globalização se operacionalize. Ao mesmo tempo, essas instituições são dependentes dos processos globais que elas mesmas ajudam a operacionalizar. Isto acontece com Bancos Centrais, Agências Reguladoras de setores como telecomunicações, entre outros (SASSEN, 2003).

Fica claro, assim, que os fluxos econômicos globais necessitam de um “enraizamento” no interior dos Estados nacionais, o que pode trazer todo tipo de consequências para os governos subnacionais. Podemos classificar essa incidência de fluxos globais sobre os governos não-centrais como um **fator externo** que incentiva a sua ação internacional.

A progressiva diminuição da capacidade do Estado de suprir as necessidades dos seus cidadãos em decorrência das pressões que sofre no contexto globalizado, também está intimamente ligada ao movimento de ascensão dos governos subnacionais como gestores de suas relações internacionais. Os Estados nacionais encontram-se em uma encruzilhada operacional, uma vez que são pressionados a flexibilizar suas políticas fiscais, o que diminui a arrecadação, e ao mesmo tempo satisfazer demandas crescentes de seus cidadãos, como a geração de empregos. É repassada para o nível subnacional, então, grande parte da responsabilidade pela promoção do desenvolvimento. As cidades, estados e seus correspondentes vêem-se pressionados a atuar em áreas que tradicionalmente não faziam parte das suas atribuições, como é o caso das relações internacionais, buscando satisfazer essas novas exigências.

Na medida em que os Estados nacionais vêm perdendo a capacidade de atuar como agentes promotores do 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 da sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social (BARRETO e MARIANO, 2004, p.22).

Os sinais desse protagonismo dos governos não-centrais multiplicam-se, como pode ser percebido pela formação de grandes redes como a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos) que abrange governos de todas as partes do mundo; as Eurocidades (rede de cidades européias oficializada pela Conferência de Barcelona em 1989); as Mercocidades (Rede de Cidades do Mercosul, criada em 1995), ou mesmo pelo próprio peso econômico de cidades asiáticas como Seul, Bangcoc, Hong-Kong, etc.

Borja e Castells (1996) observam que as cidades asiáticas demonstram que uma inserção bem sucedida está muito mais relacionada à velocidade de adaptação aos mercados internacionais, à flexibilidade das estruturas produtivas e à sua agilidade na atuação em redes, do que a fatores como a localização geográfica, o capital acumulado ou as riquezas naturais.

A dificuldade encontrada pelo Estado nacional para promover o desenvolvimento de forma satisfatória devido ao novo contexto no qual está inserido, pode ser considerada um **fator interno** que leva os governos subnacionais a lançarem-se no campo internacional. Concordamos, assim, com a afirmação de Luis Carlos Fabbri, de que os dois movimentos aqui descritos (um externo, outro interno, mas que estão intimamente relacionados) impulsionam a ação externa das unidades subnacionais:

De maneira geral, este envolvimento internacional crescente das cidades se desenvolve sob o influxo de dois fenômenos conjugados: por um lado, ele se apresenta intimamente conjugado com o fenômeno da globalização e dos processos de integração regional [...], por outro lado, como uma reação política e programática de governos subnacionais às transformações endógenas que estão ocorrendo no interior de cada país e de cada região, e às suas incontornáveis conseqüências sociais e econômicas (FABBRI, 2007, p.47).

Apesar de estarem envolvidas em fluxos de proporções globais e em toda uma lógica de reestruturação do poder estatal frente às novas dinâmicas da globalização, as unidades subnacionais de governo não têm uma percepção clara destes movimentos, e procuram estruturar as suas ações internacionais orientadas por suas necessidades práticas, ainda que estas sejam conseqüência de um contexto mais amplo.

As razões específicas variam de acordo com as necessidades próprias de cada governo subnacional, porém três grandes áreas – econômica, política e cultural – parecem estar no

centro de suas motivações para agir internacionalmente (KEATING, 2004). Segundo Salomón e Nunes (2007), além da promoção econômica e da cooperação política e técnica (as autoras não consideram a esfera cultural como determinante), a integração regional aparece como uma terceira dimensão, uma “realidade transversal” que se conjugaria com as outras.

De fato, os processos de integração regional tendem a ser um canal de incremento da atuação externa de cidades, estados e regiões. A formação de redes de cidades que tem uma ligação, ainda que informal, com a esfera regional, como é o caso das já citadas Eurocidades e Mercocidades, além da criação de aparatos institucionais destinados especificamente a estes governos, comprova que a integração está amplamente relacionada com o movimento de ascensão dos governos não-centrais como atores no sistema internacional.

No entanto, é preciso destacar que mesmo em processos de integração regional, a ação dos governos subnacionais não segue um mesmo padrão, aparecendo como resposta a um contexto próximo, ou seja, às oportunidades e desafios apresentados pelo processo (ROMERO, 2004).

Disto resulta que essas esferas de governo podem agir de forma diversa em diferentes processos de integração nos quais estejam inseridas, como pode ser notado no caso do Mercosul e das negociações da Área de Livre Comércio das Américas, onde a atitude de cidades como São Paulo se deu de forma marcadamente diferente em cada um deles¹¹. Os governos subnacionais podem, ainda, desenvolver estratégias de atuação formais ou informais de acordo com as oportunidades que a integração lhes apresente, ou seja, eles podem atuar através de canais institucionais voltados para a sua intervenção, ou, na ausência destes, procurar formas externas de pressão como a associação em redes de cidades ou mesmo o contato com o governo central.

Por outro lado, a análise da ação subnacional nos processos de integração pode ser considerada como um importante indicador da evolução do aparato institucional desses processos, a exemplo da União Européia, onde houve um aprofundamento da integração na medida em que a questão subnacional foi enfrentada:¹²

A questão subnacional constitui-se, assim, em elemento crucial para entender o avanço da integração. Enquanto os problemas que afetam as

¹¹ Para uma análise comparativa da atuação da cidade de São Paulo nos dois processos, ver MARIANO e TESSARI, 2006.

¹² Através do Tratado de Maastrich, em 1993, foi criado o Comitê de Regiões, órgão que no seu início contava com 222 governos subnacionais. Apesar de seu caráter consultivo, o Comitê tem papel fundamental na decisão de temas de primeira ordem para a integração, como a distribuição dos recursos da chamada Política Regional Européia, ou Política de Fundos Estruturais. Na segunda sessão do próximo capítulo a atuação do Comitê de Regiões será detalhada.

unidades subnacionais – decorrentes das diferenças regionais e de produção – não são enfrentados, a integração tende a não evoluir [...]. (BARRETO e MARIANO, 2004, p. 37)

A participação subnacional na integração representa, ainda, um fator indispensável rumo à maior democratização do contexto regional, e desta forma, surge como uma necessidade para o seu aprofundamento, como já apontavam os autores neofuncionalistas no início da integração europeia (HAAS, 1958).

A teoria neofuncional nos parece adequada para ajudar a compreender a atuação das unidades subnacionais no interior dos processos de integração regional, pois além de considerar a inserção destes governos uma forma de democratização dos processos, também vê como necessária à manutenção e aprofundamento da integração a inserção de outros atores além dos Estados nacionais. No que diz respeito à governança intra-bloco, a concepção de *multi-level governance* vem sendo utilizada para explicar as interações entre os níveis de poder.

No campo conceitual, a atuação dos governos subnacionais no plano internacional pode ser classificada como paradiplomacia. Segundo Vigevani (2005), o termo tem origem remota, ligado a discussões como soberania e federalismo, e descrevia todo tipo de ação externa de outros atores que não o Estado central. Porém é a partir da década de 1980 que ele toma mais concretude, baseado nas necessidades reais, ou seja, à medida que a participação destes governos não-centrais vem aumentando.

Uma dificuldade que se coloca no debate atual é a definição do tipo de ator internacional no qual se encaixariam os governos subnacionais. Apesar de serem considerados novos atores e muitas vezes terem interesses coincidentes com os da sociedade civil organizada, estes não podem ser classificados como tal, uma vez que são efetivamente uma esfera de governo, ou seja também fazem parte do Estado e são legitimados através do método democrático. Porém, tradicionalmente e legalmente estes governos não possuem atribuições quanto à realização da política externa, que se concentra nos Estados nacionais.

Segundo Salomón e Nunes (2007), a melhor classificação seria a de atores mistos¹³, dado que em parte são o que chamam de atores livres de soberania, mas em parte compartilham a soberania com o Estado nacional. As duas autoras vão mais longe e procuram através da análise das ações internacionais da cidade de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul, conceituar dois níveis de atores subnacionais, os atores locais (municípios e seus equivalentes) e atores regionais (estados e seus equivalentes).

¹³ Classificação desenvolvida por Panayotis Soldatos, compartilhada pelas autoras.

Na visão das autoras os dois atores teriam comportamentos típicos definidos por sua própria natureza. Cada um deles enfatizaria de forma diferente um dos dois grandes campos de atuação dos governos não-centrais: a promoção econômica e a cooperação técnico-política. Os governos regionais teriam estratégias mais parecidas com as dos governos nacionais e utilizariam instrumentos clássicos de promoção econômica. Já os governos locais concentram-se em atividades de outra espécie, como a troca de experiências exitosas.

[...] a cooperação multilateral e o trabalho em rede entre governos locais costumam funcionar melhor que as iniciativas desse tipo empreendidas por governos regionais. Isto é assim, sobretudo porque os governos regionais são muito mais heterogêneos que os locais (em financiamentos, competências e presença ou não de objetivos nacionalistas) e lhes custa mais que aos governantes locais encontrar interesses comuns com regiões de outros países. Ademais, o fato de que a agenda econômica das regiões é, muitas vezes, similar à do estado central faz com que muitos temas possíveis de cooperação inter-regional sejam abordados diretamente por meio de regimes internacionais (SALOMÓN e NUNES, 2007, p.139).

Independentemente de serem municípios ou estados, grande parte dos autores que tratam do assunto, senão a sua totalidade, concorda que a falta uma adequação legal aparece como uma das maiores dificuldades para a atuação externa das unidades subnacionais (MARIANO e MARIANO, 2005; VIGEVANI, 2005). As constituições nacionais em geral atribuem somente ao Estado nacional a competência de realizar a política externa. Porém, o que vem acontecendo é uma atuação internacional real destes governos que não é acompanhada pela legislação. Como destaca Vigevani (2005) esta seria uma estratégia equivocada por parte dos governos centrais, pois a atuação dos governos subnacionais se dá majoritariamente no campo das *low politics*, ou seja, visam a cooperação, a atração de investimentos, a promoção cultural, etc. Assim, estas não conflitariam na maioria das vezes com a política externa levada a cabo pelos governos centrais¹⁴ (principalmente no que diz respeito às *high politics*, como a estratégia geopolítica por exemplo), e contribuiriam para uma diversificação da política externa do Estado como um todo.

2.4 Algumas conclusões

¹⁴ Alguns casos de governos subnacionais com intenções separatistas são exceções. É o caso de Québec, no Canadá, onde se procura realizar uma política externa completamente independente e que pode se opor àquela defendida pelo Estado nacional.

Fica clara, então, a importância que a atuação externa dos governos não-centrais vem assumindo no debate acerca das relações internacionais no início do século XXI. Este novo tipo de ator emerge tendo a particularidade de ser politicamente legítimo, mas não possuir atribuições de política externa, encontrando-se em uma encruzilhada entre as novas responsabilidades que recaem sobre seus governos e a limitação legal e política que encontram pela frente.

No entanto, a ação dos governos subnacionais no plano internacional aparece como uma realidade que traz consequências para a configuração do sistema internacional. Neste sentido concordamos com uma das hipóteses de Luiz Carlos Fabbri (2007), qual seja:

A emergência internacional das cidades [e dos governos subnacionais como um todo¹⁵] pode ser apreendida como parte de um fenômeno de reestruturação do poder mundial, acentuado pela globalização e a integração regional, que coloca em ação processos de valorização dos territórios e das aglomerações urbanas e exige, conseqüentemente, novas formas de governança (FABBRI, 2007, p.64).

Longe de encerrar o debate, procuramos expor alguns delineamentos deste novo fenômeno que, acreditamos, possui uma grande potencialidade de diversificação do sistema internacional, no sentido de uma maior democratização das formas de governança mundial que estão se estabelecendo.

A partir do próximo capítulo, utilizaremos a discussão aqui levantada como base para o estudo da atuação dos governos não-centrais no interior dos processos de integração regional da União Européia e do Mercosul, mais especificamente no que diz respeito às políticas de fundos estruturais, uma vez que este tipo de política incide diretamente sobre aquelas esferas de governo, o que pode impulsionar sua atividade para além dos limites nacionais, remetendo assim às questões levantadas nesse capítulo.

¹⁵ Comentário nosso.

3 OS FUNDOS ESTRUTURAIS NA UNIÃO EUROPÉIA E OS GOVERNOS NÃO-CENTRAIS

3.1 Abordagem histórica

A União Européia (UE) é o processo de integração regional mais bem sucedido do sistema internacional contemporâneo, tanto economicamente, quanto política e institucionalmente. Com mais de cinquenta anos de existência, foi capaz de superar crises e estabelecer uma relação duradoura de cooperação entre Estados tradicionalmente rivais e proporcionar um nível de vida elevado para os seus cidadãos.

No entanto, durante sua trajetória a UE teve que criar formas de enfrentamento de desafios externos e internos. No que se refere às suas relações internas, a superação das assimetrias entre as regiões que a compõem foi e ainda é um grande desafio. Ao longo do tempo foram desenvolvidas diversas ajudas comunitárias com vistas a equacionar essas diferenças. Estas são em grande parte concentradas fundos estruturais, ou, de forma mais ampla, no que foi chamado de Política Regional e de Coesão, que une estes fundos com outras formas de auxílios comunitários, como o Banco Europeu de Investimentos e o chamado Fundo de Coesão¹⁶. É preciso destacar, no entanto, que não nos deteremos na análise pormenorizada de cada instrumento da política regional¹⁷, ao invés disso buscaremos expor seus principais desenvolvimentos, com destaque para os principais fundos e para a influência destes sobre a institucionalidade do processo e a mobilização subnacional em torno da integração.

Os fundos estruturais são considerados por alguns teóricos como uma forma de democratização do processo de integração e, conseqüentemente, aparecem como elemento também de legitimação deste perante a sociedade, já que realizam uma efetiva redistribuição de recursos (HABERMAS, 2001). Stuart (2004) aponta para o caráter democrático e legitimador da política europeia de fundos estruturais, afirmando que esta representa ganhos reais na busca por coesão econômica e social.

Como afirmam Marks e Hooghe (2001), de um ponto de vista financeiro a política de coesão pode ser entendida como um sistema elaborado de transferência de recursos dos governos mais ricos para aqueles mais pobres no interior do bloco europeu, visando à

¹⁶ A política regional é a segunda fonte de maior investimento comunitário, ficando atrás apenas da Política Agrícola Comum (HARVEY, 2006).

¹⁷ Há trabalhos que se dedicaram a esta tarefa. Ver, por exemplo, o trabalho de José Blanes Sala (1997).

intensificação da integração econômica. No entanto, esta lógica aparentemente simples é sobreposta tanto pelas próprias regras que regem esta política – que levam países ricos a disputar recursos para suas regiões menos desenvolvidas – quanto pelos seus efeitos sobre as diversas esferas de governo e atores não-governamentais, tendo assim, grande impacto sobre a chamada governança européia.

A implantação de uma política de fundos estruturais incide diretamente sobre os governos subnacionais. Estes, portanto, estão entre os principais interessados em participar da elaboração, gestão e execução destes fundos, o que os leva a reivindicar participação mais direta no âmbito da integração regional. Como veremos, a ascensão dessas esferas de governo locais e regionais ao âmbito da integração européia está ligada à criação e aos desenvolvimentos da Política Regional Comunitária, baseada na aplicação destes fundos voltados à redução de assimetrias.

A Política Regional Européia pode ser dividida em quatro grandes períodos: 1- da criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975, até a reforma de 1988; 2- as reformas pós-Maastricht para o período 1993-1999; 3- o período 2000-2006 marcado pelo alargamento para o leste europeu; 4- a nova Política Regional destinada ao período 2007-2013¹⁸.

Procuraremos, nesse capítulo, fazer um breve histórico desses fundos, abordando os períodos descritos acima através das principais reformas, além de destacar sua relação com os governos subnacionais. No concernente a estes governos, a segunda parte deste capítulo se concentra no Comitê de Regiões, uma vez que esta é a instituição responsável pela representação formal dos governos locais e regionais na UE e a Política Regional encontra-se entre os seus principais campos de atuação.

É preciso destacar que neste trabalho privilegiamos o aspecto formal da participação dos governos subnacionais no processo de integração europeu e posteriormente do Mercosul, ou seja, a participação subnacional no interior das instituições integracionistas. Ainda que haja um grande movimento de pressão sobre o processo decisório que acontece externamente aos mecanismos formais, procuramos, aqui, nos deter sobre os reflexos institucionais da atuação subnacional em ambos os processos de integração¹⁹.

¹⁸ Realizamos esta divisão visando facilitar a visão geral dos desenvolvimentos alcançados pelos Fundos Estruturais até a sua última reforma. Outros autores optaram por diferentes separações que, da mesma forma, contribuem para a compreensão da questão. Ver por exemplo os estudos de STUART, 2002; e SALA, 1997.

¹⁹ A respeito da atuação informal, ou extra-institucional dos governos subnacionais na União Européia ver o trabalho de SALA, (1997). Para o caso do Mercosul podem ser consultados os trabalhos de Maria del Huerto Romero (2004) e Fabiana Rita Dessoti Pinto (2007).

3.1.1 Surgimento dos Fundos – O FEDER

Antes mesmo do aparecimento de instrumentos comunitários destinados à diminuição das assimetrias entre as suas regiões, o processo de integração europeu já demonstrava preocupação com a questão. O Tratado de Roma, ou Tratado da Comunidade Econômica Européia (CEE), assinado em 1957 já traz elementos importantes para o desenvolvimento do que mais tarde seria chamado de Política Regional.

O Artigo 2º do referido Tratado assim descreve sua missão:

A comunidade tem como missão, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas econômicas dos Estados-membros, um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no seio da Comunidade, uma expansão econômica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram (Tratado CEE Art. 2º.)

Ao trazer expressões como “um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no seio da Comunidade” e “uma expansão econômica contínua e equilibrada”, o Tratado lança as premissas sobre as quais se edificarão mais tarde as políticas comunitárias de redução de assimetrias. Além disso, são criados também pelo Tratado de Roma, o Fundo Social Europeu (FSE), importante instrumento voltado à política social, e o Banco Europeu de Investimentos (BEI) – destinado à realização de investimentos em regiões com baixo grau de desenvolvimento – que mais tarde serão incorporados à Política Regional comunitária.

A política comum de concorrência também é instaurada já na criação da CEE. Seu objetivo principal é o de regular os auxílios estatais que possam de alguma forma alterar a concorrência entre empresas ou entre determinados tipos de produções dentro da comunidade, que seriam incompatíveis com o mercado comum. No entanto, importante ressalva é feita pelo Artigo 92 do Tratado de Roma, que especifica que os recursos destinados à ajuda a regiões com nível de vida extremamente baixo ou grave subemprego não ferem os princípios comunitários de concorrência (BARBOSA, 2006). Esta ressalva possui grande relevância para a implantação posterior dos fundos estruturais, dado que abre espaço para o aparecimento de políticas de desenvolvimento regional, sejam elas provenientes dos governos nacionais ou da esfera supranacional²⁰.

²⁰ No caso dos Fundos Estruturais a forma de investimento que se solidificou e é utilizada até os dias atuais orienta-se pelo chamado *princípio da adicionalidade*, ou seja, os recursos provenientes da esfera supranacional financiam uma determinada porcentagem de um projeto, devendo o restante ser complementado pelos Estados

Em 1972, durante a Cúpula de Paris, foi aprovada a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que se constitui no primeiro instrumento voltado para a diminuição de assimetrias adotado pela CEE. A decisão pela sua criação esteve ligada ao alargamento da UE, também em 1972, ocasião em que passaram a fazer parte da Comunidade o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda. No entanto, apesar de aprovado nesta Cúpula, o FEDER entra em funcionamento apenas em 1975. Seu orçamento inicial foi estipulado em 300 milhões de ECUS.

A partir de sua entrada para a CEE, o Reino Unido torna-se também em um dos seus maiores contribuintes. No entanto, uma vez que o principal destino dos recursos comunitários até então era a Política Agrícola Comum (PAC), e o Reino Unido não se encaixava no perfil exigido para a obtenção de tais recursos²¹, houve a necessidade de se criar uma forma de compensar este ônus (HOLTHUS, 1996).

A criação do FEDER desempenhou, em grande parte, a função de compensar o Reino Unido por não se beneficiar da PAC. Somado a isso, a forma de distribuição inicial dos recursos do FEDER, que se baseava no financiamento de planos nacionais de desenvolvimento regional, e não em uma estratégia comum, permite dizer que nos primeiros anos de sua existência o Fundo não se caracterizou como mecanismo estrito de política regional comunitária, mas como elemento de compensação financeira (BARBOSA, 2006; HOLTHUS, 1996).

Neste ponto nota-se também o início de uma tendência que é observada até os dias atuais, qual seja, a cada novo alargamento da Comunidade a questão dos fundos estruturais é colocada novamente em discussão. Tal fato, percebido nesta primeira incorporação de novos membros, também se repetiu nas adesões posteriores. Cada adesão de um novo membro implica em uma reestruturação econômico-espacial do bloco que, por sua vez, acarreta a necessidade de reforma da política regional²².

No ano de 1979 o FEDER passa por reformas que instituem que uma cota de 5% de seu orçamento deve ser distribuída às regiões, pela Comissão Européia, de acordo com critérios próprios (BARBOSA, 2006). Por ser administrada pela Comissão Européia, órgão de caráter supranacional, esta pequena cota dá os primeiros contornos realmente comunitários ao Fundo.

nacionais. Esse mecanismo visa impedir que os Estados abandonem suas políticas de desenvolvimento regional, deixando-as sob responsabilidade da Comunidade.

²¹ Por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas, o Reino Unido não necessitava de auxílios comunitários para este setor como alguns outros Estados-membros.

²² Este movimento é percebido com clareza na Reforma dos Fundos para o período 2000-2006, pois englobou o período do maior alargamento da Comunidade.

Sala (1997) destaca a importância dessa modificação no regulamento do FEDER, não só pela existência de uma cota administrada comunitariamente, mas devido ao fato de o novo regulamento citar a necessidade de ações comunitárias com vistas ao desenvolvimento regional.

A partir de la reforma del FEDER de 1979 se empieza a concibir la política regional como una política autónoma de la comunidad y no en función, únicamente, de los intereses de cada Estado Miembro. Esta voluntad se pone de manifiesto cuando el Reglamento del FEDER de 1979 habla de la necesidad de desarrollar ‘acciones comunitarias específicas de desarrollo regional’ (artículos 2 y 3) y cuando a este fin se destina una parte aunque escasa, de la dotación del Fondo, un 5%. Aunque todavía, en 1979, la política comunitaria es subsidiaria de la de los Estados Miembros (SALA, 1997, p.37).

O regulamento inicial do FEDER estipula que ele passaria por uma revisão em 1982. Neste ano, a Comissão apresentou uma proposta de reforma com o intuito de estender o caráter comunitário do Fundo, porém ela não foi aceita pelo Conselho da CEE. No ano seguinte, a Comissão preparou um relatório e um plano de revisão do FEDER que propunham, entre outras coisas, a duplicação de recursos e o aumento paulatino do controle supranacional sobre tais recursos (BARBOSA, 2006).

Finalmente, no ano de 1985 entra em vigor o novo regulamento que dá características ao Fundo mais próximas da sua configuração atual. É possível notar desde o início o papel que a Comissão Europeia teve no fortalecimento da Política Regional Comunitária. Devido ao seu caráter supranacional também pressionou, desde o início, para que os Fundos tivessem um critério de distribuição supranacional, ou seja, que não se estabelecesse cotas fixas de recebimento por Estados.

3.1.2 A reforma de 1988

Em 1986, é assinado o Ato Único Europeu (AUE) que determinou diversas alterações institucionais e procedimentais no tratado da CEE, entre as quais figurava uma data limite para a formação do mercado comum, o final do ano de 1992.

Na esteira da assinatura do AUE, acontecem as Reformas de 1988 nos fundos estruturais. Nesta ocasião, a política regional – na qual o FEDER foi incluído juntamente com o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – passa a ser administrada totalmente pela Comunidade. A partir desta reforma estes Fundos, reunidos em torno do termo Política Regional Comunitária, passam a ser administrados de maneira

coordenada, para que sejam implantados de forma mais simples e eficiente. O FEDER, então, é destinado unicamente para o objetivo da coesão econômica e social (SALA, 19997; BARBOSA, 2006).

O AUE complementou o Tratado de Roma – que, como demonstrado anteriormente, já citava a necessidade de desenvolvimento equilibrado e harmonioso entre as regiões – introduzindo agora a noção de coesão econômica e social. Isto aponta para o reconhecimento das assimetrias existentes entre as regiões da comunidade e para o imperativo de equacioná-las a fim de evitar o que foi chamado de “Europa a duas velocidades” (NEGRO, 2007).

Desta forma, a Política Regional é formalizada no direito originário da Comunidade e não mais relegada a tratados complementares. As políticas de redução de assimetrias, que começaram sua trajetória como um apêndice das políticas comunitárias passam agora a ocupar um lugar central na integração europeia (SALA, 1997).

Ocorrem negociações entre os organismos supranacionais e os Estados que resultaram na ampliação das políticas compensatórias:

A intensa negociação política entre os governos e as instituições comunitárias para a definição das políticas regionais teve como resultado a aceitação, por parte dos Estados-membros mais desenvolvidos, de políticas compensatórias em favor dos menos desenvolvidos, para conseguir que estes últimos aceitassem as condições e os avanços para a implantação do mercado comum e da união econômica e monetária. (STUART, 2002, p.54)

Espanha e Portugal, recém integrados à Comunidade, tiveram um papel de destaque na ampliação do montante destinado aos Fundo Estruturais. Ambos possuíam regiões com nível de desenvolvimento muito abaixo da média comunitária, fato que os levou a pressionar pela ampliação dos Fundos, utilizando como moeda de troca a necessidade de reformas internas para que a Comunidade pudesse atingir o estágio de mercado comum, como preconizava o AUE. A Espanha vetou o Orçamento Comunitário de 1988 por considerá-lo insatisfatório no que se refere aos Fundos. Só através da proposta do presidente da Comissão Europeia Jacques Delors, conhecida como “Pacote Delors I”, que previa limitação no gasto agrícola e a duplicação dos valores dos Fundos²³ para o período 1988-1992, foi possível estabelecer um acordo²⁴ (STUART, 2002).

²³ O valor passou de 7500 bilhões de ECUS, para 15 bilhões.

²⁴ Outras medidas importantes adotadas com o “Pacote Delors I” foram a redução das despesas comunitárias com agricultura e a obrigatoriedade da transferência de 1,4% do valor do PIB dos Estados para a Comunidade, além das porcentagens dos impostos sobre valor agregado e das transações aduaneiras (PFETSCH, 2001).

A Reforma dos fundos estruturais de 1988 visou estabelecer um regulamento para cada Fundo em torno de cinco objetivos prioritários, quais sejam:

Objetivo 1 – “Adaptação econômica das regiões menos desenvolvidas”. As regiões com PIB inferior a 75% da média comunitária eram inseridas nesse objetivo.

Objetivo 2 – “Reconversão Econômica das Regiões em declínio Industrial”. Estavam inseridas as regiões com índice de desemprego superior à média comunitária e declínio industrial acentuado.

Objetivo 3 – “Luta contra o desemprego de longa duração”. Por se tratar de um tema universal, envolvia todas as regiões da comunidade.

Objetivo 4 – “Inserção profissional dos jovens”. Também cobria toda a Comunidade.

Objetivo 5 – Dividia-se em dois. 5a – acelerar a adaptação das estruturas agrárias na UE; e 5b – fomentar o desenvolvimento das zonas rurais. Também abrangia toda a Comunidade.

Este modelo de distribuição dos Fundos em torno de “objetivos-chave” se consolidou. A cada nova reforma da Política Regional os objetivos são alterados visando seu aprimoramento, mas o modelo se mantém.

Outro elemento de destaque nesse contexto foi a iniciativa da Comissão de criar o Conselho Consultivo de Autoridade Locais e Regionais, que traz pela primeira vez a opinião dos governos subnacionais de forma efetiva para a esfera da integração²⁵.

As principais contribuições desta fase de Reforma nos fundos estruturais foram a introdução da política regional nos tratados constitutivos da Comunidade, o caráter regional que os fundos passam a ter e o início da participação dos governos locais e regionais nas diferentes etapas – criação, gestão e avaliação – da política regional (SALA, 1997).

3.1.3 O Tratado de Maastricht e a Reforma de 1993

O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia (TUE), assinado em fevereiro de 1992, e que entrou em vigor em janeiro de 1993, foi um marco para a integração européia. Através dele foi criada a União Européia (UE), a mais nova organização do continente. A partir de então, o desenho institucional da integração fica baseado em três pilares: O pilar comunitário, que ampliou as competências da comunidade para novas áreas e que engloba

²⁵ A criação deste organismo, assim como o seu significado no contexto da Reforma de 1988, é detalhada na segunda sessão deste capítulo.

fundamentalmente as áreas econômica e monetária; o pilar referente à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que substituiu a Cooperação Política Européia; e o pilar relativo à cooperação em matéria de política interna e de justiça (HERZ e HOFFMAN, 2004).

O pilar comunitário é onde são encontrados os poderes supranacionais, este abrange as cinco instituições que já foram consagradas, de certa forma, desde o Tratado de Roma em 1957 – o Conselho de Ministros, o Conselho Europeu, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça Europeu (TJE). Deve-se ressaltar, no entanto, que a partir do Tratado de Maastricht são consideravelmente aumentados os poderes da Comissão e do Tribunal.

Já os outros dois pilares possuem caráter intergovernamental, a respeito disso observa Frank Pfetsch:

O mecanismo de negociação estabelecido pelos Tratados de Maastricht apresenta um compromisso que reflete a história da unificação européia, o setor econômico, que desde o plano Schuman, a CECA e a CEE constituía o cerne dos esforços de integração da Europa continuou sendo o setor mais evoluído entre todos, na transição para o supranacionalismo. Os campos da política externa, interna e de segurança [...] continuam sob responsabilidade dos respectivos governos (PFETSCH, 2001, p.60).

O TUE ficou marcado também pela implantação do mercado comum e por estipular a data de 1 de janeiro de 1999 como o limite para a implantação da União Econômica e Monetária (UEM). Esse avanço institucional exigia ajustes econômicos nos Estados-membros, o que levou novamente à reivindicação de medidas significativas de redução das desigualdades internas da Comunidade.

No concernente aos fundos estruturais, os debates anteriores à assinatura do Tratado tiveram grande importância. Uma complexa negociação foi travada com vistas a ampliar a política de coesão, onde países como a Espanha – que ameaçou não ratificar o Tratado caso o valor dos fundos existentes não fosse duplicado e ainda se criasse um Fundo de Coesão – tiveram papel determinante. O Parlamento Europeu e o presidente da Comissão, Jacques Delors, apoiavam a posição espanhola. Como resultado, a coesão econômica e social foi inserida no texto do Tratado, como já fora anunciado no AUE. Assinou-se um Protocolo com a promessa de aumentar o montante destinado aos fundos estruturais e criou-se um título específico no Tratado prevendo a criação do Fundo de Coesão (STUART, 2002).

A questão dos governos subnacionais teve, com o TUE, talvez o seu maior avanço na história da integração européia até o presente momento. Além da inclusão do princípio da

subsidiaridade entre os princípios da UE, é criado o Comitê de Regiões (CR). Esta instituição formada por representantes dos governos locais e regionais e encarregada de trazer suas demandas para a esfera da integração, foi dotada de caráter consultivo, semelhante ao Conselho Econômico e Social, existente desde o Tratado de Roma. Entre as suas principais atribuições, o CR deve emitir pareceres a respeito da Política Regional, assunto de interesse central para os governos locais e regionais. Por se tratar de uma instituição importante para o objetivo deste trabalho, será objeto de uma análise mais detalhada na segunda parte deste capítulo.

Durante a Cúpula de Edimburgo em 1993 foi criado então o Fundo de Coesão. Este novo instrumento não é considerado um Fundo com finalidade estrutural, apesar de fazer parte da Política Regional. Seus objetivos visam investimentos no setor de transportes e de meio ambiente nos Estados-membros da Comunidade que registrem um Produto Interno Bruto (PIB) inferior a 90% da média dos PIBs dos países da UE. Naquela ocasião os países que se encaixavam nesse requisito eram Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda.

Esta repartição por Estado contraria a forma de distribuição dos fundos estruturais, que acontece por regiões, o que foi considerado uma regressão na regionalização da Comunidade (*idem*). É criado ainda o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), este, apesar de também não ser considerado um fundo estrutural, atua no âmbito dos programas dos fundos estruturais realizando investimentos no setor pesqueiro.

Outra medida tomada neste Conselho foi uma nova duplicação do orçamento dos fundos para o período 1993-1999²⁶, que agora deverão ser ordenados pelos objetivos, abandonando definitivamente a distribuição por países. Foi feita uma reconfiguração dos objetivos visando adequá-los às necessidades identificadas naquele momento, que incluiu a criação de um sexto objetivo, voltado às demandas de áreas árticas e com baixa densidade populacional. A inclusão deste objetivo se deve, em grande medida, à adesão de Suécia e Finlândia à União.

Existem ainda as doze Iniciativas Comunitárias (ICs) que são levadas a cabo pela Comissão e ocupam 9% dos recursos dos fundos estruturais. Algumas delas foram criadas já na Reforma de 1988, e podem ser citadas como exemplos a Iniciativa Comunitária URBAN - que atende a problemas de zonas urbanas de forma integrada; e a Iniciativa INTERREG que enfatiza a cooperação transfronteiriça (*idem*).

²⁶ Nota-se aqui a consolidação dos períodos de sete anos de programação da Política Regional.

Pode-se notar que a reforma de 1993 teve grande importância para os fundos estruturais e a Política Regional como um todo. Marcaram esta reforma a criação do IFOP, do Fundo de Coesão e a duplicação dos valores destinados à Política Regional.

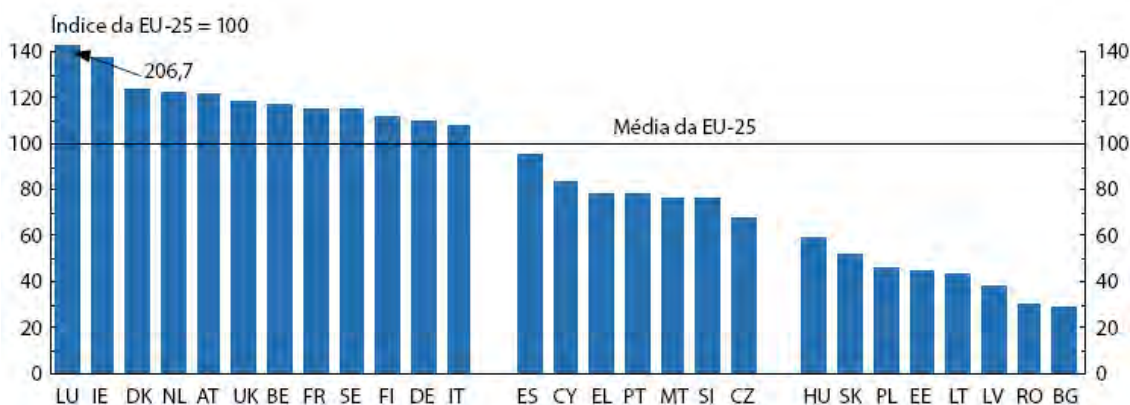
3.1.4 A nova rodada de negociações para o período 2000 – 2006

A regulamentação dos fundos estruturais para o período 2000-2006 teve como principal preocupação a adesão de dez novos membros à União Europeia²⁷. A configuração econômico-espacial do bloco sofrerá mudanças consideráveis com este grande alargamento previsto para 2004, ano em que esta programação da Política Regional já estará na segunda metade de sua execução.

Esta preocupação centra-se, sobretudo, no grande número de regiões com nível de desenvolvimento abaixo da média comunitária que ingressarão na Comunidade após o alargamento, e que, portanto, deveriam ser atendidas pelas ações de convergência. Foi necessário elaborar uma estratégia de Política Regional que levasse em os impactos dessa nova configuração da Comunidade.

O gráfico abaixo ilustra a relação entre os PIBs *per capita* dos países da “Europa dos 15” e os dez países candidatos à adesão em 2004 mais a Romênia e a Bulgária.

PIB *per capita* em 2002



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p.6.

Enquanto países como Luxemburgo e Dinamarca apresentam renda per capita muito elevada, os países da Europa central e oriental estão bem abaixo da média comunitária. Pensando no impacto da entrada desses países sobre a Comunidade, além dos recursos dos fundos estruturais destinados à “Europa dos 15”, a Comissão apresentou a proposta – incluída

²⁷ Os dez novos membros entraram oficialmente para a UE no dia 1 de maio de 2004, são eles: Polônia, República Checa, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia e Estônia, Malta e Chipre. Romênia e Bulgária tornaram-se membros da União três anos depois, em 1 de janeiro de 2007.

na Agenda 2000²⁸ – de criação de um instrumento de pré-adesão e um recurso extra para investimentos nos novos membros a partir de 2004.

O instrumento de pré-adesão contou com um orçamento de 22 bilhões de euros, que foi acrescido de igual valor para investimentos nesses países depois da adesão. No entanto, apesar desses valores destinados aos novos membros, as disputas entre grupos contra e a favor das políticas de Coesão levaram a não se aumentar, pela primeira vez, o montante dos Fundos destinado à “Europa dos 15”. Ainda assim, estes contaram com 213 bilhões de euros, que somados à quantia destinada aos novos membros equivaliam a 37% do orçamento comunitário (COMISSÃO EUROPÉIA, 2004).

O regulamento relativo aos fundos estruturais para este período continua baseado nos princípios da concentração, cooperação e programação (STUART, 2004). Isso significa que os Fundos devem se basear nos objetivos definidos para o período, ser aplicados em co-financiamento com os Estados e regiões e obedecerem à programação do período.

Houve uma reestruturação dos objetivos prioritários, visando modificar a gestão dos Fundos através da simplificação da administração e da descentralização da tomada de decisões. Há uma reestruturação no papel da Comissão, que delega aos Estados a gestão das intervenções, devendo estes fazê-la em associação com órgãos de gestão locais (*idem*). Os objetivos são concentrados em três:

- 1- Ajuste estrutural das regiões com desenvolvimento mais lento – corresponde às regiões com PIB per capita inferior a 75% da média comunitária, regiões remotas e as regiões atendidas pelo objetivo 6 da gestão 1993-1999.
- 2- Conversão econômica e social das regiões com problemas estruturais.
- 3- Apoio e modernização das políticas e sistemas de educação, formação e emprego.

Havia ainda o que poderia ser considerado um quarto objetivo, muito específico, referente ao desenvolvimento rural e à reestruturação da pesca. Este objetivo era atendido pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e pelo Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP).

Ainda no âmbito da Política Regional, mas para além dos fundos estruturais, cabe destacar ainda que as Iniciativas Comunitárias foram reduzidas a quatro e em 2002 foi criado o Fundo de Solidariedade da União Européia (FSUE) destinado ao auxílio financeiro a regiões afetadas por catástrofes importantes. Não se trata de um fundo estrutural, mas de um

²⁸ A Agenda 2000 é um documento elaborado pela Comissão Européia com as bases da Reforma dos Fundos para o período 2000-2006 e aprovada pelo Conselho de Berlim, em 1999.

instrumento financeiro que faz investimentos específicos em casos pontuais – como para alojamentos temporários e reconstrução de infra-estrutura (COMISSÃO EUROPÉIA, 2004).

Carlos R. S. de Alva apresenta um resumo claro sobre o que significaram as reformas de 1999 para a política regional europeia:

No que se refere à política regional, as reformas de 1999 apresentaram os seguintes objetivos: melhorar a eficácia dos instrumentos estruturais, reforçando sua concentração e estendendo a política de coesão aos países da pré-adesão; manter o nível orçamentário da coesão econômica e social e estimular a gestão descentralizada (ALVA, 2000, p.98).

3.1.5 A Política Regional atual – a programação 2007-2013

A nova política regional aprovada para o período 2007-2013 proposta a partir do “Terceiro Relatório de Coesão”, apresentado pela Comissão Europeia, carrega o lema “maior crescimento e mais postos de trabalho em todas as regiões e cidades da União Europeia”. O período abrangerá o maior orçamento da UE já destinado à política Regional, somando 308 bilhões de euros²⁹, que agora serão distribuídos por uma União estendida, com vinte e sete Estados-membros.

A Política Regional passa por mudanças importantes que visam torná-la mais simples e eficiente. São reestruturados os fundos e os objetivos, assim como a sua forma de organização e gestão. São os seguintes:

- 1- **Convergência** – corresponde ao objetivo 1 do período anterior e continua com o mesmo critério de elegibilidade, ou seja, atende a regiões que registrem um PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária.
- 2- **Competitividade regional e emprego** – engloba todas as regiões que não correspondem ao objetivo 1 e nem são zonas de convergência. Dessa forma, atinge as regiões mais ricas da UE.
- 3- **Cooperação Territorial Europeia** – esse novo objetivo é correspondente ao que no período anterior era a Iniciativa Comunitária INTERREG e tem como meta incentivar a Cooperação Transfronteiriça. Este objetivo é particularmente interessante para os governos subnacionais, pois para a sua gestão foi criado um

²⁹ Informações disponíveis no *web site* da Direção Geral de Política Regional. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713_es.htm. Último Acesso em 18/05/2008.

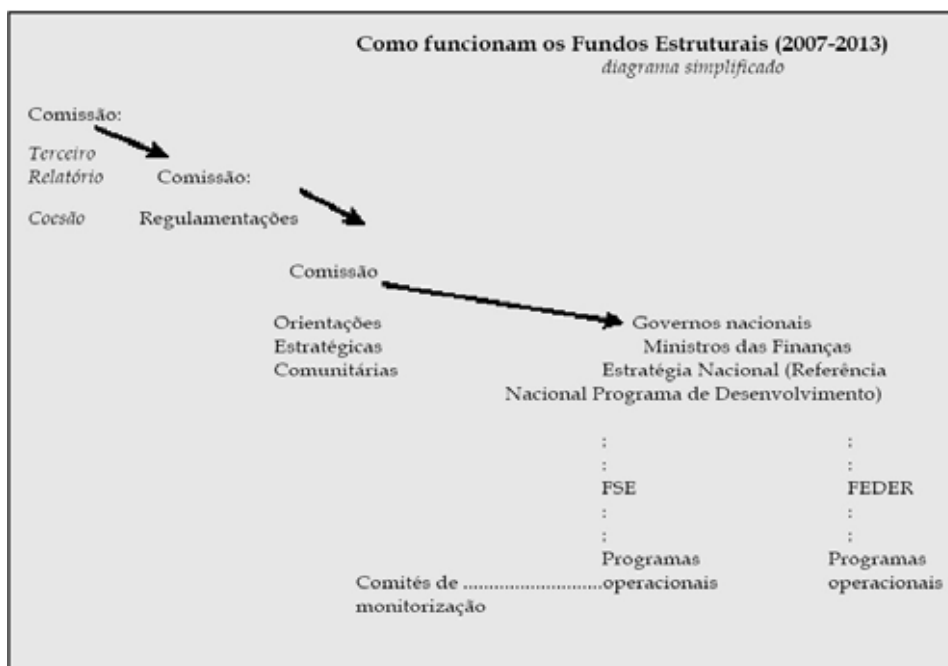
novo órgão, o Agrupamento Europeu para a Cooperação Transfronteiriça (EGCC), composto por autoridades regionais e locais.

As percentagens de distribuição do orçamento por objetivo ficam definidas da seguinte maneira: 81,4% para o primeiro objetivo; 15,95% para o segundo; e 2,52% para o objetivo número 3.

Para o presente período o Fundo de Coesão deixa de ter um funcionamento independente e é integrado aos outros dois Fundos – FEDER e FSE – e passa a compartilhar das mesmas regras de programação e gestão. São excluídos da Política Regional dois fundos, o FEOGA e o IFOP, que se transformaram em novos Fundos – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu das Pescas (FEP), respectivamente – e passam a ter bases legais próprias, independentes da Política Regional. As Iniciativas Comunitárias deixam de existir e alguns de seus programas são incorporados aos novos objetivos (COMISSÃO EUROPÉIA, 2007).

Os Fundos passam a ter um regulamento geral, que visa facilitar a sua aplicação e melhorar seus resultados. Foi simplificada também a forma como são operacionalizados, que ficou definida pelas seguintes etapas: 1- publicação das Orientações Estratégicas Comunitárias (OEC) pela Comissão; 2- os Estados-membros elaboram um documento breve denominado Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) baseado nas OEC, neste momento deve haver diálogo dos Estados com governos subnacionais e setores sociais; 3- Por fim, há uma negociação entre a Comissão e os Estados em torno do QREN. Dentro das regulamentações das OEC os Estados têm liberdade de gestão dos fundos estruturais (HARVEY, 2006).

O quadro abaixo demonstra esse processo de operacionalização simplificada dos Fundos:



FONTE: HARVEY, 2004, p.14.

Em linhas gerais as regras lançadas para o período 2007-2013 buscam aumentar a eficácia das políticas de coesão. De fato são criadas regras mais simples, com a diminuição dos objetivos e do número de Fundos, porém, com pouco mais de um ano de execução, ainda é cedo para se fazer qualquer avaliação sobre seus resultados efetivos.

3.2 O Comitê das Regiões

Abordaremos, aqui, o papel do Comitê das Regiões (CR) enquanto órgão de representação dos governos locais e regionais no quadro institucional da União Europeia. A análise desta instituição se faz importante neste trabalho não só pela sua função de representação dos governos subnacionais, mas pela sua íntima relação com a política de fundos estruturais da UE desde o seu início.

Desta forma, procuraremos expor qual o contexto de criação do CR, como ele foi e está estruturado e qual o seu papel entre as instituições europeias. Mais do que a simples descrição, será analisada qual a relação entre o CR e a política de fundos estruturais e qual o impacto que esta instituição vem representando para a integração europeia em sentido mais amplo.

O estudo do CR têm importância marcada no conjunto deste trabalho, visto que a análise do recém criado Foro Consultivo de Municípios Províncias e Departamentos do

Mercosul (FCCR), que será feita nos capítulos finais, pode, em grande medida, se beneficiar dos dados e argumentos aqui levantados.

3.2.1 Antecedentes à criação do CR

O primeiro sinal claro de reconhecimento da dimensão subnacional no interior do processo de integração europeu foi dado durante a Cúpula de Paris, realizada em 1972. Nesta reunião foi decidida a criação do FEDER, primeiro fundo comunitário voltado ao investimento estrutural, que traz já no próprio nome a sua intenção de buscar o desenvolvimento ao nível das regiões. Esta atitude demonstra a preocupação por parte dos Estados no sentido da necessidade de diminuição das assimetrias entre as regiões europeias, principalmente devido ao cenário econômico problemático vivenciado neste período (STUART, 2002).

Após três anos de disputas políticas, em 1975 o Fundo entra em funcionamento, ocasião em que é criado o Comitê de Política Regional. Este órgão, apesar de integrado pelos Estados-membro, tinha a função de propor medidas que levassem em conta a dimensão regional da integração. Em decorrência destes acontecimentos foi fortalecida a Direção Geral³⁰ de Política Regional da Comissão Européia, chamada de DG XIV, o que também contribuiu para o aumento das pressões em torno da necessidade de elaboração de uma política européia efetiva de combate às assimetrias regionais.

O debate foi intensificado após a entrada de Portugal e Espanha na Comunidade, em 1986 – dado que estes registravam índices sócio-econômicos muito inferiores à média da Comunidade – e após a assinatura do Ato Único Europeu (AUE), também em 1986, que determinou a formação do mercado comum até o final do ano de 1992 (*idem*).

Mesmo sem estabelecer nenhuma nova instituição, o AUE criou um ambiente diferente para os governos subnacionais no interior da CE, que começaram a sentir mais diretamente os efeitos da integração. Isso aconteceu devido às importantes reformas institucionais e procedimentais realizadas, resultando em transferências de competências decisórias dos Estados para o âmbito da Comunidade. Soma-se a isso, a promessa de abertura das fronteiras para a livre circulação de capitais, bens, serviços e pessoas, conhecidas como as

³⁰ A Comissão Européia conta com um conjunto de Direções Gerais (DGs) responsáveis por assuntos específicos como Energia e Transportes; Educação e Cultura; Política Regional; Agricultura e Desenvolvimento Rural, entre outras. Para uma relação detalhada das DGs e consultar http://ec.europa.eu/dgs_en.htm.

“quatro liberdades”, também inserida no AUE, que trouxe expectativas a respeito da forma como as regiões administravam sua economia (CHRISTIANSEN, 1996).

Em 1988 a Comissão Europeia cria o Conselho Consultivo de Autoridades Regionais e Locais em resposta a uma resolução do Parlamento Europeu de 1984. Este órgão tinha como função trazer a visão dos governos subnacionais sobre a formulação e implementação dos fundos estruturais. Ainda que com um número pequeno de integrantes, restrito à função consultiva, e voltado exclusivamente à questão dos Fundos, este Conselho representou um passo importante para a questão subnacional na integração, pois contava com representantes dos próprios governos regionais e locais³¹.

Con la creación del Consejo Consultivo de los entes regionales y locales por decisión de la Comisión en 1988 se logra que, por primera vez, las autoridades locales y regionales tengan reconocida su participación en la gestión de las políticas que puedan afectarles. La introducción posterior del Comité de las Regiones en el Tratado de la Unión Europea ha sido la justa recompensa que la batalla política regional há obtenido, mediante la institucionalización de la participación en estos ámbitos (SALA, 2004, p. 202-203).

Fica evidente desde o início a relação entre a emergência da temática dos governos subnacionais – e a partir de então da participação propriamente dita – na esfera da integração, e a questão da redução de assimetrias internas do bloco. Por atingirem diretamente as esferas locais e regionais, os fundos estruturais começam a se constituir como um elemento aglutinador dos interesses desses governos em relação à integração.

3.2.2 O debate pré-Maastricht

Todos estes desenvolvimentos geram não só uma maior atenção por parte dos governos regionais e locais a respeito da integração, mas também o desejo de participação efetiva no seu processo decisório.

Regiões com uma tradição mais autônoma, geralmente parte de Estados federalistas, como os *Länder* alemães e as *comunidades autonomas* espanholas, lideraram as pressões voltadas para a criação, pelo Tratado de Maastricht, de um órgão de representação subnacional entre as instituições comunitárias. Houve, por exemplo, grande pressão dos

³¹ Segundo Marks e Hooghe (1996) o CR nada mais é do que a expansão deste Conselho.

Länder sobre o governo alemão, ameaçando não ratificar internamente o Tratado de Maastricht caso o tema não entrasse na agenda de negociações (CHRISTIANSEN, 1996).

Pode-se afirmar, portanto que a constante transferência de competências para o nível comunitário foi determinante para a criação do CR.

[...] the establishment of a Committee of the Regions (CoR) was ultimately the result of the transfer of the competencies to the European arena. Over the years and again with Maastricht, the EU had acquired a policymaking role in a growing number of fields. (...). In this context the creation of a consultative body representing regional and local government contained the promise that lower levels would be more directly involved in decision making processes that concerned them, but from which they had been excluded (CHRISTIANSEN, 1996, p. 95).

Esta articulação em torno dos fundos estruturais, somada a outros fatores, como a freqüente acusação de déficit democrático enfrentada pelo processo de integração, levou à criação, pelo Tratado de Maastricht, do Comitê das Regiões.

Como já foi demonstrado anteriormente, o Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia (TUE), assinado no ano de 1992, introduziu diversas mudanças institucionais de suma importância para a definição do futuro da integração européia – a partir de então denominada União Européia (UE). Além da superposição do pilar comunitário às três comunidades antes independentes – CECA, CEE e EURATOM – e da consecução do Mercado Único e da União Econômica e Monetária³², a criação do Comitê das Regiões como mais novo órgão da chamada euroburocracia, introduz um novo elemento no já complexo processo de tomada de decisões integracionista.

Já no seu preâmbulo, o TUE apresenta diferenças em relação às declarações feitas nos tratados anteriores da CE. São reafirmados princípios como democracia, liberdade, progresso social e direitos humanos, porém três novos aspectos aparecem como fundamentos da UE: a cidadania comum da UE, a identidade e independência da Europa e o princípio da subsidiaridade (PFETSCH, 2001).

A criação o CR e a inclusão do princípio da subsidiaridade³³ entre os fundamentos da UE foram passos importantes para os governos regionais e locais naquele contexto. Ainda que

³² Foi estabelecida a data de 1 de janeiro de 1999 para que os Estados-membro cumprissem os “critérios de convergência”, ou seja, uma série ajustes econômicos necessários para a realização plena da União Econômica e Monetária, que inclui uma moeda comum e a criação do Banco Central Europeu.

³³ De forma simplificada, o princípio da subsidiaridade significa que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo do cidadão. A inclusão deste conceito no TUE expressa a determinação de que a Comunidade só interferirá em questões que não puderem ser resolvidas pelos Estados, ou atuando de forma complementar. Os governos locais e regionais reivindicam a validade deste princípio também nas esferas infra-estatais.

a subsidiaridade tivesse sido pensada como fundamentalmente voltada aos interesses dos governos nacionais – no sentido de garantir suas prerrogativas frente a possíveis “abusos” da esfera supranacional – ela carrega também grande significado para os entes subnacionais, que procuram maior autonomia para a execução de suas políticas. Será, de fato, uma das grandes “armas” utilizadas pelo CR na luta pela representação efetiva dos governos subnacionais na UE.

Dessa forma, a aplicação do princípio da subsidiaridade pode facilitar o diálogo entre o primeiro e o terceiro “nível” da integração, ou seja, entre os governos subnacionais e a União Européia, sem passar pelo crivo dos Estados. Neste sentido o CR pode ser considerado como a institucionalização deste “terceiro nível” na UE. Esta importância da subsidiaridade para os governos subnacionais é muito bem expressa na afirmação do próprio CR de ser “o guardião do princípio da subsidiaridade³⁴”.

O TUE também permitiu que ministros regionais de países federalistas ocupem uma cadeira no Conselho da União Européia, porém neste caso representando o governo central, uma vez que esta é uma instituição estritamente intergovernamental que congrega os ministros de Estado. Esta decisão representou um avanço da questão subnacional no bloco, pois mesmo representando os Estados oficialmente, os ministros regionais trazem demandas diretamente dos governos subnacionais para uma esfera deliberativa da UE. Ademais, foram fortalecidas ainda mais as representações de interesses das regiões de países como Bélgica, Espanha e Alemanha.

3.2.3 Estrutura e funcionamento

O estabelecimento do Mercado comum, anunciado pelo AUE em 1986 abriu espaço para as reivindicações por parte dos governos subnacionais no sentido da necessidade de fortes medidas de fortalecimento da integração. Assim como a reforma dos fundos estruturais em 1988, o Comitê de Regiões também pode ser considerado – agora no plano das instituições – resultado destas pressões (STUART, 2004).

O Artigo 198º-A do Tratado de Maastricht (1992) cria o Comitê das Regiões e estipula ser este um órgão composto por representantes das coletividades regionais e locais, dotado de função consultiva, ou seja, destituído de poder decisório.

³⁴ Informação disponível no *site* da própria instituição: <http://www.cor.europa.eu> .

Em termos legais isso significou o reconhecimento de que governos locais e regionais eram afetados pelo processo de integração, e que era necessário criar canais institucionais para os agentes subnacionais que possibilitassem influenciar o processo decisório formulador de políticas públicas, dado o impacto da aplicação dessas políticas ao interior dos Estados (STUART, 2004, p.134).

Seu caráter consultivo é semelhante ao do Comitê Econômico e Social (CESE). O CR deve obrigatoriamente ser consultado pela Comissão e pelo Conselho³⁵ quando forem tratadas questões de impacto regional ou local. Possui ainda direito de iniciativa, ou seja, pode emitir pareceres a respeito de qualquer assunto que julgue ser de sua competência e encaminhá-los para a Comissão e o Conselho³⁶. O próprio Comitê estabelece seu regulamento interno e designa seu Presidente, Vice-Presidente e Mesa por um período de dois anos, além de eleger um vice-presidente para cada delegação de Estado-membro.

A Mesa tem a função de estabelecer e coordenar a execução do programa político do Comitê estabelecido a cada novo mandato. Coordena também os trabalhos das reuniões plenárias e das comissões. Considerada como o “motor político”³⁷ do CR, é composta de forma a representar o seu pluralismo. Atualmente conta com mais de cinquenta integrantes, entre o presidente, o vice-presidente, os vice-presidentes de todas as delegações dos Estados-membro, vinte e sete membros extras e os presidentes dos grupos políticos.

Apesar de ter sido criado em 1992, o CR só começou a funcionar efetivamente em março de 1994, ocasião em ocorreu sua primeira reunião plenária.

3.2.4 Os membros

Inicialmente, os membros do CR deveriam ser escolhidos por unanimidade pela Comissão, para um mandato de quatro anos, após terem sido indicados por seus Estados. O Comitê contava com 189 membros e seus respectivos suplentes, número que foi aumentado a cada novo alargamento da UE. O período da chamada “Europa dos 15” já contava com 222 integrantes e atualmente este número chega a 344, sendo feita a distribuição de acordo com a população de cada país.

³⁵ A partir do Tratado de Amsterdã (1997) essa obrigação de consulta, assim como os pareceres emitidos por iniciativa do próprio CR, passa a valer também para o Parlamento.

³⁶ Artigo 198º-C do TUE.

³⁷ Denominação utilizada no próprio *site* do CR: <http://www.cor.europa.eu>.

O Tratado de Maastricht estabeleceu que as funções dos integrantes do CR devem ser desenvolvidas de forma desvinculada de quaisquer instruções, guardando o interesse geral da Comunidade.

O quadro abaixo especifica como as 344 cadeiras do CR estão distribuídas entre as delegações nacionais.

Alemanha	24	Suécia	12
França	24	Bulgária	12
Itália	24	Dinamarca	09
Reino Unido	24	Irlanda	09
Polônia	21	Lituânia	09
Espanha	21	Eslováquia	09
Romênia	15	Finlândia	09
Bélgica	12	Estônia	07
República Checa	12	Letônia	07
Grécia	12	Eslovênia	07
Hungria	12	Chipre	06
Países Baixos	12	Luxemburgo	06
Áustria	12	Malta	05
Portugal	12		

Fonte: LOBO, 2007, p.122

O numero de integrantes do CR aumentou a cada novo alargamento da UE. No entanto, o Tratado de Nice (2001) estabeleceu um limite de 350 membros, o que coloca a necessidade de se recalcularem o número de cadeiras por Estado caso haja novas adesões à Comunidade³⁸. A partir deste Tratado passa também a não haver mais a necessidade dos membros serem escolhidos por unanimidade pela Comissão, bastando uma maioria qualificada.

Esse formato operativo dividido entre delegações nacionais demonstra a força e a centralidade dos Estados nacionais nas instituições da UE, ainda que se trate de um órgão voltado aos governos subnacionais³⁹. Entretanto, esta forma de divisão interna busca também

³⁸ Atualmente a antiga República Iugoslava da Macedônia, a Croácia e a Turquia estão em fase de negociação para adesão à UE.

³⁹ Vale destacar que este trabalho não considera que os Estados não sejam mais o centro dos processos de integração regional. Os governos subnacionais são abordados aqui como parte de um conjunto de novos atores

evitar que regiões com maior poder financeiro direcionem a agenda do Comitê de acordo com seus interesses (STUART, 2002).

O Tratado de Nice também atendeu a uma reivindicação existente desde o início do CR, qual seja, a necessidade dos seus integrantes serem titulares de cargos eleitos em governos locais ou regionais, ou serem responsáveis perante uma assembléia legitimamente eleita. Essa “dupla função” que passam a ter os membros do Comitê acarreta diversas conseqüências.

Num primeiro momento, as eleições subnacionais passam a ser mais valorizadas, já que as responsabilidades dos eleitos também são aumentadas. Há ainda o incremento da troca de informações e, conseqüentemente, maior aproximação entre os níveis subnacionais e o supranacional, pela possibilidade de os representantes levarem os problemas que afetam suas localidades para a discussão dentro do Comitê e retornarem com as possíveis respostas obtidas. Opera-se uma espécie de *feed-back* entre os níveis de governo.

Outra conseqüência do duplo mandato foi trazer um forte caráter político para a instituição. Segundo Stuart (2002) isto é visto de maneira positiva por uma tendência política que desde o início do CR tenta transformá-lo em uma instância com pleno poder decisório na UE. Na prática isto o tornaria uma espécie de “quarto poder” da UE, inserido no chamado de “triângulo institucional” – constituído pelo Conselho da União Européia, a Comissão Européia e o Parlamento Europeu.

Esta vertente teve muitos adeptos nos primeiros anos de funcionamento do CR. A revisão dos Tratados da Comunidade pela Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996, colocava-se no horizonte, alimentando as esperanças de fortalecimento das funções do Comitê. Foi apresentado pelo CR o que ficou conhecido por relatório Pujol – por ter sido preparado por Jordi Pujol, um representante da comunidade autônoma da Cataluña – que propunha a revisão do Tratado em três pontos principais: a reformulação do princípio da subsidiaridade, o acesso dos governos subnacionais à Corte Européia e o fortalecimento da posição institucional do CR (CHRISTIANSEN, 1996).

No entanto, a CIG realizou-se em um contexto de fortes dificuldades para a integração, principalmente no que diz respeito à implantação da União Econômica e Monetária, o que impossibilitou qualquer expansão dos poderes dos organismos da UE. Como resultado, as prerrogativas do CR permaneceram inalteradas, esfriando as expectativas iniciais de mudança alimentadas dentro da instituição (*idem*).

Uma vez que os integrantes do CR são obrigatoriamente vinculados a cargos políticos locais e regionais, naturalmente formam-se clivagens políticas internas. Existem atualmente quatro grupos políticos atuantes no Comitê: O Partido Popular Europeu (PPE), o Partido dos Socialistas Europeus (PSE), a Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE) e a União para a Europa das Nações/Aliança Européia (UEN-AE). Os dois primeiros congregam mais de 70% do total de membros do CR, a ALDE fica com uma terceira parcela, enquanto a UEN-AE tem o menor número de adeptos, por volta de 5% ⁴⁰. Estes grupos políticos reúnem-se, via de regra, antes de cada reunião plenária, além de poderem organizar duas reuniões extraordinárias por ano.

Luc Van den Brande, o atual presidente do CR, é vinculado ao PPE. De origem belga, foi eleito em fevereiro de 2008 sucedendo o francês Michel Delabarre – integrante do PSE – do qual foi vice durante o mandato anterior. O presidente do CR tem as funções de dirigir a instituição, presidir as reuniões plenárias e representar o Comitê no exterior.

Um fator que deve ser destacado na conformação interna do CR é sua heterogeneidade, dado que engloba representantes tanto dos governos locais como regionais. A própria definição de poder local varia nos diversos Estados-membro da UE, o que dificulta a composição do Comitê. A inserção no CR de integrantes de países fortemente federalistas como Alemanha e Bélgica difere de outros regionalizados como Espanha e Itália, que por sua vez também se distinguem de outros como França e Reino Unido. Isto leva a uma representação desequilibrada no interior do CR e a uma ampla gama de interesses a serem representados. A coordenação desses diferentes aspectos aparece, então, como um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo CR (MEDEIROS, 2004).

3.2.5 As comissões especializadas

As comissões especializadas são compostas pelos próprios membros, de acordo com as repartições das delegações nacionais e tem como função a preparação de pareceres e resoluções sobre suas áreas de competência – normalmente em resposta às solicitações da Comissão – que deverão ser submetidos à aprovação pela Assembléia do CR.

Atualmente existem seis comissões, que estão divididas de acordo com temas estratégicos. São elas:

- COTER – Comissão de Política de Coesão Territorial.

⁴⁰ Para maiores detalhes acerca dos grupos políticos que compõem o CR, consultar: <http://www.cor.europa.eu>

- ECOS – Comissão de Política Económica e Social.
- DEVE – Comissão de Desenvolvimento Sustentável.
- EDUC – Comissão de Cultura, Educação e Investigação.
- CONST – Comissão de Assuntos Constitucionais, Governação Europeia e Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.
- RELEX – Comissão de Relações Externas e Cooperação Descentralizada.
- CAFA – Comissão de Assuntos Financeiros e administrativos.

A COTER possui lugar de destaque entre as comissões que compõem o Comitê, uma vez que é responsável pela emissão de pareceres a respeito da formulação e implementação dos fundos estruturais, fator historicamente aglutinador dos interesses dos governos subnacionais. Atualmente seu presidente é o alemão Michel Schneider, membro do Partido Popular Europeu (PPE).

Com o Tratado de Amsterdã, o papel da COTER foi reforçado, pois a partir de então o CR passa a atuar conjuntamente com a Comissão Europeia na alocação dos fundos estruturais. Este foi um passo importante nesta que é considerada uma área central para o Comitê.

[...] houve avanços no Tratado de Amsterdam de 1997, que ampliaram as competências do Comitê, abrindo caminho para a consolidação de seu objetivo principal “cuidar da coesão econômica e social das Regiões da Europa”. Junto à Comissão, o Comitê passou a ter o importante papel de alocar os Fundos Estruturais que [...] representam uma parcela relevante do orçamento europeu (STUART, 2002, p.75).

As demais comissões elaboram pareceres e resoluções em suas áreas de competência. Apesar de sua relevância para o conjunto dos temas abordados pelo CR, especificar suas atividades foge ao foco deste trabalho⁴¹.

3.2.6 O CR na institucionalidade da UE

O surgimento do CR, com suas especificidades determinadas pelo TUE, coloca a questão de sua importância real para a dinâmica institucional e para o processo de tomada de decisões da Comunidade. As principais indagações giram em torno da sua natureza consultiva – uma vez que as demais instituições europeias podem, no limite, desconsiderar

⁴¹ As atividades e pareceres emitidos por cada comissão especializada estão disponíveis no *site* do CR: <http://www.cor.europa.eu>

suas opiniões expressas em pareceres – e de sua função como representante dos governos subnacionais na UE.

Mesmo antes da assinatura do TUE, ou seja, antes da criação do CR, os debates em torno da necessidade e de qual seria a função de uma possível instituição voltada para os governos subnacionais na burocracia europeia, já estava em pauta. Além das reivindicações das próprias regiões, eram colocadas as opiniões dos Estados nacionais e dos organismos supranacionais. Em linhas gerais, aqueles viam a organização e institucionalização das unidades subnacionais em torno de uma instituição na esfera da UE como potencialmente problemática, com possibilidade de reavivar conflitos internos latentes. A comissão, pelo contrário, via como positiva a iniciativa, pois ajudaria a combater a imagem do déficit democrático da integração, ao mesmo tempo em que a função consultiva do novo órgão não traria grandes problemas de obstrução do processo decisório (CHRISTIANSEN, 1996).

Após o início das atividades do Comitê, continuaram existindo opiniões divergentes que variavam entre extremos. Os mais otimistas consideravam que a instituição representaria de fato os interesses subnacionais e que haveria grandes chances de aumentar a sua relevância institucional após novas revisões dos Tratados da Comunidade, adquirindo poder de co-decisão. No outro extremo, vozes pessimistas temiam que o fortalecimento do CR significasse o aumento da intervenção comunitária nas questões internas dos Estados, ou seja, estivesse nascendo o núcleo de um Estado unitário formado pelos membros da UE (*idem*).

Após alguns anos de atuação do CR, autores como Thomas Christiansen (1996); Liesbet Hooghe e Gary Marks (1996); e Ana Maria Stuart (2002), demonstram que nenhuma destas visões extremas se confirmou. Apesar de realizarem sua análise com pouco tempo de funcionamento do Comitê, Marks e Hooghe (1996) apontam que há elementos para afirmar que o poder de influência do CR no processo decisório da UE encontra claras limitações:

Its formal powers are consultative, and its informal influence is likely to be constrained by internal division. Weak regions may raise their sights by participation in formal consultation at the European level, but institutionally entrenched regions have a variety of more direct channels exerting political pressure (MARKS e HOOGHE, 1996, p.76).

Os canais mais diretos de influência aos quais se referem os autores são, na sua maioria, escritórios de representação das regiões instalados em Bruxelas de forma a exercer pressão sobre os órgãos decisórios da UE. Esse verdadeiro *lobby* costuma dar resultados

concretos e foi muito utilizado no período anterior à criação do CR, o que não quer dizer que esta estratégia tenha sido abandonada⁴².

De fato, a função consultiva atribuída ao CR pelo Tratado de Maastricht e o fracasso em alterar este *status* em oportunidades como a Conferência Intergovernamental de 1996, restringe muito a sua atuação no quadro institucional da UE. Porém sua trajetória apresentou alguns avanços, como a extensão dos assuntos sob os quais deve emitir pareceres, estabelecida pelo Tratado de Amsterdã (1997) e a conquista de maior legitimidade de seus membros a partir do Tratado de Nice (2001), que, como foi apontado, colocou a necessidade de seus integrantes ocuparem um cargo local ou regional eleito democraticamente. Os desdobramentos da prática institucional prolongada podem levar o CR para diversos caminhos, impossíveis de serem previstos.

É muito difícil mensurar a influência real de uma instituição, porém, para além dos debates a respeito de seu caráter consultivo ou deliberativo e de quais as vantagens de um ou outro modelo, a criação do CR ainda é carregada de um importante aspecto para a Comunidade, o simbólico. Stuart (2002) discorre acerca do papel do CR como a primeira instituição que possibilitou o debate e a busca de posicionamentos dos governos subnacionais.

Sobretudo, o Comitê de Regiões constitui a arena onde se desenvolvem as relações entre os poderes locais e regionais que têm a possibilidade de demonstrar certo grau de autonomia e estabelecer relações externas. Constitui a primeira instituição na qual os representantes eleitos de regiões, distritos, condados e municípios podem discutir questões de interesse comum e assim construir uma agenda de valores e objetivos compartilhados (STUART, 2002, p.77).

O CR estaria inserido em uma lógica de sobreposição da antiga forma de governança da UE, que se centrava nos órgãos do “triângulo institucional” sem espaço para a intervenção de outros atores no seu processo decisório. Os movimentos no sentido do que tem sido chamado de *multi-level governance* tendem a expandir os canais de comunicação entre os vários níveis de governo, porém isto não acontece de forma homogênea, como se pode perceber pelos problemas enfrentados pelo CR ou pelos próprios governos subnacionais, na tentativa de influenciar as instituições comunitárias (MARKS e HOOGHE, 1996).

Os Estados, apesar de continuarem sendo os atores centrais do processo de integração europeia, perdem o controle exclusivo sobre diversas áreas, o que abre novas oportunidades para a mobilização das regiões. As novas interações entre os níveis de governo abrem espaço

⁴² Diversos outros canais são utilizados pelos governos subnacionais para influenciar os órgãos decisórios da UE, para tanto ver SALA, 2004.

para emergência de novos padrões de governança, que, mesmo a partir de um processo heterogêneo, ameaça sobrepor-se ao modelo que ainda persiste (*idem*).

A dinâmica de emergência de novos atores no cenário internacional – em que os governos subnacionais são parte notável – demonstrada no primeiro capítulo, se faz presente também nos processos de integração regional. Nestes, ademais, esta tendência tende a se radicalizar, já que os próprios Estados concordaram em delegar parte de sua autoridade a outra esfera regulatória e há um quadro institucional com poder efetivo, o qual pode ser alvo das demandas desses novos atores.

Nesse sentido, mesmo com todas as suas limitações operacionais, o CR representa um avanço fundamental na interação entre o nível subnacional e o supranacional na União Européia. Se isto gerará uma reorganização efetiva do processo decisório do bloco, ainda não é possível saber.

3.3 Conclusões preliminares

A política de fundos estruturais da União Européia apresentou grandes avanços no período que vai desde a criação do FEDER, em 1975, até os dias atuais. O que se pode perceber pelas sucessivas reformas às quais foram submetidas as políticas voltadas para a coesão, acompanhando as mudanças institucionais do processo de integração e a adesão de novos membros, é que foram se solidificando algumas regras e procedimentos bem sucedidos. Os resultados da aplicação de longo prazo dessas políticas vêm sendo significativos, como pode ser observado pela elevação dos PIBs de países e regiões, como Irlanda, Espanha, Grécia e regiões da ex-Alemanha Oriental e do sul da Itália, entre outras.

Procuramos demonstrar a relação entre o surgimento da questão subnacional e a evolução das políticas compensatórias. Iniciada como uma espécie de política de compensação financeira distribuída através de cotas fixas entre os Estados, a hoje denominada Política Regional e de Coesão foi tomando paulatinamente contornos comunitários e atualmente representa um dos principais campos de ação da UE de forma supranacional. Neste ponto concordamos com a observação de José Blanes Sala (1997), de que à medida que a Política Regional se tornou mais comunitária, tornou-se também mais regional, pois a incorporação da dimensão subnacional à Política Regional se deu *pari passu* à sua transformação em instrumento da ação comunitária.

Nota-se ainda que a representação de interesses dos governos não-centrais na institucionalidade da UE como um todo apresentou uma grande evolução desde o Tratado de Roma – onde era inexistente –, passando por Maastricht, e chegando aos dias atuais. Ainda assim, a real influência dessas esferas de governo apresenta limites claros e tem um longo caminho a percorrer no sentido de uma representação efetiva. Isto se reflete na persistente função consultiva do Comitê de Regiões após mais de uma década de funcionamento. Quanto a este órgão, relatamos seus procedimentos internos, sua forma de atuação, assim como os dilemas que vem enfrentando em meio à institucionalidade da União, incorporando algumas análises a respeito de sua influência sobre a governança européia.

Foi possível perceber que a Política Regional Européia é, de fato, um dos pilares da integração e que há interesse dos governos subnacionais nas discussões que envolvem o tema. Mais do que isso, a descrição da atuação desses governos durante o avanço do processo europeu possibilitou a comprovação de que a questão dos fundos voltados para a diminuição de assimetrias regionais foi um elemento determinante para que seus interesses encontrassem um ponto de convergência, sobre o qual puderam pressionar pelo aumento de sua representação no interior da UE.

Assim, procuraremos a seguir realizar uma análise satisfatória do caso recente da implantação de fundos estruturais no Mercosul, partindo mais uma vez das demandas e conquistas efetivas dos governos subnacionais no interior de mais este processo de integração regional.

4 MERCOSUL: INSTITUCIONALIZAÇÃO, GOVERNOS SUBNACIONAIS E A IMPLANTAÇÃO DE FUNDOS ESTRUTURAIS

No capítulo anterior, procuramos demonstrar como a União Européia construiu e manteve estruturada a sua política de fundos estruturais, destacando a importância destes para os governos subnacionais. Buscamos expor a relação entre o combate às assimetrias internas do bloco e a ascensão dos governos subnacionais à esfera regional/internacional e o desenvolvimento institucional do processo de integração como um todo.

Neste capítulo, transferimos nossa análise para o Mercosul. Sem buscar uma comparação direta com o bloco europeu, procuraremos analisar como uma política de fundos estruturais pode ter grande importância para o desenvolvimento institucional da integração e de que forma os governos subnacionais se relacionam com essa temática.

Na primeira parte é feito um breve panorama histórico e institucional do Mercosul, notadamente até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que colocou em prática, de fato, as diretrizes do Tratado de Assunção, de 1991. Esta análise é relevante para que seja possível visualizar como foram dados os principais passos no desenvolvimento das instituições do bloco e para entender como os seus instrumentos fundadores trataram – ou não – a questão das assimetrias entre seus territórios.

A partir deste pano de fundo, emerge a questão da participação das unidades subnacionais de governo no interior do Mercosul. Procuramos demonstrar como essa participação surge – primeiramente de forma informal ou extra-institucional – e se desenvolve, galgando a criação de instituições formais no quadro do processo de integração. Buscamos a análise da REMI (Reunião Especializada de Municípios e Intendências) através das suas sete reuniões, até a proposta de criação de uma instituição mais sólida de representação subnacional. Adentramos então no jovem Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), uma conquista expressiva destes governos dentro do bloco e que vem recentemente dinamizando de forma sensível as suas atividades.

É neste ponto que analisaremos a implantação de uma política de Fundos Estruturais no Mercosul propriamente dita. Partimos da criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), explorando o contexto no qual ele surgiu, seus regulamentos e possíveis desdobramentos para o ambiente institucional do bloco, assim como sua relação com os governos subnacionais.

Dessa forma, este capítulo busca demonstrar a relação entre uma política de Fundos Estruturais, as esferas subnacionais de governo e o fortalecimento institucional do Mercosul. A partir dos dados aqui colocados e da análise realizada acerca do caso europeu, será possível, no próximo capítulo, expor algumas conclusões, bem como questionamentos que esta pesquisa suscitou.

4.1 Formação e Institucionalização

4.1.1 Antecedentes históricos diretos

A década de 1980 é marcada pela redemocratização dos países latino-americanos. No plano econômico, há o esgotamento do modelo de substituição de importações como alavanca do desenvolvimento dos países periféricos, frente a um contexto internacional que complexifica-se rapidamente, transnacionaliza-se e passa a exigir integração dos Estados aos mercados mundiais.

A integração na América Latina passa a ser marcada pelo pragmatismo, abandonando o discurso bolivariano. Apesar de alguns acordos de cooperação já terem sido assinados durante os regimes militares, como o Acordo Tripartite sobre Itaipu, as aproximações entre Brasil e Argentina, principalmente a partir de 1985, com os presidentes civis José Sarney e Raúl Alfonsín, marcam o início de um processo que culminaria no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), através da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991.

A cooperação é incentivada pela necessidade das nações darem respostas a um novo contexto internacional, em que estratégias isoladas de inserção tinham poucas possibilidades de êxito. A integração apresenta-se como uma opção menos custosa em um cenário internacional incerto, o que manteve a vontade política neste sentido, além de motivar a construção de um projeto mais amplo a médio e longo prazo (MARIANO, 2004).

Esta mudança na relação entre as duas maiores economias sul-americanas se dá nos quadros da ALADI, motivada pela possibilidade de uma negociação bilateral sem a busca de consenso com todos os membros, iniciando uma lógica de cooperação que pretende se estender e se consolidar:

A nova lógica negociadora permitiu que Argentina e Brasil estabelecessem um diálogo intenso visando o estabelecimento de uma cooperação entre eles. Diferentemente do que ocorrera das vezes

anteriores, esta aproximação buscou criar uma estratégia comum de longo prazo capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum tipo de mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador da cooperação. (*idem*: 121).

Com a Declaração de Iguazu (1985), os governos de Brasil e Argentina expressam a intenção de acelerar a integração bilateral, o que pode ser considerado um marco inicial do amplo período de cooperação entre os dois países, e, conseqüentemente, ponto de inflexão em suas políticas externas, abandonando definitivamente a sua rivalidade histórica. Nesta ocasião é firmada ainda a “Declaração Conjunta de Política Nuclear”, estabelecendo que a cooperação bilateral neste setor se destinaria estritamente fins pacíficos.

A novidade presente na Declaração de Iguazu foi o estabelecimento da Comissão Mista, uma espécie de estrutura institucional precária que era composta por setores governamentais e empresariais e tinha como função propor e examinar projetos e formas de integração econômica. Apesar da indefinição nos temas que seriam tratados na integração, são criadas subcomissões subordinadas à Comissão Mista: Subcomissão de Transportes e Comunicação; Subcomissão de Energia; Subcomissão de Cooperação Científica e Tecnológica; Subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais (*idem*).

Podemos notar aqui, dois aspectos relevantes: a formação de uma estrutura institucional, ainda que mínima, e a participação do empresariado, ou seja, de um setor da sociedade civil no processo.

A importância da institucionalização decorre da abertura de canais que, mesmo destinados a atender as necessidades imediatas, consolidaram-se com o passar do tempo em vias de representação de interesses (*idem*). A participação do empresariado nesta pequena estrutura institucional, também adquire grande relevância, pois, ao lado dos sindicatos, figuram como os representantes da sociedade civil.

Assim, mesmo com os governos centrais sendo os principais propulsores da aproximação entre os dois países – como destaca Alcides Costa Vaz (2002) – já se tem alguma participação social nas negociações, fato inovador nos processos de integração da região (e importante fator de debilidade de blocos como a ALALC e a ALADI) e de grande relevância para o posterior desenvolvimento e sustentação da integração no Cone Sul.

Em 1986 é assinada a Ata de Integração, que formaliza o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), baseado em uma lógica de complementação industrial. O programa buscou ter um caráter “gradual, flexível e equilibrado” (ALMEIDA, 1998), em que

era previsto tratamento preferencial frente a outros mercados. Foram formulados 24 Protocolos que visavam regulamentar setores estratégicos entre os dois países. Criou-se uma pequena estrutura institucional para coordenar o Programa, a Comissão de Execução do PICE, que contava – assim como a Comissão Mista - com representantes do empresariado dos dois países, além dos ministros e secretários de ambos os lados.

Mónica Hirst (1996) afirma que o PICE trouxe dois resultados importantes para a relação bilateral. O primeiro deles seria o aumento substancial do comércio entre os dois países, e o segundo seria a base de apoio à integração criada pelo Programa entre as elites políticas e econômicas, além dos setores burocráticos representativos.

Segundo Mariano (2004), este impulso inicial de integração entre Brasil e Argentina foi baseado na garantia dos interesses individuais de cada um, visando maximizar seus ganhos e diminuir suas perdas. Neste patamar, mesmo as vantagens trazidas pelo PICE não seriam capazes dar continuidade à integração caso os representantes governamentais dos dois países não conseguissem eleger seus sucessores:

Dentro desta ótica, o sucesso obtido pelo PICE, verificado no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, não era suficiente para garantir a continuidade do processo dentro do contexto nacional marcado por crises políticas, inflação galopante aproximação de eleições presidenciais, vislumbrando-se a possibilidade de que nenhum presidente conseguisse eleger seu sucessor. Os presidentes Raúl Alfonsín e Sarney optaram pela criação de uma estrutura permanente de negociação, a fim de consolidar os benefícios já obtidos. Os novos governos talvez não mantivessem o empenho de levar adiante a cooperação e o pouco envolvimento empresarial seria incapaz de lhe garantir a continuidade (MARIANO, 2004: 125).

Em 29 de novembro de 1988 é assinado, então, com vistas à consolidação da integração bilateral, o “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento”. Em duas etapas, dentro de um prazo máximo de dez anos, este Tratado buscava a criação de um mercado comum entre os dois países, através da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, além da coordenação de políticas macroeconômicas.

Quanto ao seu aspecto institucional, foi estabelecida a Comissão de Execução do Tratado, com comissões técnicas subordinadas, que tratavam de assuntos setoriais. A participação dos empresários desta vez não foi mencionada, sendo estas comissões integradas por funcionários dos organismos administrativos e coordenadas pelas chancelarias. Isto demonstra que a participação social cada vez mais passaria a ser controladas pelos negociadores, que canalizam as demandas de acordo com seus interesses. Esta nova

configuração institucional contribuiu para a desestruturação do processo decisório que vinha sendo construído desde o PICE, com uma pequena – porém importante – participação da sociedade civil e que estava alcançando bons resultados (MARIANO, 2000).

Também subordinada à Comissão de Execução, surge a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), formada por doze legisladores. Sua principal função, não declarada, era a de facilitar a aprovação das decisões tomadas no âmbito regional pelos parlamentos de cada país. À medida que a integração se complexifica e começa a envolver novos interesses, é necessário buscar formas de facilitar a aprovação de mediadas e amenizar os impactos destas em cada país. A criação da CPC evidencia ainda, que mesmo com os governos tentando manter o controle sobre a integração, o estabelecimento de uma estrutura institucional surge como uma necessidade do próprio processo (*idem*).

No período da assinatura do Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento, a adequação das políticas econômicas ao ideário neoliberal era vista como a salvação para os países da América Latina, tanto para recuperarem-se das crises vividas durante os anos 1980, tidos como “a década perdida”, quanto para inserirem-se na nova ordem mundial que estava emergindo.

A Argentina inicia internamente a implantação das medidas neoliberais já durante o governo Alfonsín, com forte apoio no superávit obtido com o Brasil através dos mecanismos implantados pelo PICE, ou seja, começa a apostar na integração como um instrumento de liberalização comercial. Pelo lado brasileiro, estas políticas passam claramente a ser implantadas somente após a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, em 1989. No entanto, já a partir da assinatura do Tratado, começa-se a observar uma mudança na lógica desenvolvimentista que marcava a aproximação entre os dois países até o momento (OLIVEIRA, 2003).

Este Tratado, aliado à adequação das políticas internas de cada país, cumpre a função de demonstrar ao mundo que os países buscavam criar uma área favorável ao desenvolvimento do capital, fato reafirmado pelos governantes eleitos em 1989 – Carlos S. Menem na Argentina e Fernando Collor de Mello, no Brasil (*idem*).

A Ata de Buenos Aires, assinada em julho de 1990, reforça ainda mais o interesse neste projeto integracionista, antecipando o prazo para a formação do mercado comum entre Brasil e Argentina de dez para cinco anos, estipulando a data limite de 31 de dezembro de 1994.

De acordo com Mariano (2004) esta aceleração do processo parte da mudança na visão que os governos tinham da integração. Definitivamente, os governos Menem e Collor

de Mello passam a encarar a integração como um mecanismo que facilitaria as políticas de liberalização de cada país, procurando responder às exigências de um sistema internacional que enfrentava mudanças bruscas. Neste momento, Uruguai – que desde a assinatura do Tratado de 1988 já participa de acordos parciais de integração – e Paraguai, formalizam a sua intenção de participar do processo, enxergando na integração regional uma alternativa para melhorar a sua inserção no cenário mundial.

4.1.2 O período de transição

La integración permite enfrentar los crecientes desafíos presentados por el escenario económico internacional y constituye un instrumento efectivo para la inserción competitiva de ambas economías en el mercado mundial (COMUNICADO CONJUNTO, 20/10/1991 apud. MARIANO, 2004: 127)

É com esta visão sobre a integração que os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinam em março de 1991, o Tratado de Assunção, que cria o Mercosul.

O processo que foi iniciado com uma integração intra-industrial de Brasil e Argentina, através da assinatura de protocolos referentes a atividades produtivas nos dois países, agora adota um caminho estritamente da liberalização comercial. O aprofundamento de outras estratégias de cooperação além da comercial, que já vinha apresentando um bom dinamismo, é deixado de lado (CAMARGO, 2006).

O Mercosul é criado, portanto, dentro de uma lógica de integração aberta, que se caracteriza pela inserção dos blocos na economia global, e não apenas na liberalização comercial entre seus membros. O que foi chamado de “nova onda de regionalismo” aparece para os países como uma forma eficiente de inserção no sistema internacional, de resposta às novas demandas sociais e pressões advindas do contexto internacional (MARIANO e MARIANO, 2005).

Vigevani (2005), afirma que o momento coincidente vivido pelos países signatários do Tratado permitiu a consolidação de um instrumento de cooperação. As pressões que os países sofriam perante o novo cenário internacional, em que buscavam uma forma viável de inserção, agravadas com crises econômicas e a grande inflação, são somadas à busca pela consolidação de conquistas recentes, particularmente da democracia.

Depois de décadas sob a liderança de regimes autoritários, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – este sendo o último a se redemocratizar e enfrentando ainda uma situação de

relativa instabilidade política - procuravam através da integração também uma forma de permanecerem na situação de Estados democráticos.

No que tange aos objetivos do processo, mantém-se no Tratado de Assunção a data-limite estabelecida pela Ata de Buenos Aires para a conformação do mercado comum, 31 de dezembro de 1994. O intervalo que vai da assinatura do Tratado até esta data, ficou definido como período de transição, dentro do qual os Estados-membros deveriam implantar as medidas necessárias à formação do mercado comum, quais sejam, a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias que impedem a livre-circulação de bens, capital e fatores produtivos; o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC); e a harmonização de suas políticas macroeconômicas.

No entanto, esse prazo de quatro anos mostrou-se curto para que estes objetivos fossem atingidos por completo. Assim, o período de transição caracterizou-se bem mais pelo esforço para a criação de uma zona de livre-comércio e para o estabelecimento de uma união aduaneira, ainda que incompleta:

[no período de transição] as tarefas concentraram-se na eliminação de entraves e barreiras ao livre-comércio intrazonal, na identificação das assimetrias setoriais e institucionais que dificultavam a fluidez no intercâmbio, na correção ou harmonização das regras legais (algumas de ordem constitucional) e nas medidas administrativas que impediam ou dificultavam a liberdade do comércio, assim como na adoção de regulamentos e procedimentos comuns para facilitar a consecução do objetivo fixado da união aduaneira. Numa linguagem figurada, poder-se-ia dizer que a preocupação imediata dos negociadores governamentais dos quatro países foi com a remoção do “entulho protecionista anti-integracionista” construído ao longo de décadas de industrialização substitutiva. (ALMEIDA, 1997: 16).

Para que estes objetivos fossem atingidos, aprovou-se o Programa de Liberalização Comercial, que determinava reduções lineares e automáticas das barreiras tarifárias e não-tarifárias. Os Estados deveriam ainda assumir um regime de origem, cláusulas de salvaguarda e mecanismos de solução de controvérsias, com vistas ao estabelecimento da TEC, observando sempre os acordos internacionais previamente assumidos. Como o Tratado previa a entrada em vigor de uma união aduaneira, os Estados deveriam começar a agir em conjunto, coordenando suas posições frente às negociações comerciais internacionais. Este é um fato inédito nos processos de integração latino-americanos, e já se mostrou eficaz, como pode ser notado pelo Acordo do Jardim das Rosas, que proporcionou que os quatro países

negociassem em bloco frente à proposta da Iniciativa para as Américas⁴³, em 1990 (VIGEVANI, 2005).

Estabelecendo como prioridades as reduções tarifárias e as regras de comércio em geral, a formação estruturas econômicas e políticas de caráter comunitário, foi, inicialmente, deixada em segundo plano. Estas deveriam ser definidas em 1994, ocasião em que se realizaria uma Cúpula que teria como uma de suas funções a definição da estrutura institucional definitiva do mercado comum, além do sistema de tomada de decisões de cada órgão específico (ALMEIDA, 1997).

No entanto, a estrutura institucional que já vinha se desenvolvendo, se expande com o Tratado de Assunção, acompanhada da complexificação do processo de tomada de decisões. Surge o Conselho Mercado Comum (CMC), órgão máximo do MERCOSUL e o único a emitir decisões; e o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do processo, encarregado de coordenar os subgrupos de trabalho (SGTs) e Grupos *Ad Hoc* a ele subordinados e encaminhar suas propostas para a aprovação pelo CMC. Mariano (2000) apresenta a forma como se organizaram e seus integrantes:

Criaram-se o Conselho Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, o primeiro sendo integrado pelos ministros das relações exteriores e da Economia dos Estados participantes, cuja coordenação ficou a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores. O GMC também foi coordenado pelos ministros das relações exteriores, sendo integrado por quatro membros titulares e quatro alternados que correspondem aos Ministérios das Relações Exteriores e Economia e Banco Central. Também ficou estabelecida uma Secretaria Administrativa e os Subgrupos de Trabalho. (MARIANO, 2000: 57).

É criada ainda, a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC), com a intenção de levar a representação do poder legislativo dos Estados-parte à esfera da integração, porém destituída de poder decisório (OLIVEIRA, 2003). Esta falta de força pode ser atribuída ao comportamento passivo dos poderes legislativos dos Estados-parte durante o período de negociações do Mercosul, fato que também contribui para se justificar a pouca articulação entre os partidos políticos da região. Quanto aos seus integrantes, a comissão possuía até dezesseis parlamentares de cada país signatário, com seus respectivos suplentes, todos designados pelos Parlamentos nacionais. Outra função atribuída à comissão, foi a de

⁴³ A Iniciativa para as Américas, idealizada pelo governo Bush em 1990, foi o embrião do que seria, mais tarde, a proposta da ALCA por parte dos Estados Unidos. Esta proposta, assim como o Acordo do Jardim das Rosas, serão analisadas detalhadamente no próximo capítulo.

adotar as medidas necessárias para a posterior instalação do Parlamento do Mercosul (MARIANO, 2000).

Constituídos pelo GMC, os Subgrupos de Trabalho⁴⁴, tinham a função analisar e fazer recomendações sobre questões específicas, de acordo com a sua área de atuação. A ação de atores não-governamentais no processo durante o período de transição se deu, essencialmente, dentro destes Subgrupos. Os SGTs possuíam duas etapas na formulação de recomendações ao GMC, primeiramente a preparatória e logo após a decisória. Durante a primeira fase permitia-se a participação do setor privado, enquanto na fase de tomada de decisões só poderiam participar representantes governamentais (*idem*).

A exceção foi o SGT 11, no qual os representantes sindicais e empresariais pressionaram para participar nos dois momentos e conseguiram. Sua justificativa era que o subgrupo não tomaria uma decisão, mas sim faria uma recomendação ao GMC sobre questões específicas e, portanto, não haveria sentido em excluir os participantes não-governamentais no momento de definir essa recomendação.

Esta estrutura institucional esteve vigente durante os quatro anos do período de transição e foi responsável pela negociação da TEC e pela discussão sobre a nova institucionalização que seria implementada com o advento da União Aduaneira a partir de 1o. de janeiro de 1995, quando entrariam em vigor as decisões tomadas pelo Protocolo de Ouro Preto.

É possível perceber, então, que a estrutura institucional do processo avançou no sentido de institucionalizar a participação de setores não-governamentais, porém, o progresso ainda é muito pequeno, uma vez que os espaços para esta participação são de caráter consultivo, deixando os atores desprovidos de participação efetiva no processo de tomada de decisões. O setor estatal continua determinando, sem interferências significativas, os caminhos da integração.

4.1.3 O período de União Aduaneira e seu desenvolvimento institucional

⁴⁴ Durante o período de transição existiam os seguintes Subgrupos de Trabalho: SGT1 – Assuntos Comerciais; SGT2 – Assuntos Aduaneiros; SGT3 – Normas Técnicas; SGT4 – Política Fiscal e Monetária; SGT5 – Transportes Terrestres; SGT6 – Transportes Marítimos; SGT7 – Política Industrial e Tecnológica; SGT8 – Política Agrícola; SGT9 – Política Energética; SGT10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas; SGT11 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (este último não estava previsto pelo GMC, mas foi criado por pressão dos Ministérios do Trabalho e das Centrais Sindicais).

O Protocolo de Ouro Preto (1994) dá ao Mercosul o formato de uma união aduaneira, ou seja, além de seus membros eliminarem as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio de bens e serviços entre si, devem manter uma Tarifa Externa Comum (TEC) em relação a terceiros. Apesar de conter muitas exceções visando adequação principalmente de Uruguai e Paraguai, e, assim, perder grande parte de sua funcionalidade, a TEC entrou em vigor já no ano de 1995.

A partir deste período as negociações no processo de integração pautaram-se pela busca do aumento do fluxo comercial. A boa imagem externa do bloco permitiu a continuidade do fluxo de Investimentos Externos Diretos (IED), apesar dos sinais de crise que já se evidenciavam:

A orientação entre os governantes dos quatro países-membros era manter a qualquer custo a imagem positiva do processo de integração, pois assim a região mantinha-se como atrativa aos investimentos, principalmente no caso Brasil, visto que o seu desenvolvimento traria benefício a todos os membros (OLIVEIRA, 2003: 82).

Esta estratégia obteve êxito durante algum tempo, mesmo com o bloco já apresentando seus primeiros sinais de crise: “Desse modo, o Mercosul teve ainda uma expansão considerável entre os anos de 1995 e 1997, com uma pequena queda em 1998, ultrapassando a marca de US\$ 16 bilhões em trocas comerciais, além da atração de amplos fluxos de IED [...]” (*idem, ibidem*).

Segundo Vigevani (2005), as negociações para a definição do Protocolo de Ouro Preto e fixação da TEC, que já se pautavam por esta lógica voltada fortemente para a expansão comercial e baseada na rigidez do câmbio, são o início de um caminho que culminará no período de crise observado principalmente entre os anos de 1998 e 2001. O crescimento do comércio até 1998 contribuiu para esconder a crise. A maneira particularista como cada Estado procurava maximizar seus benefícios e a falta de políticas de caráter comunitário, visando a construção de instituições que dessem sustentação às trocas comerciais, foram determinantes para o desencadeamento do período de forte crise acima citado:

A crise nas relações entre Argentina e Brasil, afetando igualmente as relações dos dois países com o Paraguai e o Uruguai, iniciou-se bem antes de janeiro de 1999. Foi estimulada pela inexistência de instrumentos técnicos de arbitragem (Mendes, 2002c), pelo excessivo centralismo das negociações, tendência fortalecida pela diplomacia presidencial (Malamud, 2000) e pela inexistência de qualquer forma de políticas compensatórias e sub-regionais. Assim, abriu-se o caminho para que interesses particularistas e corporativos, legítimos quando vistos isoladamente, tivessem a prevalência no debate. A

construção de instituições, quaisquer que fossem, intergovernamentais ou supranacionais, da integração, foi adiada sine die, provavelmente porque, como já dissemos, a percepção das elites nos dois países, por diferentes razões, não consolidava a necessária confiança mútua. (VIGEVANI, 2005: 95).

A falta de um projeto de desenvolvimento regional onde o Estado atuasse como um ator fundamental na alocação de recursos no plano regional, aparece como a maior debilidade do Mercosul (OLIVEIRA, 2003). O que se evidencia é que os Estados tomam decisões individuais para problemas coletivos, a participação da sociedade civil é muito pequena e não há interesse na construção de instituições supranacionais ou comunitárias, que se preocupariam somente com as questões relativas ao bloco.

Esta fragilidade foi evidenciada pela forma como o bloco foi afetado pelas crises que se desencadearam na Tailândia em 1997, Rússia em 1998, chegando ao Brasil em 1999 e à Argentina entre 2000 e 2002. Estas crises provocaram grande fuga de capitais, o que forçou os países a desvalorizarem suas moedas, abandonando as políticas de estabilização baseadas em âncoras cambiais.

No caso Argentino a crise teve impactos ainda mais sérios em razão de sua dependência do mercado brasileiro (este também em recessão), o que impactou sobremaneira em suas exportações, além da grande desvalorização da moeda brasileira que possibilitou a produção mais competitiva, atraindo para o país indústrias antes instaladas em território argentino, diminuindo a arrecadação e os empregos no país, desestabilizando completamente a sua economia (*idem*).

Diante desse cenário, o período de 1999 a 2002 foi marcado pelas disputas intra-Mercosul, principalmente entre Argentina e Brasil em diversas áreas. Tais disputas decorrem da lógica já suscitada, pela qual cada país, objetivando garantir melhores condições aos seus grupos econômicos e sociais internos para a superação da crise, busca internamente promover amplas medidas com a finalidade de minorar os custos de produção, que, conjugadas a uma política de incentivo das exportações, visa obter superávits comerciais que, em última instância, aliviem sua situação (*idem*: 85).

A transição política na Argentina e o período eleitoral no Brasil em 2002, contribuíram ainda mais para situação de crise no Mercosul, mesmo com as promessas de Luis Inácio Lula da Silva, que viria a ser eleito presidente, de que apostaria na integração regional e buscaria reconstruir as boas relações com a Argentina. Este país volta a afirmar que o Brasil pretende reduzi-lo a exportador de produtos primários e consumidor de produtos

com valor agregado, o que parecia ser confirmado pela baixa competitividade das indústrias argentinas frente às brasileiras, que, além de terem feito um grande esforço de adaptação produtiva durante o período de liberalização da década de 90, passavam, agora, a se beneficiar da desvalorização do Real (ALMEIDA, 2006).

O debate em torno das questões comerciais foi, até aqui, predominante no Mercosul, em detrimento da questão institucional, relegada ao segundo plano pelos próprios Estados-parte. No entanto, o momento de crise evidenciou ser insustentável esta posição e colocou a revisão institucional e a articulação política como imperativos para a continuidade do bloco.

A reunião de relançamento do Mercosul, realizada em Buenos Aires em novembro do ano 2000, mostrou-se pouco eficaz, tanto pelos seus objetivos práticos que não foram alcançados de forma satisfatória (revisão da TEC, reestruturação dos foros, etc.), quanto pela percepção do bloco pelos Estados-parte, que continuaram a tomar medidas unilaterais.

Buscou-se então, aproveitar Cúpula do Mercosul realizada em dezembro de 2004, que teve como tema a revisão do Protocolo de Ouro Preto, para se buscar a concertação política e a construção de novos mecanismos institucionais que possibilitassem avançar na integração.

Apesar do ambiente de descrença em relação a avanços significativos - notavelmente devido à falta de um acordo nas discussões que precederam a Cúpula, a respeito das salvaguardas para setores sensíveis, solicitadas pelos argentinos – foram alcançados alguns objetivos. A Cúpula, apelidada de Ouro Preto II, em referência ao protocolo de Ouro Preto assinado em 1994, avançou em pontos significativos, como a incorporação do Equador, Colômbia e Venezuela como membros associados ao bloco, somando-se à Bolívia e ao Chile, que neste momento já eram membros associados (CAMARGO, 2006). Houve ainda avanços importantes em temas sensíveis para o bloco, como a harmonização de trâmites jurídicos e regras de controle de mercadorias, a instalação de um Parlamento no Mercosul, entre outros.

Para os objetivos deste trabalho esta ocasião foi decisiva, uma vez que os líderes dos Estados-membros optaram – através da Decisão 45/04 do CMC – pela criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Este fundo teria como objetivo principal diminuir as assimetrias entre os membros do bloco, visando o avanço mais igualitário do processo de integração⁴⁵.

No que tange ao aspecto institucional, o período pós-formação da união aduaneira criou alguns mecanismos importantes. Cabe destacar a criação pelo Protocolo de Ouro Preto,

⁴⁵ Apesar de criado oficialmente em 2004, o FOCEM só entraria em vigor três anos depois. Dada a sua importância para os objetivos deste trabalho, a criação e funcionamento do FOCEM, serão examinados em uma sessão específica mais à frente.

do Foro Consultivo Econômico Social, importante mecanismo de representação dos setores sociais dentro do bloco. De acordo com o seu regulamento interno estabelecido durante a 22ª reunião do GMC em julho de 1996 ⁴⁶, o Foro é constituído pelas sessões nacionais de cada Estado-parte, cada um tendo autonomia para decidir como cada sessão será composta. Suas principais funções são:

- Emitir recomendações ao GMC e aos demais órgãos do Mercosul, por sua própria iniciativa ou quando consultado.
- Cooperar ativamente para o progresso econômico e social do Mercosul, visando construir um mercado comum com coesão econômica e social.
- Dar seguimento, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas à integração.
- Propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração.
- Realizar seminários, estudos e eventos similares sobre as questões sociais e econômicas no Mercosul.
- Estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais quando for necessário para realizar seus objetivos.
- Contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração.
- Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração.

Outro avanço institucional deste período foi a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), subordinada ao GMC, a qual busca representar os interesses dos governos locais na esfera da integração e que por este motivo nos é particularmente interessante dados os objetivos desta pesquisa. Buscaremos, a seguir, delinear um quadro acerca da participação subnacional no Mercosul.

4.2 A representação dos governos subnacionais no Mercosul

4.2.1 A rede MERCOCIDADES

⁴⁶ MERCOSUR/GMC/RES N° 68/96

Antes de entrarmos na análise da REMI, é preciso destacar a importância da Rede Mercocidades na sua criação. Esta Rede foi criada em 1995, através da assinatura da Ata de Fundação das Mercocidades, durante o I Cume da Rede, realizado na cidade de Assunção, Paraguai. Este encontro foi precedido de um seminário com o título “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades” e da assinatura de um outro documento denominado “Compromisso de Porto Alegre”, no qual as cidades demonstraram o seu interesse em formar uma rede, ambos ocorridos também no ano de 1995.

A rede recém-criada tinha a intenção de reunir as cidades dos quatro Estados-membro do Mercosul, a fim de perseguirem objetivos comuns. Inspirava-se claramente no modelo de outras redes, como as Eurocidades e as Sister-Cities, tendo praticamente todos os seus procedimentos semelhantes aos destas (MENEGETTI NETO, 2005).

Atualmente 138 membros compõem a Mercocidades, contando com cidades de grande porte, como São Paulo, Buenos Aires, Montevideú, Assunção, Lima, La Paz, Santiago, Porto Alegre, Córdoba, entre outras.

De acordo com o *site* oficial⁴⁷ da Rede Mercocidades, seus objetivos são:

- Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL
- 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.
- Criar mecanismos de comunicação em redes, entre as cidades, facilitando o intercâmbio de experiências e informações.
- Estabelecer e impulsionar convênios e serviços recíprocos entre as diversas prefeituras e as redes que virem a se formar.
- Potencializar os recursos humanos e as experiências administrativas para gestões locais.
- Coordenar a planificação e promoção de ações vinculadas ao crescimento e progresso urbano das cidades.
- Coordenar projetos e desenvolver programas integrados, com o objetivo de facilitar a realização de serviços, e qualificar a infra-estrutura urbana.
- Propugnar a cooperação intermunicipal no campo das ciências e tecnologia.
- Desenvolver e potencializar atividades comuns e integradas vinculadas à cultura, recreação, esporte e turismo.

⁴⁷ www.mercociudades.org

- 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.
- Desenvolver e planejar o turismo regional.
- 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.
- Colaborar na planificação das políticas e planos de desenvolvimento da cidade, levando em conta a necessidade de melhorar a qualidade de vida.
- Impulsionar a adoção de políticas adequadas frente ao crescimento populacional e prevenir a violência nas cidades.
- Impulsionar a adoção de políticas que adequem os projetos locais ao novo espaço regional.
- Impulsionar a criação de unidades técnicas intermunicipais, com representação integrada, para a planificação e o desenvolvimento de projetos comuns e regionais.
- Propugnar e conscientizar sobre a participação cidadã, que conduz ao exercício ativo dos direitos no âmbito político, econômico, social e cultural.
- Identificar as causas de acentuação das desigualdades sociais, a fim de propor e apoiar soluções passíveis de serem executadas pelos governos locais.
- 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.
- 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.

Na hierarquia da instituição, a Cúpula de Mercocidades, formada pelos chefes de governo das cidades associadas, constitui-se como órgão máximo. Logo abaixo vêm o Conselho de Mercocidades, que é o órgão superior na administração das Mercocidades e é formado por duas cidades de cada país membro do Mercosul, por uma cidade de cada país associado e pela Comissão Diretiva. Esta Comissão é composta pela cidade que estiver sediando a Secretária de Mercocidades, a cidade que foi a sede imediatamente anterior e pela cidade que será a próxima sede. A Secretaria Executiva é a instância responsável por coordenar os trabalhos do Conselho da Rede, bem como manter arquivados e difundir os documentos, sendo coordenada pela cidade sede.

Toda esta estrutura é responsável pela coordenação dos trabalhos das unidades temáticas. A Rede Mercocidades possui atualmente quatorze unidades temáticas de trabalho, são elas: autonomia, gestão e financiamento; cooperação internacional; ciência, tecnologia e capacitação, cultura; desenvolvimento econômico local; desenvolvimento social; educação; desenvolvimento urbano; gênero e município; ambiente e desenvolvimento sustentável; planejamento estratégico; turismo; juventude; segurança cidadã.

O surgimento desta Rede pode ser entendido como uma resposta à falta de mecanismos institucionais que proporcionassem a participação formal das cidades no Mercosul. A busca por este espaço institucional acabou sendo um dos seus grandes objetivos, que após cinco anos de pressão, culminou na formação da REMI.

4.2.2 A Reunião especializada de municípios e intendências (REMI)

A Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) foi criada através da Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum com o objetivo de “promover o diálogo e a cooperação entre autoridades de nível municipal dos Estados partes do Mercosul, de maneira a promover o bem-estar e uma melhor qualidade de vida dos habitantes da região”.⁴⁸

Integrada por representantes dos quatro países membros do Mercosul, a REMI nasce fruto de pressões exercidas pelos governos locais, notavelmente pela Rede Mercocidades que, desde a sua criação em 1995, elaborou diversos documentos destinados aos órgãos do Mercosul e representações nacionais, solicitando a criação de um mecanismo institucional de representação dos municípios e intendências no interior do bloco.

A sua primeira reunião aconteceu na cidade de Assunção (Paraguai), em junho de 2001. Os temas tratados foram reduzidos, limitando-se à exposição da situação municipal em cada país, realizada pelos coordenadores nacionais e o encaminhamento de um plano de trabalho a ser aprovado pelo GMC. Consta neste plano inicial os seguintes temas:

- Promover a participação dos municípios na interação com os organismos internacionais de cooperação e financiamento;
- Elaborar um documento a respeito da situação dos regimes de autonomia municipal em cada um dos países a ser apresentado na próxima reunião;
- Troca de informações e experiências entre as cidades com características similares através das coordenações nacionais;

⁴⁸ MERCOSUL/GMC/RES N° 90/00

- Estabelece que as atividades da Rede Mercocidades formam a agenda da REMI, incluindo-se no seu calendário de atividades.

Através deste último item é possível notar a grande influência que a Rede Mercocidades teve na criação da REMI. Além disso, permite perceber a penetração de um grupo de pressão externo na estrutura institucional do processo, ou em outras palavras, um meio informal⁴⁹ de atuação das cidades é incorporado pela estrutura institucional do Mercosul, influenciando sua agenda, ainda que não haja nenhum tipo de fusão.

A segunda Reunião Especializada de Municípios e Intendências realizou-se na cidade de Montevideu (Uruguai), em outubro do mesmo ano. Os temas tratados foram similares aos da primeira reunião, porém com resultados concretos, como a apresentação dos documentos sobre autonomia nacional apresentados pelas coordenações nacionais e propostas apresentadas em outros temas.

As recomendações feitas ao GMC nesta reunião são: 1) que se incluam as cidades membro do conselho de mercocidades e cidades coordenadoras de unidades técnicas; 2) que se sugira ao Comitê Técnico do Mercosul rapidez na análise do projeto “Gestión de Residuos Sólidos de las Ciudades del Mercosur”; 3) que se facilite às Mercocidades informações sobre acordos e resoluções das distintas instâncias do Mercosul.

Foram ainda apresentados dois projetos de resoluções ao GMC que versavam sobre: 1) a incorporação da dimensão local no âmbito do Mercosul; 2) a participação do Chile na Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul.

A terceira reunião, realizada na cidade de Mar del Plata (Argentina), em abril de 2002, apresentou como novidades os informes encomendados pela reunião anterior para os comitês técnicos das Mercocidades; o informe sobre o marco de cooperação entre a REMI e a OEA (Organização dos Estados Americanos) no que se refere ao tema da descentralização; e a aprovação do desenvolvimento de ações que visem elaborar um projeto sobre o fortalecimento institucional da REMI no marco de cooperação entre o Mercosul e a União Européia.

Pela única vez realizada no Brasil, a quarta Reunião Especializada de Municípios e Intendências teve como sede a cidade do Rio de Janeiro, em novembro de 2002. O prefeito da cidade, César Maia, participou da solenidade de abertura juntamente com os coordenadores nacionais de cada Estado-parte. Logo após foi realizada uma palestra com o tema “O Mercosul: as perspectivas do seu desenvolvimento e o papel dos Poderes Locais para a sua

⁴⁹ O termo informal é utilizado, aqui, para designar as ações executadas fora da estrutura institucional do bloco.

consolidação e desenvolvimento”, proferida pelo embaixador do Brasil em Buenos Aires, José Botafogo Gonçalves.

Os temas tratados deram continuidade ao que fora discutido nas reuniões anteriores, além da apresentação de um projeto de cooperação entre as cidades do Cone Sul, com a intenção de criar um banco de dados de experiências de governo e o projeto de se realizar no ano de 2003 um Seminário Internacional de Prefeitos e Intendentes sobre o impacto da ALCA e de outros processos em curso sobre as cidades do Mercosul. Para sua realização uma das cidades selecionadas para o grupo de trabalho foi São Paulo, ao lado de Assunção, Uberlândia, Buenos Aires e Montevideu.

A cidade de Assunção (Paraguai) foi a sede da quinta Reunião Especializada de Municípios e Intendências, realizada em maio do ano de 2003. A Reunião baseou-se nos seguintes pontos:

1. Apresentação da situação atual do Mercosul e dos eixos de gestão da Presidência Pró-Tempore;
2. Seguimento dos trabalhos e estudos encomendados na IV REMI;
3. Continuidade da cooperação OEA/REMI;
4. Apoio aos trabalhos do Grupo ad hoc de Intergração Fronteiriça do Mercosul;
5. Proposta de uma oficina técnica de apoio às atividades da REMI com sede em Montevideu;
6. Seguimento da Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social do Mercosul e do Programa de foros de competitividade, em particular o Foro de Madeira e Móveis;
7. Fortalecimento da difusão dos valores culturais locais e do Mercosul através dos municípios;
8. Apresentação do projeto “Fortalecimento da REMI”;
9. Plano de trabalho de 2003.

Em novembro do ano de 2003, se realizou na cidade de Montevideu (Uruguai), a sexta REMI. Esta reunião deu continuidade aos temas tratados nos outros encontros, porém destacou-se a proposta de uma presidência pró-tempore (PPT) da REMI. Pela primeira vez se evidencia a necessidade de estabelecer uma sede rotativa, argumentando-se como justificativa para isso que esta medida promoveria a dinamização e melhor organização das informações das reuniões.

A sétima e última REMI foi realizada na cidade de Buenos Aires, em junho de 1994. Entre os presentes a essa Reunião, vale destacar Vicente Trevas, subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da

República, criada durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, o que indica um aumento da preocupação sobre a questão da atuação dos municípios no Mercosul, de parte do governo federal brasileiro.

A isto se deve acrescentar a proposta feita nesta reunião pela Delegação Brasileira e acatada pelas outras Delegações:

Desde la Delegación Brasileira se propuso que las ciudades deben participar dentro de la estructura del MERCOSUR con una representación más allá de una Reunión Especializada. Esta posición fue apoyada por las restantes delegaciones, por lo cual se acordó elevar una Recomendación al respecto⁵⁰

Esta posição de que as cidades deveriam ocupar uma posição *más allá* de uma Reunião Especializada, difundiu-se entre os membros do bloco, que passaram a considerar que a REMI, apesar de representar um avanço no reconhecimento do papel das cidades na integração, não era suficiente para representar as demandas de participação das cidades no bloco.

Diante deste quadro, durante a Cúpula de Ouro Preto, em dezembro de 2004, é aprovada a Decisão n.º 41/04 do CMC⁵¹, que cria o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Este Foro tem *status* equivalente ao do Foro Consultivo Econômico e Social e tem a função de dar aos governos subnacionais uma instituição permanente na estrutura do Mercosul e não mais um tratamento temático como era feito pela REMI.

4.2.3 O Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), mesmo tendo sido aprovado no final de 2004, só foi instalado de fato em janeiro de 2007, durante a 32ª Reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) realizada na cidade do Rio de Janeiro.

Nesta ocasião, o presidente Luis Inácio Lula da Silva abriu o primeiro encontro do Foro discursando para diversos representantes de governos locais e regionais dos países que compõem o Mercosul. Nesse discurso Lula afirma que a instalação de um mecanismo de

⁵⁰ MERCOSUR/REMI/ACTA N.º 01/04.

⁵¹ MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 41/04: FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL.

representação dos governos subnacionais permitirá acelerar o processo de integração e ajudará a diminuir as desigualdades no continente⁵².

Criado como uma instância consultiva, e, portanto, sem poder decisório, ainda assim este Foro representa um grande avanço para a questão subnacional no Mercosul, pois constitui-se em um canal permanente de diálogo dos governos subnacionais com os demais órgãos do Mercosul e permite que sejam emitidos pareceres e recomendações ao GMC.

A coordenação do Foro inicia-se a cargo de Vicente Trevas, que, como foi demonstrado, empenhou-se na em sua criação desde as reuniões da extinta REMI. Na reunião de instalação foram ainda criados dois comitês, um específico para a representação dos municípios e outro responsável pelos estados, províncias e departamentos. As duas representações reuniram-se no mesmo dia para a discussão de temas iniciais, como regimento, cronograma, etc. O comitê de municípios mostrou resultados mais rápidos, já definindo sua agenda integralmente associada à do Mercosul, fixando um cronograma de reuniões e formalizando uma comissão responsável por uma proposta de regimento interno (RODRIGUES e SILVA, 2007).

Ambos os comitês são formados por representantes de governos subnacionais dos quatro Estados-membro do Mercosul mais a Venezuela, e seus membros são designados por negociação interna⁵³. A representação dos municípios conta também com a participação de quatro entidades municipalistas, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Frente Nacional de Prefeitos e a Agência de Cooperação de Municípios Brasileiros (*ibidem*).

A criação destes dois comitês também representa um avanço em relação à REMI. Esta não só era uma estrutura institucional mais precária, mas também se limitava somente à representação dos governos locais. No caso do FCCR são também incorporados os governos intermediários (estados federados, províncias e departamentos).

Importante destacar, ainda, que na reunião de instalação foi assinada a “Carta do Rio”⁵⁴, uma espécie de declaração fundacional, na qual os representantes dos governos nacionais e subnacionais presentes assumiram o compromisso de, através do FCCR e de suas relações com outros órgãos do processo de integração, contribuir para a consolidação do Mercosul.

⁵² Discurso na íntegra disponível em: http://www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/arquivos/Discurso_PR.pdf. Último acesso em 20/10/2008.

⁵³ Composição completa dos comitês disponível em: http://www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/estrutura.html. Último acesso em 20/03/2008.

⁵⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/arquivos/Carta_do_Rio-pt.pdf. Último acesso em 20/03/2008.

A partir de então foram realizadas algumas Reuniões dos Coordenadores Nacionais do Foro para discutir temas iniciais como o regulamento interno e a agenda de reuniões ordinárias. Somente em junho de 2007 aconteceu a primeira reunião plena, que foi sediada em Assunção (Paraguai).

Dessa reunião resultaram dois documentos importantes, a proposta de regulamento interno a ser encaminhada para aprovação do GMC, e a Declaração de Assunção, que já delineia algumas intenções dos governos subnacionais ao participarem do Foro. Nesta, além de reafirmarem os compromissos de consolidação da integração já declarados na “Carta do Rio”, seus representantes incluíram três pontos importantes: a vontade de estreitamento das atividades do FCCR com o recém-instalado Parlamento do Mercosul; a intenção de impulsionar o Instituto Social do Mercosul; e a necessidade de participação dos governos locais e regionais nas discussões e na aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Com esta última declaração os governos subnacionais demonstraram estar atentos, já em sua primeira reunião plena, aos desenvolvimentos do FOCEM, mecanismo voltado para a coesão regional que pode ser de grande importância para o desenvolvimento local. Veremos que nas reuniões posteriores o assunto se manteve em pauta, constituindo-se em um dos temas mais debatidos pelo FCCR até o momento.

O regulamento interno do Foro foi estabelecido pela Resolução 26/07 do GMC⁵⁵, de setembro de 2007, após a primeira reunião plena e algumas reuniões de Coordenadores Nacionais do Foro. Nele, são concretizados pontos como a forma de funcionamento, os princípios que devem reger a atuação do FCCR, assim como suas atribuições e responsabilidades, também discutidas nas reuniões de Coordenadores Nacionais.

No que se refere à forma de funcionamento, consolidou-se a estrutura definida já na Reunião de instalação, que conta com dois Comitês: um Comitê de Municípios (COMUM) e um Comitê de Estados, Províncias e Departamentos. Estabeleceu-se ainda que o FCCR deve ser composto por integrantes eleitos nas unidades subnacionais de cada Estado Parte.

Mesmo que não haja nenhuma referência ao Comitê de Regiões da UE em qualquer parte do regulamento do FCCR, percebemos que esta é uma regra comum às duas instituições. Como já colocado no segundo capítulo, quando tratávamos do Comitê de Regiões, a necessidade de que os componentes do Foro sejam representantes eleitos nas unidades subnacionais é muito significativa. Esta regra pode gerar externalidades, tais como:

⁵⁵ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 26/07

umentar a importância das eleições locais, uma vez que os eleitos terão responsabilidade também no âmbito regional; trazer a agenda regional para mais perto dos cidadãos através da troca de informações; e a possibilidade de os representantes levarem problemas da agenda local para a discussão na esfera regional.

Ainda sobre a forma de funcionamento, fica estabelecido que o Foro se reunirá no mínimo uma vez por semestre, preferencialmente no país que estiver exercendo a presidência *pro tempore* do Mercosul, de forma prévia à Reunião do CMC com os chefes de Estado (Cúpulas)⁵⁶. A coordenação da reunião será feita pelo Coordenador Nacional Titular ou Alternativo, do Estado Parte que esteja exercendo a presidência *pro tempore*. Os pronunciamentos que resultarem das reuniões serão feitos por consenso.

Em seu capítulo 2, o regulamento do FCCR estabelece os princípios que devem nortear a atuação desta nova instituição do Mercosul. Estes versam sobre temas como a pluralidade, transparência e tolerância na gestão local; a promoção de uma cultura de paz; a promoção das cidades e estados com desenvolvimento sustentável; a difusão da cultura democrática; o fomento a espaços de participação cidadã.

Estes princípios definem horizontes que devem sempre ser seguidos de um modo geral pelos integrantes do Foro. No capítulo seguinte, no entanto, são expostas as atribuições e responsabilidades do FCCR, que delimitam mais especificamente quais os seus temas de atuação. Cabe citar abaixo, dada a sua relevância, as onze atribuições e responsabilidades atribuídas ao Foro por seu regulamento interno:

- 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

⁵⁶ Podem ainda ser realizadas reuniões extraordinárias, convocadas pela presidência *pro tempore*, a pedido de qualquer Estado Parte.

- 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 temas⁵⁷.

A primeira de suas atribuições é a emissão de recomendações aos órgãos do Mercosul, a qualquer momento, seja por iniciativa própria ou por consulta do GMC. Como já citado anteriormente, esse é um avanço em relação à REMI, pois esta só podia se pronunciar quando provocada por uma demanda do GMC.

Para esta pesquisa torna-se particularmente importante o terceiro tópico da lista de atribuições e responsabilidades do FCCR. Nele, é colocado textualmente o interesse dos governos subnacionais em participar da gestão das políticas desencadeadas pelo FOCEM, como já tinha sido afirmado na declaração da primeira reunião plena do Foro, realizada na cidade de Assunção (Paraguai). Este é um ponto em que o FCCR coloca-se de antemão em uma “disputa” institucional, já que o regulamento do FOCEM não faz referência à participação dos governos não-centrais em nenhuma etapa de suas políticas, desde a elaboração de projetos, até a sua implementação e avaliação.

O regulamento interno do FCCR expressa ainda, em seu último capítulo, que até o mês de dezembro de 2008 a coordenação do Comitê de Municípios (COMUM) deve ficar a cargo do governo local que exerça a Secretaria Executiva da Rede Mercocidades. Fica clara mais uma vez a força deste grupo que foi o primeiro a pressionar por uma maior representatividade dos governos locais no Mercosul. Assim como no caso da REMI, que teve

⁵⁷ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 26/07

sua agenda temporariamente atrelada à da Rede Mercocidades, o FCCR também se apóia temporariamente na Rede. Mais uma vez tem-se a penetração deste grupo de pressão externo na estrutura institucional do Mercosul.

Desde a primeira reunião plena e da aprovação do regulamento interno do Foro foram realizadas mais três reuniões plenas, a última delas na cidade de Salvador (Brasil), que marcou o fim da presidência *pró-tempore* brasileira no Mercosul e, dessa forma, também o fim do período no qual o país deteve a coordenação do FCCR, levada a cabo pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República.

Neste período, e notavelmente durante a presidência *pro tempore* do Brasil, o FCCR vem atuando em temas como: a integração fronteiriça; o fortalecimento de cadeias produtivas no Mercosul; o aumento da cooperação entre governos locais e regionais através da assinatura de acordos bilaterais e da promoção de eventos sobre temas específicos; a busca por influenciar os temas tratados nas reuniões ministeriais do Mercosul e a formulação de políticas dos Estados nacionais. Além desses, dois pontos são abordados e importam sobremaneira para esta pesquisa: o fortalecimento do FCCR na estrutura institucional do Mercosul e a busca de representatividade dos governos não-centrais no âmbito do FOCEM.

No que se refere ao fortalecimento institucional, o FCCR vem trabalhando para aumentar o acesso dos representantes dos governos locais às informações sobre o processo de integração; para a criação de uma secretaria permanente; a formação de uma agenda comum entre cidades e regiões; a ampliação da participação dos governantes locais no bloco; e na melhoria de sua relação com o GMC e outros órgãos do Mercosul⁵⁸. Entre esses órgãos, destaca-se o empenho do FCCR em estabelecer uma relação próxima com o Parlamento do Mercosul, com o qual firmou um acordo interinstitucional e estabeleceu um cronograma de trabalho na última reunião plena.

Além dessas frentes há um esforço de divulgação e transparência, através de criação de um *site* para o FCCR contendo informações e documentações atualizadas a respeito de suas atividades⁵⁹. Este site já se encontra em funcionamento, no entanto, de forma precária, uma vez que ainda não está disponível qualquer documentação e são dadas apenas descrições sucintas a respeito da atuação do Foro e de suas reuniões⁶⁰.

⁵⁸ Informações disponíveis no Balanço da Presidência *pro tempore* brasileira, apresentado na última reunião plena do FCCR, no mês de dezembro de 2008, em Salvador (Brasil).

⁵⁹ O *site* pode ser acessado através do endereço

<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/fccr/index.html> ou então através de um *link* presente no *site* oficial do Mercosul.

⁶⁰ Último acesso em 27/03/2009.

No que diz respeito ao FOCEM – após uma série de discussões que tiveram início já na reunião de instalação do Foro e perpassaram não só as reuniões plenas, como também as reuniões dos coordenadores nacionais – o FCCR elaborou uma proposta de recomendação ao GMC sobre diretrizes para este fundo que vem sendo considerado de grande importância pelos governos subnacionais.

A proposta ressalta que os governantes dos municípios, estados, províncias e departamentos do Mercosul, preocupados com a redução das assimetrias no bloco “consideram que uma maior participação dos governos locais e regionais na priorização dos recursos do FOCEM, consiste em um passo fundamental para que sua utilização responda às necessidades resultantes da diversidade territorial do Mercosul⁶¹”.

São feitas, então, cinco propostas:

- 1) que seja observada a especificidade territorial nos princípios que norteiam os recursos do FOCEM: a integração regional, a inclusão social e econômica, a equidade social e cultural, a igualdade de oportunidades e de gênero.
- 2) Haja especial atenção no uso dos recursos do FOCEM àqueles projetos que tenham como proponentes ou apoiadores governos locais de pelo menos dois países do Mercosul, fortalecendo dessa forma a cooperação e a integração regionais.
- 3) Os projetos propostos pelos governos locais e regionais deverão se articular com as políticas governamentais nacionais já em andamento e fomentar a participação da sociedade.
- 4) Os governos nacionais envolvam os governos locais e regionais no processo de elaboração e seleção dos projetos apresentados ao FOCEM cujo objeto seja de interesse desses governos e gere impacto no território.

Além dessas propostas encaminhadas ao GMC, o FOCEM aparece novamente em um dos itens da declaração final da Cúpula, intitulada “Carta da Bahia”:

[...] é necessário um maior envolvimento dos governos regionais e locais e o fortalecimento da temática territorial na definição da implementação dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), sob o risco de inviabilizar os seus objetivos fundamentais de redução das assimetrias e combate às desigualdades⁶².

⁶¹ Proposta de Recomendação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) ao Grupo Mercado Comum sobre diretrizes para o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Referida proposta é fruto da IV Reunião Plena do FCCR

⁶² A “carta da Bahia” pode ser consultada através do endereço http://www.fnp.org.br/files/documentos/Carta_da_Bahia_Declaracao_final_151208.pdf. Acessado em 23/03/2009.

Através da análise desses documentos podemos perceber que a temática dos fundos estruturais, e mais especificamente o FOCEM, tem sido um dos assuntos mais debatidos nas primeiras reuniões do FCCR. Este interesse demonstrado pelos integrantes do Foro é expressivo de como esta pode ser uma política de impacto para os governos locais e regionais.

Segundo Mónica Salomón (2008), essa ênfase dada ao FOCEM no âmbito do FCCR é em parte fomentada pelo governo federal brasileiro, que estaria tentando mitigar o problema do baixo interesse dos governos subnacionais em participar do Foro. O FOCEM poderia ser uma forma de atrair estes governos para a participação, uma vez que significaria uma nova fonte de recursos. No entanto, a autora destaca que no caso do Brasil e da Argentina este apelo não é suficiente, uma vez que estes países ficam com uma pequena parcela dos recursos destinados ao fundo⁶³.

Entretanto, nota-se que mesmo tendo recursos escassos, o FOCEM está se configurando em um elemento catalisador da participação das unidades subnacionais no FCCR. A possibilidade de obter recursos provenientes da integração está gerando participação no Foro, que, como vimos, em sua última reunião já começou a pressionar por mudanças nas diretrizes do FOCEM.

Por outro lado, a pressão dos governos subnacionais, representados pelo FCCR, para participar da gestão dos recursos e projetos do FOCEM pode dinamizar as atividades deste Fundo ou até mesmo pressionar pela sua expansão. Obtendo vantagens com essa atuação, a tendência é que o interesse pela participação no FCCR também seja aumentado. Dessa forma é possível a formação de um círculo virtuoso no desenvolvimento do FOCEM e do FCCR. Tem-se a possibilidade de uma espécie de *spillover* entre uma instituição formal do Mercosul e uma política específica, como é o caso do FOCEM.

Cabe destacar aqui o papel desempenhado pelo que os autores neofuncionalistas chamaram de elite governamental, neste caso o governo federal brasileiro, no desencadeamento desse processo. Ainda que sejam geradas conseqüências inesperadas, é fundamental que haja um núcleo duro que tenha interesses reais para iniciar este processo.

Neste caso, como demonstra Salomón (2008), a dinamização do FCCR faz parte de uma política do atual governo brasileiro, sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT), com vistas a aumentar a cooperação internacional de governos subnacionais. Esta política

⁶³ No próximo capítulo serão descritos detalhadamente o montante e as cotas de distribuição do FOCEM.

estaria sendo colocada em prática devido à tradição de atuação internacional das prefeituras dirigidas pelo partido. No âmbito do Mercosul, o governo brasileiro vem incentivando a participação destas esferas de governo desde a criação da REMI, como também já expusemos neste trabalho. Deve-se destacar que este estímulo à atuação dos governos subnacionais, principalmente no âmbito do Mercosul, vem sendo dado majoritariamente pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), vinculada à Presidência da República, e não pelo Ministério das Relações Exteriores.

De acordo com a autora já citada, o FCCR foi criado a partir de duas iniciativas, uma *bottom-up*, iniciada com as atividades da rede Mercocidades e outra *top-down*, que teve como protagonistas os governos centrais, principalmente da Argentina e do Brasil. A participação dos governos centrais foi tão significativa que foram eles que optaram por incluir os governos intermediários no Foro, contra a vontade da Rede Mercocidades, que reivindicava a formação de uma instituição composta somente por governos locais. (SALOMÓN, 2008)

Neste trabalho pudemos verificar essa afirmação da autora, uma vez que ficou comprovada a grande influência da Rede Mercocidades, enquanto grupo de pressão dos governos locais (iniciativa *bottom-up*) primeiramente na REMI e mais tarde no FCCR, assim como o protagonismo do governo brasileiro na proposta de criação de uma instância permanente de representação das unidades subnacionais na estrutura institucional do Mercosul (iniciativa *top-down*).

A representação das cidades no Mercosul, que se inicia com algum grau de organização em 1995, de forma informal com a Rede Mercocidades, apresenta grande evolução em um período relativamente curto. Em 2000 é instituída a REMI, primeiro canal de participação formal das cidades no bloco, que realizou reuniões regulares e dinâmicas, o que contribuiu para aumentar a importância da esfera local na integração. A criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, foi um passo ainda maior na valorização das unidades subnacionais como atores importantes para a consolidação e desenvolvimento da integração.

Atualmente há um grande interesse do FCCR pela questão do FOCEM e acreditamos que vêm sendo criada uma lógica de dinamização mútua. A seguir, buscaremos expor como esse fundo se concretizou no Mercosul e qual a sua importância para os governos subnacionais e para a institucionalidade do bloco como um todo.

4.3 O combate às assimetrias no Mercosul: a opção pelo FOCEM

A questão das assimetrias entre os países do Mercosul também suscita grandes debates tanto entre os representantes dos quatro países membros, quanto entre intelectuais. Mesmo se tratando de um processo de integração em que todos os seus membros são países em desenvolvimento, há grandes diferenças entre o tamanho de suas economias.

Essa disparidade entre as economias do bloco é notável estatisticamente. Enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no ano de 2007 registrou a marca de 1,3 trilhão de dólares⁶⁴ aproximadamente e o da Argentina chegou a 254,3 bilhões de dólares, Paraguai e Uruguai atingiram 11,6 e 22,3 bilhões de dólares respectivamente⁶⁵. Essa grande assimetria – que pode ser comprovada com uma série de outros dados não só macro e microeconômicos, mas também territoriais e populacionais – gera dificuldades para o Mercosul, principalmente considerando-se a condição de subdesenvolvimento dos seus membros.

Segundo Masi (2003), o Tratado de Assunção não considerava como um obstáculo à integração aspectos como o peso da economia, a magnitude dos territórios e a potencialidade de exportação de cada país que ingressava no bloco. As idéias neoliberais, que predominavam na região à época de sua assinatura, também influenciaram a esfera da integração regional identificando-se com a chamada “segunda onda integracionista”.

Pregava-se um modelo de integração essencialmente comercial, integrado ao mundo globalizado e que não se concentrasse em medidas de integração positiva, ou seja, que interferisse o mínimo possível na economia dos Estados-parte. Dessa forma, acreditava-se que o incremento dos fluxos comerciais gerado pelo início da integração permitiria minimizar as diferenças e aumentar a competitividade das economias pequenas, já que a partir de então elas estariam inseridas em um mercado aberto e ampliado. O Tratado de Assunção foi influenciado em grande parte por estas idéias e, portanto, não previu mecanismos voltados para a intervenção na economia dos países-membros.

Entretanto, mesmo após a abertura dos mercados as assimetrias entre os Estados se mantiveram e são alvos de reclamações constantes por parte das duas menores economias do bloco, que alegam não ter condições de competir com os produtos brasileiros e argentinos e já ameaçaram deixar o Mercosul caso não fossem implantadas políticas significativas de caráter compensatório. Em 2006, os presidentes Tabaré Vasquez (Uruguai) e Nicanor Duarte

⁶⁴ Fonte: www.ibge.gov.br

⁶⁵ Fonte: www.mercosul.gov.br

(Paraguai) ameaçaram firmar acordos individuais de livre comércio com os Estados Unidos, o que implicaria no desmembramento do Mercosul⁶⁶.

De acordo com autores como Masi (2003), a experiência europeia demonstra que o avanço da integração depende da superação dos desequilíbrios entre os países do Mercosul e, portanto, de políticas efetivas no sentido de atenuar estes contrastes, proporcionando condições mais igualitárias no interior do bloco. As políticas de tratamento diferenciado não deixam de ser importantes, porém, mostram-se claramente insuficientes para diminuir de forma significativa as assimetrias entre os Estados-membros.

Essas medidas de tratamento diferenciado, adotadas tradicionalmente para tentar “compensar” os sócios menores, têm como base mecanismos indiretos, como as exceções à Tarifa Externa Comum (TEC). Esta opção, além de insuficiente trouxe dificuldades para o aprofundamento e o fortalecimento institucional do aparato integracionista, pois o estabelecimento de uma tarifa comum para o comércio com terceiros é condição essencial para que o bloco se consolide enquanto uma união aduaneira, e possa galgar o seu objetivo de chegar ao estágio de mercado comum como expressado no Tratado de Assunção⁶⁷.

Autores como Valeria Marina Valle (2005), Ana Maria Stuart (2002) e Fernando Masi (2003) apontam como saídas para tal situação a criação de fundos estruturais, inspirados no modelo europeu, como uma eficiente medida compensatória e de redução das diferenças no Mercosul, desde que levado em consideração o contexto no qual estão inseridos os países do bloco. Cumprindo esta função, os fundos poderiam dar maiores condições de fortalecimento institucional ao processo de integração.

A implantação dos fundos também foi reconhecida pelos governantes dos países do bloco como parte de uma série de medidas necessárias para avançar na integração. Isto ocorreu pela primeira vez durante a Reunião de Presidentes do Mercosul em dezembro de 2003, quando se decidiu pelo início dos estudos necessários para a efetivação de uma política de Fundos Estruturais⁶⁸.

A atual insatisfação das duas menores economias do Mercosul, como já demonstramos, é evidente. Isto faz com que a questão dos Fundos Estruturais esteja intimamente ligada com estabilidade do bloco e com seu fortalecimento institucional. Sendo assim, esta tornou-se uma preocupação também dos chamados “sócios maiores”, que pode

⁶⁶ A resolução número 32 do regulamento do MERCOSUL, assinada em julho de 2000, não permite que qualquer Estado-parte estabeleça acordos de livre comércio fora do bloco.

⁶⁷ O Tratado de Assunção define os requisitos para se alcançar a união aduaneira e o mercado comum. Para mais detalhes sobre os diferentes estágios de um processo de integração regional, ver o trabalho de MARIANO, 2000.

⁶⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/03

não só ser verificada nas negociações internas do Mercosul, mas fica clara também em um trecho do discurso do Presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, durante a Cúpula do MERCOSUL realizada na cidade de Córdoba, em julho de 2006:

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco.⁶⁹

Este discurso deve ser entendido em meio a diversas negociações que vinham acontecendo internamente, principalmente no âmbito do CMC, e que foram gerando uma série de resultados que culminaram na criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Na próxima sessão, procuraremos descrever os desenvolvimentos que levaram à criação do Fundo e forma como ele está estruturado atualmente.

4.3.1. Os primórdios do FOCEM

A primeira decisão do CMC a respeito dos Fundos Estruturais foi tomada em dezembro de 2003. Nesta normativa, fica expressa a importância de:

[...] dotar o Mercosul de instrumentos que facilitem o eficaz aproveitamento das oportunidades geradas pelo processo de integração, especialmente quanto aos recursos disponíveis, o melhoramento das interconexões físicas, a complementação industrial dos diferentes setores da economia, baseado nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio⁷⁰.

Com esta normativa o CMC decidiu pelo início dos estudos necessários para a implantação de um Fundo Estrutural para ajudar a atingir os objetivos expressos acima e que deveria ser implantado até o ano de 2004. Foi criado então, através da Decisão 19/04 do CMC, um Grupo de Alto Nível integrado por representantes dos quatro Estados-parte, indicados por seus Ministros de Relações Exteriores e Economia.

Este grupo tinha dois objetivos: 1) identificar programas e iniciativas voltados para a promoção e a convergência estrutural do bloco e da competitividade dos Estados-parte, principalmente das economias menores; 2) propor formas de financiamento para que essas

⁶⁹ Discurso disponível em www.mercosul.gov.br consultado em 15/12/2007.

⁷⁰ MERCOSUR/CMC/DEC. 27/03

iniciativas fossem viabilizadas e que pudessem ajudar no fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul como um todo⁷¹.

Em dezembro de 2004, após uma série de negociações, o Conselho Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul, criou o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) com a função de:

*[...] financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.*⁷²

Este trecho, presente na normativa de criação do FOCEM, assim como determinado em outros documentos do CMC, deixa clara a sua função como um fundo de natureza estrutural, voltado para a redução das assimetrias entre os Estados-membros e para o fortalecimento institucional do Mercosul. Fica expresso, portanto, o entendimento de que a redução das assimetrias é um fator que ultrapassa interesses comerciais, impactando diretamente sobre a estabilidade e o fortalecimento institucional do bloco.

4.3.2 Regulamento e funcionamento do FOCEM

Após a sua aprovação, o fundo teve seus objetivos definidos pela normativa do CMC 18/05⁷³ de julho de 2005 e seu regulamento estabelecido pela normativa 24/05⁷⁴ de dezembro do mesmo ano. Foi a partir destes documentos que se pôde apreender os objetivos do FOCEM, como ele se estruturou, suas prioridades e formas de financiamento, dentre outras características.

Os objetivos do fundo são expostos já no artigo 1º da Decisão 18/05 do CMC. Eles são claramente inspirados nas funções definidas na Decisão referente à sua criação, citada acima, ficando, portanto, voltados para a convergência estrutural, a promoção da competitividade ao nível regional, a coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional do bloco.

É interessante notar que apesar de ser um fundo baseado exclusivamente nos Estados-parte como unidade territorial de referência, o texto inclui novamente referência às regiões: “[...] promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos

⁷¹ MERCOSUR/CMC/DEC. 19/04

⁷² MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04 – Art. 1.

⁷³ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/05

⁷⁴ MERCOSUR/CMC/DEC N° 24/05

desenvolvidas⁷⁵”. Este pode ser um importante precedente para que os governos subnacionais reivindiquem participação no fundo, movimento que já vem tomando corpo dentro do recém criado Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

A Decisão 18/05 estabeleceu também que o orçamento do FOCEM será de cem milhões de dólares por ano, devendo ser detalhado pelo órgão técnico responsável (neste caso a Unidade Técnica FOCEM/Secretaria do Mercosul) e apresentado para aprovação pelo CMC. O primeiro orçamento do FOCEM foi aprovado pela Decisão do CMC 28/06⁷⁶, entrando em exercício no ano de 2007.

As fontes de financiamento do FOCEM restringem-se a duas⁷⁷: as contribuições dos Estados-parte; e contribuições de países terceiros ou organismos internacionais⁷⁸. Uma vez que o fundo é voltado para a redução das assimetrias entre os países do Mercosul e não entre suas regiões, ficaram estabelecidas cotas de contribuição e recebimento de acordo com a série histórica do PIB de cada país. Dessa forma, o montante de cem milhões de dólares anuais, deve ser aportado pelos quatro Estados-membro de acordo com as seguintes porcentagens:

- Argentina - 27%
- Brasil – 70%
- Paraguai – 1%
- Uruguai – 2%

Obedecendo à mesma lógica definida pela série histórica do PIB dos Estados-membro, as cotas de recebimento foram definidas desta forma:

- Argentina – 10%
- Brasil – 10%
- Paraguai – 48 %
- Uruguai – 32%

Ficou estabelecido também pela Decisão 18/05 do CMC que os recursos seriam integralizados de forma gradual, ou seja, no primeiro ano de funcionamento os Estados teriam

⁷⁵ MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/05

⁷⁶ MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 28/06. Com as adequações e levando-se em consideração uma reserva de contingência de dez milhões de dólares, o orçamento para o ano de 2007 chegou ao montante de cento e vinte e cinco milhões de dólares.

⁷⁷ A renda gerada pelos investimentos realizados com os recursos do fundo, também é incorporada ao seu orçamento e pode ser considerada uma fonte de recursos, no entanto, esta regra não está descrita na normativa do CMC 24/05, que estabelece as fontes de financiamento.

⁷⁸ A possibilidade de haver contribuições de países terceiros e de organizações internacionais ao fundo é expressa na decisão 24/05 do CMC, no entanto, até o momento não houve nenhum aporte destas fontes e seu orçamento foi composto somente pelas contribuições dos Estados-parte.

que aportar 50% de suas contribuições ao FOCEM, 75% no segundo ano e só a partir do terceiro ano é que o fundo teria 100% de seus recursos previstos. No entanto, uma normativa posterior do CMC⁷⁹ decidiu que os recursos deveriam ser repassados de forma integral pelos Estados-parte já no orçamento de 2006, de acordo com as respectivas porcentagens estabelecidas.

Observamos então que os países com o menor PIB aportam pequenas quantias ao orçamento anual do FOCEM, lógica que se inverte na hora do recebimento. O Paraguai, que contribui com apenas 1%, é destinatário de 48% dos recursos. É preciso destacar também que os Estados que tiverem projetos aprovados devem entrar com uma contrapartida nacional de, no mínimo, 15% do valor total desses projetos. Esta contrapartida tem a função de evitar que os Estados deixem suas políticas nacionais de investimento em infra-estrutura, já que poderiam se beneficiar de investimentos provenientes da esfera integracionista. Este é um mecanismo caro também à política europeia de fundos estruturais, sendo considerado um de seus princípios: o princípio da adicionalidade.

A Decisão 18/05 estabelece ainda quatro programas, inspirados nos objetivos já expostos acima, aos quais os projetos destinados ao fundo deverão se enquadrar:

I – Programa de Convergência Estrutural

II – Programa de Desenvolvimento da Competitividade

III – Programa de Coesão Social

IV – Programa de Fortalecimento Institucional e da Estrutura do Processo de Integração.

Durante os quatro primeiros anos de funcionamento, o FOCEM deve priorizar os projetos que se enquadram no Programa I. Isso se deve à intenção de melhorar a infra-estrutura física dos países, principalmente em áreas que facilitem e estimulem o processo de integração. Por outro lado, durante esse mesmo período poderão se destinar no máximo 0,5% do total de recursos para o quarto programa. Ao final desses quatro anos os Estados devem reavaliar os programas e, eventualmente, rever as prioridades.

Esta estruturação do orçamento baseada em programas poderia dar mobilidade para a aplicação dos recursos sem perder os focos definidos. No entanto, a estrutura de cotas fixas por países e não por regiões e a inexistência de um órgão com certa independência para definir onde devem ser aplicados os recursos acaba restringindo a sua aplicação aos projetos apresentados pelos Estados-membros.

⁷⁹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/06

Este modelo adotado pelo FOCEM está intimamente ligado à rigidez institucional calcada no modelo intergovernamental adotado pelo Mercosul, o qual não admitiu até os dias atuais nenhuma instituição de caráter supranacional. No caso do FOCEM, a sua administração por um órgão com características supranacionais poderia distribuir os recursos de forma mais adequada e independente, observando as mudanças no contexto de cada país, ou mesmo procurando aplicar os projetos do fundo de forma regionalizada, levando em consideração as especificidades internas de cada país e não apenas em um dado macroeconômico como o PIB.

Mesmo tendo sido aprovado no ano de 2004 e ter seu regulamento definido em 2005, o FOCEM só entrou em funcionamento efetivamente em 2007, após ser incorporado pelas legislações internas de cada Estado-parte⁸⁰ e ter seus primeiros projetos aprovados. Assim como previsto pelas porcentagens estabelecidas no regulamento, a maioria dos projetos aprovados foram de autoria do Paraguai e voltados para o setor de infra-estrutura. Um bom exemplo é o projeto “Reabilitação e melhoramento de estradas de acessos e anéis viários da Grande Assunção”, aprovado pela Decisão 08/07 do CMC⁸¹ e que tem um orçamento total de US\$ 14.860.000,00 do qual o FOCEM é responsável por US\$ 12.631.000,00.

Dentre outros projetos aprovados até o momento pelo FOCEM podem ser citados: “Reabilitação de corredores viários” apresentado pelo Paraguai; “Economia Social de Fronteira” apresentado pelo Uruguai; e “Mercosul livre de Febre Aftosa” uma iniciativa pluriestatal apresentada pelo Comitê Mercosul livre de febre-aftosa.

4.3.3 Aspectos institucionais

A organização institucional do FOCEM foi definida pela Decisão 24/05 do CMC, obedecendo a alguns critérios já estabelecidos na Decisão 18/05. Criou-se então, a Unidade Técnica FOCEM/Secretaria do Mercosul (UTF/SM) que funciona no âmbito da Secretaria do Mercosul e é diretamente subordinada ao seu Diretor.

Essa Unidade Técnica é integrada por número igual de representantes de cada Estado-parte (atualmente são oito, dois de cada Estado) e tem a função de coordenar e executar as tarefas necessárias para o funcionamento do fundo.

⁸⁰ Esta necessidade de aprovação por cada Estado-parte é derivada do caráter estritamente intergovernamental do MERCOSUL.

⁸¹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/07.

Dentre suas atribuições podem ser destacadas: receber os projetos apresentados pelos Estados após passarem pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM)⁸² e avaliar se obedecem aos critérios elegibilidade⁸³; avaliar estes projetos em conjunto com peritos disponibilizados pelos Estados-membros; liberar os recursos dos projetos aprovados pelo CMC de acordo com seu respectivo cronograma de execução; contratar auditorias externas. O financiamento de suas atividades deve ser feito com os recursos do próprio FOCEM, dentro dos limites estabelecidos para o Programa IV.

No âmbito de cada Estado-parte também deve-se criar uma Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF). Além de ser o canal de diálogo da UTF/SM com os Estados-membros, a UTNF de cada país tem a responsabilidade de receber os projetos das entidades públicas requerentes, avaliá-los e adequá-los às normas de exigibilidade do regulamento do fundo. Deve ainda estabelecer prioridades para os projetos de acordo com o contexto sócio-político e institucional em que se enquadram. Os projetos que forem aprovados pelo CMC e entrarem em execução devem ser geridos integralmente pela UTNF de cada país, que também será responsável pela avaliação de sua execução. Em suma, cada UTNF é responsável por parte da formulação, pela apresentação, execução e avaliação dos projetos do FOCEM em seu país.

No Brasil a UTNF está a cargo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). Até o momento seu papel não teve grande destaque, já que o Brasil não submeteu nenhum projeto individual ao FOCEM, participando somente do projeto pluriestatal “Mercosul livre de febre aftosa”, apresentado em conjunto pelos quatro Estados-parte através da Secretaria do Mercosul.

Este ponto assume importância para esta pesquisa, uma vez que a UTNF é o órgão que centraliza a apresentação de projetos pelos países. Em tese, qualquer entidade pública, de forma isolada ou associada a outras entidades públicas, pode apresentar um projeto ao FOCEM, desde que o encaminhe via UTNF. Dessa forma, a única maneira de projetos oriundos de governos subnacionais chegarem ao FOCEM é por meio destes órgãos centralizadores em seus países. Uma vez que a UTNF tem como uma de suas atribuições estabelecer prioridades para os projetos a ela apresentados, tem-se aí um mecanismo de

⁸² A Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) foi criada em 2003 pela Decisão 11/03 do CMC. Integrada por representantes dos quatro Estados-parte, tem as funções de: assistir a Presidência Pro-Tempore em exercício; apresentar propostas ao CMC para o desenvolvimento da integração; e estabelecer vínculos com órgãos como o Parlamento, o Foro Consultivo Econômico e Social e as reuniões especializadas. A partir da criação do FOCEM, desempenha um papel importante de intermediação da relação dos Estados-parte com a UTF/SM e desta com o CMC.

⁸³ Para uma lista completa dos critérios de elegibilidade, ver a normativa 24/05 do CMC.

controle dos governos centrais sobre as possíveis propostas elaboradas pelos governos subnacionais.

Este modelo centrado no Estado nacional também não permite que os governos subnacionais tenham qualquer participação na gestão dos fundos. Tidos como meros “clientes” em potencial, assim como qualquer outra entidade pública, estas esferas de governo não possuem um canal de atuação direta ou indireta em nenhuma discussão concernente ao FOCEM. Vale lembrar que o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – como órgão representante dos governos subnacionais na estrutura do Mercosul – já em suas primeiras reuniões incluiu este tema em suas pautas e vêm reivindicando no sentido de dar voz a estes governos na gestão do FOCEM.

4.3.4 O FOCEM na institucionalidade do Mercosul

Ao olharmos para o processo europeu, podemos perceber algumas semelhanças na forma como surgiu seu primeiro instrumento de combate a assimetrias e a criação do FOCEM no Mercosul. Sem a intenção de fazer uma análise comparativa, consideramos proveitosa a referência ao processo europeu, principalmente no que diz respeito aos seus impactos institucionais.

Como demonstrado no capítulo anterior, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), foi criado em um contexto de alargamento da Comunidade Européia (CE). Com o ingresso do Reino Unido no bloco – país que não se beneficiava significativamente com a Política Agrícola Comum (PAC) por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas – criou-se a necessidade de compensar este país através de alguma forma de repasse de recursos advindos da integração.

O FEDER voltado prioritariamente para investimentos em infra-estrutura, veio em parte cumprir este papel. A forma de distribuição de seus recursos, baseada em planos nacionais de desenvolvimento, reforçava esta função, uma vez que o caracterizava como mero instrumento de compensação financeira. Os recursos repassados pelos Estados-membros eram concentrados e posteriormente redistribuídos de acordo com os planos nacionais de desenvolvimento. Assim, o Reino Unido se beneficiou com repasses realizados pelo fundo, o que compensou o ônus que sofria por se um grande contribuinte, mas que pouco se beneficiava com a PAC.

Ainda não havia uma instituição supranacional responsável pela redistribuição dos fundos e tinha-se o Estado nacional como unidade territorial de referência e destino final dos recursos. Sem a preocupação de constituir uma política regional comunitária, o FEDER nasceu como uma forma de dar estabilidade ao alargamento do processo europeu, evitando que o descontentamento do Reino Unido em relação aos benefícios advindos da integração impusesse dificuldades para a evolução da CE. Tinha-se claramente o que alguns autores chamam de “*side-payments*”, ou seja, eram repassados recursos para alguns países em troca de não dificultarem o progresso da Comunidade (BACHE e FLINDERS, 2004). Essa lógica, segundo Allen (1996), mantém-se até os dias atuais, colocando a Política Regional antes de tudo como parte de uma disputa de “*high politics*” voltada para interesses institucionais do processo de integração.

No âmbito do Mercosul, o FOCEM iniciou suas atividades de forma similar ao FEDER. Mesmo considerando todas as diferenças nos contextos em que foram criados, ambos foram pensados como estratégias de convergência estrutural, com foco nos investimentos em infra-estrutura. Observa-se que no caso do FOCEM, assim como aconteceu no início do FEDER, também há uma função de estabilização do processo de integração através do atendimento de interesses de Estados-membros insatisfeitos com os resultados de sua inserção no ambiente regionalizado e que devido a isso podem desestabilizar política e institucionalmente o processo.

Os governos dos chamados “sócios menores” do Mercosul diversas vezes manifestaram publicamente seu descontentamento com a ausência de benefícios por participarem da integração. Como apontamos anteriormente, presidentes do Paraguai e do Uruguai chegaram a ameaçar firmar Tratados de Livre-Comércio com os Estados Unidos, o que implicaria em desmembramento do Mercosul, já que seus países não podem estabelecer tratados comerciais de forma isolada.

Notavelmente, o FOCEM surgiu em um momento de grande insatisfação das duas menores economias do Mercosul, o que aponta para a sua função como um mecanismo de estabilização do processo. Os dois maiores beneficiados com recursos do fundo são exatamente os países que ameaçavam desestruturar o bloco. Evidencia-se, portanto, a função de compensação financeira – ou de *side payments* – aos “sócios menores” exercida pelo FOCEM em troca da estabilidade do Mercosul, importante para os “sócios maiores” em sua estratégia de política externa. Neste ponto, não se deve perder de vista a prioridade do

governo brasileiro, sob a presidência Lula da Silva, em manter o Mercosul como um bloco estável, ainda que não se tenha uma agenda de aprofundamento do processo⁸⁴.

Os autores neofuncionalistas, ao tratarem da integração europeia, já colocavam a importância do estabelecimento de políticas compensatórias para que os grupos insatisfeitos com a integração não criem dificuldades para a evolução do processo através do processo de *spillover*.

[...] o *spillover* é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados porque estes dão sustentação e apoio à integração. E ao mesmo tempo, quando elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição, que poderia criar empecilhos, dificultando o andamento das negociações e limitando seu aprofundamento (MARIANO, 2004, p. 76).

No caso do Mercosul, os “sócios maiores” não demonstram uma vontade clara de aprofundamento do processo, mas sim de garantir a sua estabilidade, devido à importância do bloco para suas estratégias de política externa. A criação de políticas compensatórias teria, no entanto, a mesma função: estabilizar o bloco através do atendimento de interesses dos parceiros descontentes.

Outros aspectos do FOCEM apontam para a sua função como mecanismo de compensação financeira. É o caso do seu orçamento e da forma como são captados e redistribuídos seus recursos.

Com um orçamento inicial de cem milhões de dólares para investimentos nos quatro países-membro, o FOCEM não tem capacidade de financiar projetos de grande envergadura, mesmo que se concentre na área de infra-estrutura. Esse baixo valor também aponta para o fato de que havia a necessidade de se criar um mecanismo de compensação financeira para as economias menores, mas que ao mesmo tempo não gerasse um grande ônus financeiro para os maiores contribuintes. Criando-se o mecanismo institucional, mas dotando-o de um baixo orçamento, têm-se um instrumento de estabilização do bloco – pela sua simples existência – que não representa grandes custos para os países com economia mais forte.

A forma de redistribuição adotada pelo FOCEM – baseada em cotas fixas por Estado-membro e sem uma instituição supranacional que possa alocar recursos de maneira independente – o caracteriza como um fundo de repasse de recursos dos Estados com economia mais forte para os de economia mais fraca. Esse foco nos Estados-membros

⁸⁴ Apesar do discurso de fortalecimento do Mercosul, o governo brasileiro vem adotando uma estratégia de alargamento sem aprofundamento do processo. O bloco tem importância central para a política externa do governo Lula, porém, não se tem um esforço de aprofundamento institucional, optando-se pela expansão com a manutenção da estrutura institucional calcada no modelo intergovernamental. Acerca deste tema, ver MARIANO, 2007.

enquanto referência territorial para a destinação dos recursos, ao invés da adoção de um critério regional como acontece no caso europeu, ajuda a reforçar essa percepção a respeito da função do FOCEM na institucionalidade do Mercosul.

Mantendo-se apenas com esse caráter compensatório, o fundo cumpre sua função como um elemento de estabilização da integração – uma vez que beneficia os sócios que se viam como prejudicados no processo. Por outro lado, dotado de um baixo orçamento e com uma estrutura institucional limitada, o FOCEM não onera excessivamente os “sócios maiores” nem cria problemas para o controle que esses países exercem sobre o aparato institucional do Mercosul, o que poderia ocorrer caso fosse instituído um órgão de gestão com algumas características supranacionais.

Entendemos que essa posição ocupada pelo FOCEM na estrutura institucional do Mercosul está intimamente ligada com a forma escolhida para a distribuição de seus recursos. Alguns autores enveredaram por esse debate que é particularmente relevante no âmbito desta pesquisa. A seguir buscaremos expor alguns desses argumentos, assim como apresentar nossa visão sobre a questão.

4.3.5 O debate em torno das formas de distribuição

Tendo em vista as regras estabelecidas para o fundo, um dos debates correntes é a forma como os seus recursos serão redistribuídos. Como descrito no início deste capítulo, a decisão 18/2005 do CMC define porcentagens fixas de contribuição e recebimento dos recursos do FOCEM para cada Estado-parte, de acordo com a média histórica de seu PIB, sem levar em consideração qualquer outro aspecto sócio-econômico, espacial ou populacional.

Valle (2005) questiona esta forma de distribuição, uma vez que ela não atenderia às regiões com baixo desenvolvimento no interior de países com economia forte, como é o caso do nordeste brasileiro. Stuart (2002) vai além e destaca a importância da articulação entre as esferas de poder local, regional, nacional e da integração, para uma melhor alocação dos recursos. A autora apóia-se no modelo europeu, principalmente no que se refere à atuação do Comitê de Regiões, que, como vimos anteriormente, é responsável pela representação dos governos subnacionais no aparato institucional da UE e participa da gestão da Política Regional Européia, na qual estão incluídos os fundos estruturais.

Diferentemente do Mercosul, o processo de integração europeu, iniciado na década de 1950, nasce inspirado em um modelo que não dispensava intervenções da esfera

integracionista nos Estados e, portanto, ultrapassava a simples liberalização comercial. Políticas de transferência de recursos, como a Política Agrícola Comum (PAC) e mais tarde a Política Regional, tornaram-se pilares que sustentam esse modelo de integração desde seus primórdios até os dias atuais, mesmo após as mudanças impostas pela globalização.

[...] Sempre é bom lembrar que na Europa buscava-se uma integração visando à criação de uma comunidade, o que pressupunha, para o seu sucesso, políticas convergentes que extrapolassem o nível unicamente econômico. Os europeus criaram, então, políticas estruturais em benefício das regiões mais atrasadas ou que tinham sido afetadas por mutações tecnológicas e industriais relevantes (MENEZES e PENNA FILHO, 2006).

Essa intenção de formar uma comunidade, é outro aspecto relevante no processo de integração europeu pois permitiu seu contínuo aprofundamento no decorrer do tempo, com a formação de alguns órgãos de caráter supranacional. Apesar da resistência de alguns membros, a atualmente denominada União Européia possui órgãos como a Comissão Européia, com uma burocracia própria, sem ligação com nenhum Estado-membro e, portanto, atuando em nome da integração. O desenvolvimento de sua política de fundos estruturais deve ser analisado levando-se em conta essas características que possibilitaram uma estruturação particular do bloco como um todo.

Como foi exposto no segundo capítulo, a atual Política Regional Européia, que assumiu grandes proporções e chega a representar 35% de todo o orçamento comunitário, teve seu início com a criação do FEDER, um fundo de caráter prioritariamente compensatório, voltado exclusivamente aos Estados nacionais e dotado de um baixo orçamento inicial.

Após duas reformas fundamentais, em 1988 com o Ato Único Europeu (AUE) e em 1992 com o Tratado de Maastricht, este fundo foi combinado com outros como o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e integrou-se ao que ficou conhecido como Política Regional Européia. Mais do que a combinação de fundos voltados para finalidades diferentes, essas reformas foram responsáveis por um importante incremento nos valores destinados a eles.

Durante a reforma de 1988 iniciou-se também uma modificação institucional de grande relevância para a política europeia de fundos estruturais. O Ato Único Europeu introduziu a noção de coesão econômica e social, colocando a redução de assimetrias no direito originário da Comunidade ao invés de ser apenas relegada a tratados auxiliares. É a partir de então que Política Regional passa a ser totalmente administrada de forma comunitária – por meio da Comissão Européia – e que definem-se critérios regionais para a distribuição dos fundos (NEGRO, 2007; SALA, 1997).

Dessa forma, os fundos deixam de ser distribuídos por países e passam a levar em consideração as assimetrias entre regiões no interior dos Estados-parte, buscando assim uma alocação mais equitativa dos recursos. Este novo critério tornou possível que regiões deprimidas no interior de países com economia forte – como era o caso da antiga Alemanha Oriental – recebam também uma parcela dos fundos e possam com isso alavancar o seu desenvolvimento. Com a criação do Comitê de Regiões, em 1992, os governos subnacionais passam também a participar da gestão dos fundos estruturais, através do diálogo da Comissão Européia com essa nova instituição.

A partir da inclusão dos governos subnacionais tanto como destinatários dos recursos, quanto na gestão da Política Regional Européia, diversos autores chegaram a constatar a formação de uma forma de governança no bloco europeu que perpassa esses três níveis de governo. A atuação da esfera supranacional – principalmente representada pela Comissão Européia – dos Estados nacionais e dos governos subnacionais vem se entrelaçando sem obedecer a uma hierarquia antes ditada pelos governos dos Estados. Essa teia de relações entre os diversos níveis de governo vem construindo na União Européia o que diversos teóricos têm chamado de uma governança multi-níveis ou *multi-level governance* (MARKS e HOOGHE, 2001).

Este formato da Política Regional Européia foi bem sucedido e é mantido até os dias atuais. Devido ao sucesso obtido pelo modelo, alguns autores, como os já citados acima, enxergam nele um bom exemplo a ser seguido pelo Mercosul, opondo-se ao formato adotado para o FOCEM, que distribui os recursos tendo como referência cada Estado-membro.

É evidente que ao se adotar como referência territorial as unidades subnacionais – sejam as já existentes no interior de cada Estado ou unidades novas criadas para este propósito – consegue-se ter uma definição mais apurada das realidades regionais e realizar investimentos de forma mais precisa. O principal aspecto positivo em se tomar os governos subnacionais como referência reside em respeitar as especificidades internas de cada país, principalmente quando se trata de um bloco formado por países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. No caso do Brasil, por exemplo, mesmo este país tendo a maior e mais consolidada economia do Mercosul, muitas de suas regiões possuem níveis de desenvolvimento inferiores aos níveis de regiões do Paraguai, país mais pobre do bloco.

Mesmo que se tenha como referência o modelo europeu, devido ao seu êxito na adoção das regiões como parâmetro para a alocação de recursos dos fundos estruturais, devemos considerar alguns aspectos particulares no caso do Mercosul, notavelmente no que diz respeito à sua realidade político-institucional.

Ao utilizar os governos subnacionais como norte para uma política de fundos estruturais, a sua administração torna-se complexa, dada a quantidade de unidades territoriais a serem atendidas e até mesmo analisadas no que diz respeito aos seus indicadores sócio-econômicos. Isto demandaria uma estrutura institucional robusta, o que contrasta com a diminuta Unidade Técnica criada para a gestão do FOCEM.

No caso da Comunidade Européia o desenvolvimento institucional da integração como um todo foi determinante para que sua Política Regional obtivesse sucesso. Mesmo com a complexificação da gestão dos fundos após a adoção das regiões como unidade territorial de referência e do grande incremento dos recursos, a existência de um órgão com caráter supranacional como a Comissão Européia – dotada de independência em relação aos Estados-membro e de uma burocracia própria com alta capacidade técnica – proporcionou uma base institucional adequada para sua constante ampliação.

Esta é uma dificuldade que se coloca quando nos referimos ao Mercosul. Até os dias atuais, o bloco se encontra calcado estritamente no modelo intergovernamental sem nenhum sinal de criação de uma instituição com aspectos supranacionais. A construção de uma efetiva Política Regional, que supere a criação de um fundo meramente compensatório e se preocupe com a superação das assimetrias no interior do bloco, passaria pela criação de um órgão independente dos Estados-membros que possa buscar a melhor alocação de recursos para a consecução deste objetivo.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração quando se discute adoção das regiões como referência para os fundos estruturais diz respeito ao papel de estabilização da integração desempenhado pelo FOCEM. Criado em um contexto de grande insatisfação por parte dos “sócios menores” do Mercosul, o fundo tem como uma de suas funções compensar estes países que estavam desestabilizando o processo por se sentirem em desvantagem em relação aos “sócios maiores”.

O critério escolhido então para a captação e redistribuição dos recursos do FOCEM – série histórica do PIB – serve a este objetivo, já que coloca Paraguai e Uruguai como os maiores beneficiados pelo fundo ao mesmo tempo em que são os seus menores contribuintes. A utilização de outros indicadores poderia modificar esta ordem, como se fosse adotado, por exemplo, o PIB *per capita*, que colocaria o Uruguai à frente do Brasil e, portanto, o obrigaria a contribuir mais que este país para o fundo.

Caso o critério de distribuição se baseasse nos governos subnacionais aconteceria também essa inversão de papéis. Regiões como o nordeste brasileiro e os pampas argentinos registram os menores níveis de desenvolvimento dentro do Mercosul. Estas regiões estariam

no topo da lista dos maiores beneficiados pelo FOCEM se fosse adotado um critério como o PIB regional. Desta forma, regiões brasileiras e argentinas seriam as maiores beneficiadas, o que agiria contra a função do FOCEM de compensar as duas menores economias do bloco.

Na prática, e da forma como foi estruturado, o FOCEM se constitui como um mecanismo de transferência de recursos dos países com economia mais forte para os de economia mais fraca. No entanto, um mecanismo desta natureza pode ser o primeiro passo para a construção de uma política efetiva de combate às assimetrias intra-bloco, à exemplo do que aconteceu na Comunidade Européia a partir da criação do FEDER, como demonstramos no segundo capítulo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos analisar a implantação de fundos estruturais no Mercosul e seus efeitos para a institucionalidade do processo, adotando como referência as esferas não-centrais de governo.

Tendo como referência um tipo de ator sem tradição de atuação internacional, houve a necessidade de contextualização e problematização deste novo comportamento. Sem perder de vista o protagonismo dos Estados nacionais no sistema internacional, buscamos expor como os governos subnacionais também vem se articulando para além das fronteiras estatais.

Como exposto anteriormente, pressionados pelas novas exigências colocadas pelo processo de globalização, esses governos são forçados a buscar a cooperação internacional em áreas que o Estado não é mais capaz de atender às suas demandas. Este novo contexto modifica ao mesmo tempo o comportamento dos governos subnacionais – que se vêm compelidos a adotar estratégias de desenvolvimento voltadas também para o plano internacional – e dos Estados-nação, pressionados tanto por movimentos externos – como a formação de blocos regionais – quanto por essa nova lógica de funcionamento de seus atores internos.

Os processos de integração regional aparecem como uma forma de incentivo à atuação externa dos governos subnacionais. A formação de Redes de Cidades em torno da União Européia e do Mercosul, com a intenção de exercer pressão buscando influenciar esses processos é um bom exemplo deste incentivo e do interesse desses governos em ter voz na esfera da integração.

Como observa Maria Del Huerto Romero (2004), a atuação dos governos não-centrais em processos de integração regional é definida pelo contexto internacional próximo, ou seja, as oportunidades e desafios colocados pelo processo é que tendem a definir a estratégia de atuação desses governos. A existência de políticas que atendam aos seus interesses é fundamental para seu engajamento, dado o caráter pragmático de suas ações.

A implantação de fundos estruturais com vistas à redução de assimetrias intra-bloco tem se mostrado de grande interesse dos governos subnacionais, uma vez que a aplicação dos recursos dela provenientes tem impacto direto em seus territórios. Foi a partir desta constatação que procuramos analisar como uma política desta natureza pode incrementar a participação subnacional no Mercosul.

Ao mesmo tempo, políticas de caráter compensatório podem influenciar a institucionalidade do processo, o que nos levou a observar também estes impactos no caso do Mercosul. Esta influência advém tanto da sua simples implantação, quanto do interesse que ela tende a despertar nos grupos diretamente afetados, como é o caso dos governos subnacionais, e desse modo, fomentar a sua atuação no interior do bloco.

Ainda que se deva observar os diferentes contextos, o processo europeu se coloca como uma importante referência no que diz respeito a esse movimento. A criação de fundos estruturais na CE começa como um mecanismo que visava essencialmente compensar o Reino Unido pelo ônus que sofria ao não se beneficiar com os recursos destinados à Política Agrícola Comum. Ao ser incorporada pelos órgãos do processo integracionista e principalmente pela atuação da Comissão Européia, essa política passa por uma grande expansão, tornando-se do interesse dos países com menor nível de desenvolvimento no bloco.

A reforma de 1988, feita por ocasião da aprovação do Ato Único Europeu (AUE), marca um momento de inflexão no que viria a ser conhecido como Política Regional Européia. Os fundos já existentes tiveram seus valores aumentados e funcionaram como moeda de troca para que os países menos desenvolvidos fizessem as reformas econômicas necessárias para a formação do mercado comum. A assimilação de Portugal, Espanha e Grécia como novos membros da Comunidade também motivou este incremento nos recursos dos fundos (BACHE e FLINDERS, 2004).

Nesse contexto, a Comissão Européia propôs que houvesse uma parceria entre atores nacionais, regionais e/ou locais e supranacionais (Comissão) para que os Fundos fossem bem alocados. A CE passa então a utilizar o critério regional para a alocação dos recursos provenientes dos fundos estruturais e a administração destes passa a ser feita de forma supranacional através da Comissão Européia. A gestão dos fundos também incorpora os governos subnacionais, que passam a ter voz e influenciar a forma como a Comissão gerencia esta política. Tem-se, a partir de então, uma política comunitária de fato (SALA, 1997).

Com estas mudanças na gestão dos fundos, os governos subnacionais tornam-se atores expressivos do processo de integração. Ao mesmo tempo, o incremento no valor desses fundos – que se fundiram formando Política Regional Européia – serviu de impulso para a atuação dessas esferas de governo no âmbito da integração. A formação do Comitê de Regiões, em 1992, está em parte relacionada com este maior interesse dos governos subnacionais pelo processo integracionista, ao ponto de ser necessário criar um órgão para sua representação entre as instituições européias.

É a partir do estudo da reforma de 1988 que Gary Marks desenvolve a concepção de *multi-level governance*. Compartilhando com o neofuncionalismo a percepção de que os atores supranacionais e os grupos de pressão tem um papel importante no processo decisório da UE, o autor acrescenta que os governos subnacionais vem conquistando espaço nesse campo. Dessa forma, o processo decisório da UE seria multi-níveis, não se restringindo à relação entre Estados nacionais e instituições supranacionais como colocava o debate intergovernamentalismo-neofuncionalismo. Com a reforma nos fundos estruturais de 1988 estabelece-se uma forma de relacionamento direto entre governos subnacionais e a esfera da integração – através do que ficou conhecido como princípio da parceria – onde os Estados começam a perder sua função como “gatekeepers”, como o elo entre a Comunidade e os atores infra-estatais (*idem*).

A criação desta nova dinâmica de relacionamento entre os governos subnacionais e a instituições supranacionais pode ser considerada uma consequência imprevista da ação dos Estados nacionais. Os fundos estruturais criados visando à compensação financeira de um Estado-membro mais tarde se tornaram uma política-chave da Comunidade. A dinâmica do processo de integração levou à incorporação de novos atores, que trouxeram consigo suas demandas de espaço e representação. Dessa forma, esse processo fugiu ao controle dos Estados e gerou consequências para toda a institucionalidade da integração.

Essas consequências imprevistas nos processos de integração são bem trabalhadas por autores do chamado institucionalismo histórico, que afirmam haver falhas de controle decorrentes das escolhas dos Estados nacionais, ao contrário dos autores da linha da escolha racional que afirmam que os atores são capazes de prever todas as consequências de suas ações:

Historical Institutionalism agrees that member-state principals may be in a strong initial position and may seek to maximize their interests, but does not share the rational-choice assumption that the actors fully understand the consequences of their actions. Rather, gaps in member-state control are seen as results of their consent to institutional and policy reforms that in the longer run fundamentally transform their own positions in unanticipated and/or undesired ways (BULMER, 1998 apud JONSSON e TALLBERG, 2008).

A formação dessas falhas de controle abre espaço para a atuação de outros atores e para a consolidação de políticas não previstas pelos Estados enquanto agentes centrais do processo decisório. Apesar de existir a possibilidade dos governantes voltarem atrás em suas decisões e, no limite, desfazerem acordos e Tratados, o alto custo desse retrocesso os

desencoraja, criando o que Paul Pierson (1998) chamou de *lock in*. Por meio de fenômenos como esse há a possibilidade de avanços no processo de integração que seguem uma dinâmica própria e fogem ao controle dos Estados parte.

A Política Regional Européia teve seus desenvolvimentos em parte determinados por falhas de controle dos Estados nacionais e conseqüentes processos de *lock in* imprimidos pelo crescente número de atores envolvidos. Servindo como um *side payment* quando da incorporação do Reino Unido à Comunidade, assim como em ocasião da aprovação do AUE e da entrada de Portugal, Espanha e Grécia no bloco, essa política foi dinamizada ao incorporar novos atores, como os governos subnacionais. Hoje, a Política Regional é considerada um dos pilares da UE e tem reflexos tanto nas ações dos diversos atores que afeta, quanto na própria institucionalidade do bloco.

No Mercosul percebemos que a implantação de seu primeiro fundo de natureza estrutural, o FOCEM, teve a clara intenção de estabilização do processo através da compensação financeira aos parceiros insatisfeitos com seus ganhos por participar da integração. Seu regulamento o define como um fundo com cotas fixas de contribuição e recebimento, definidas tendo como base territorial unicamente os Estados parte.

Concomitantemente mas sem nenhum tipo de ligação, foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), o qual busca ampliar a representação desses governos no interior do bloco. Apesar de recém-instituído, este Foro já expressou alguns de seus interesses e preocupações, entre os quais figura de forma destacada o FOCEM. Os governos subnacionais representados pelo FCCR enxergaram no fundo uma possibilidade factível de impulsionar o desenvolvimento local por meio de um mecanismo proveniente da integração regional.

Em sua quarta reunião plena o FCCR já emitiu uma proposta ao GMC em que sugere mudanças nas diretrizes do FOCEM visando incluir os governos subnacionais em sua gestão, além da utilização de aspectos regionais entre seus critérios para a alocação de recursos do fundo. Percebe-se, portanto, que a questão do FOCEM funciona como um elemento motivador da participação dos governos subnacionais no bloco. Movidos na maioria das vezes por interesses imediatistas e pragmáticos, os governos subnacionais necessitam de alguma política específica que motive a sua participação no bloco e, pelos dados recolhidos até o momento, o FOCEM está cumprindo este papel.

Da mesma forma, sendo o FOCEM um fator de estímulo à participação subnacional no âmbito do FCCR, este também tende a ser dinamizado. Portanto, a criação do FCCR e do FOCEM ainda que não tenha sido articulada, tende gerar efeitos inesperados, quais sejam, o

incremento da participação dos governos não-centrais na integração e a dinamização de ambos.

Os processos de integração regional são sistemas complexos de interação entre diversos atores, com os mais variados interesses. A atuação dos “sócios maiores” do Mercosul no sentido de criar um fundo compensatório visando estabilizar o bloco ao mesmo tempo em que abriu espaço para a criação de uma instituição de representação das esferas subnacionais gerou consequências imprevistas. Os *principals* não previram a interação entre a nova instituição e a nova política que estavam sendo criadas, o que pode ser considerada uma falha de controle.

O FOCEM ainda não incorporou nenhuma das propostas feitas pelo FCCR e, no limite, não será obrigado a assimilá-las dado que o Foro não tem poder decisório entre as instituições do Mercosul. No entanto, com a mobilização dos governos locais e regionais em torno do FCCR e com o interesse que vem sendo demonstrado pelas questões do FOCEM no interior dessa instituição, podem surgir pressões para que o Fundo evolua no sentido de incorporar estas esferas de governo ao seu regulamento e caminhe no sentido da formação de uma política regional de fato. É possível, portanto, a formação de uma espécie de *lock in* que favoreça a evolução da questão dos fundos estruturais e a representação subnacional no interior do bloco.

No início desta pesquisa, adotamos como pressuposto que o estabelecimento de políticas voltadas para a redução das diferenças e a promoção do desenvolvimento é essencial para o fortalecimento e consolidação do processo de integração. Para Mariano e Mariano (2006), isto ocorre em três momentos:

- o estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias enquanto regras que regem o relacionamento comercial e definem os instrumentos adequados para resolver os conflitos;
- a formulação de políticas compensatórias que minimizariam a exclusão e evitariam os descontentamentos gerados pelos grupos negativamente afetados pelo processo de integração, de modo que estes não sejam capazes de paralisar o processo ou de criar um consenso negativo em relação a ele;
- finalmente, o estabelecimento de políticas de investimento.

Com esta pesquisa, foi possível notar que o Mercosul avançou no sentido de formular uma política que evite descontentamentos de grupos negativamente afetados pela integração e que poderiam com isso paralisar o processo. Entretanto, o FOCEM ainda não se configura

como uma política efetiva no sentido de minimizar a exclusão e reduzir de forma significativa as assimetrias intra-bloco.

Neste sentido é que a mobilização subnacional aponta para a possibilidade de criar as condições necessárias para o desenvolvimento de uma política efetiva de redução de assimetrias, que de acordo com alguns autores trabalhados (MARIANO e MARIANO, 2006; MASI, 2003; STAURT, 2004; VALLE, 2005) é essencial no momento pelo qual passa a integração.

Esse pode ser um caminho a ser percorrido pelo Mercosul no caminho de seu fortalecimento institucional, no entanto, como todo processo social ele está sujeito a constantes mudanças de rumo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, David. “Cohesion and Structural Adjustment”. In: WALLACE, Helen e WALLACE, William. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ALMEIDA, Paulo R. de. *MERCOSUL: fundamentos e perspectivas*. Brasília: Grande Oriente do Brasil, 1998.

_____. Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do MERCOSUL desde suas origens até 2006. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1549mercossul15anos.pdf>>. Acesso em: 24/10/2006.

ALVA, Alfonso R. S. *Guia para entender a política Regional da União Européia*. Artigo apresentado no I Seminário Internacional sobre avaliação de instrumentos de Política Regional. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte2.pdf>. Acessado em 12/05/2008.

BACHE, Ian and FLINDERS, Matthew. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BARRETO, Maria Inês e MARIANO Marcelo Passini. “Questões subnacionais e integração regional: o caso do MERCOSUL”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004. (p. 21-47).

BARBOSA, Thiago V. *A economia política da coesão econômica e social na União Européia: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002*. Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2006

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. “As cidades como atores políticos”. In: *Novos Estudos*, n.º45. São Paulo: CEBRAP, 1996. (p. 152-166)

CAMARGO, Sonia. “MERCOSUL: Crise de crescimento ou crise terminal?”. In: *Lua Nova*, n.68. p. 57-90. São Paulo: Cedec, 2006.

CASTELLS, Manuel. (1999), "Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação", In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*, São Paulo, Editora Unesp/ENAP.

CHRISTIANSEN, Thomas. "Second Thoughts on Europe's Third Level: The European Union's Committee of Regions". In: *Publius: The Journal of Federalism* 26 (Winter 1996) (p.93-116).

COHEN, Jean. "Sociedade civil e globalização: repensando categorias". In *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 46. n.º 3. (p. 419-459).

COMISSÃO EUROPEIA. *A política de coesão 2007-2013: comentários e textos oficiais*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

_____. *Ao serviço das regiões*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

D'ARCY, François. *União Europeia – Instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

FABBRI, Luiz C. "Entendendo a emergência internacional das cidades: a potência explicativa da economia política internacional". In: *Segundo relatório do Projeto Temático "Gestão pública e inserção internacional de cidades"*. São Paulo: CEDEC/FAPESP, 2007.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. *Política de desenvolvimento regional e inovação - Lições da Experiência Europeia*. Rio de Janeiro: Gramond, 2004.

HAAS, Ernest B. *Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HABERMAS, Jurgen. "A constelação pós-nacional e o futuro da democracia". In: *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. "O Estado-nação europeu e os desafios da globalização". In: *Novos Estudos*, n. 43. p. 87-101. São Paulo: CEBRAP, 1995.

HARVEY, Brian. *Manual de Gestão dos Fundos Estruturais da União Europeia*. Rede Europeia Anti-pobreza, 2006.

HELD, David. "A Democracia, o Estado-Nação e o Sistema Global" in *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.º 23. São Paulo: Cedec, 1991. (p. 145 – 194)

HELD, David e MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andréa R. *Organizações internacionais - história e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Mônica. *Democracia, seguridad e integración. América Latina em um mundo em transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1996.

HOLTHUS, Manfred. "A política regional na União Européia: objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas". In: *A política regional na era da globalização*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary. "Europe with Regions: channels of regional representation on Europe Union". In: *Publius: The Journal of Federalism* 26 (Winter 1996). (p.73-91)

HOOGHE, Liesbet and MARKS, Gary. *Multi-level governance and european integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers Inc, 2001.

JONSSON, Christer e TALLBERG, Jonas. "Institutional Theory in International Relations". In: PIERRE, John e STOCKER, Gerry. *Institutional theory in Political Science*, 2008. [no prelo]

KEATING, Michael. "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias". In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004. (p. 49-75).

KEOHANE, Robert and NYE JR., Joseph. *Power and Interdependence*. Scott, Foresman and Company, 1989.

_____. "Power and Interdependence in the Information Age". In: *Foreign Affairs* v. 77 n.º5 (September/October), 1998.

LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. *Manual de Direito Comunitário: 50 anos de integração*. Curitiba: Juruá, 2007.

MARIANO, Karina L. P. *Nova visão sobre as teorias de integração regional: um modelo para a América Latina*. Tese de pós-doutorado. Marília: UNESP/FAPESP, 2004.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. “Globalização, Integração e o Estado”. In: *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 71. São Paulo: CEDEC, 2007. (p.123-168).

MARIANO, Karina L. Pasquariello e MARIANO, Marcelo Passini. “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”. In: WANDERLEY, Luis Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005. (p. 131-160).

_____. *Mercosul: Criação, Problemas e perspectivas*. 2º Curso sobre integração regional, governos locais e sociedade civil. São Paulo: CEDEC, 2006.

MARIANO, Karina L. Pasquariello e TESSARI, Gustavo R. “As cidades nos processos de integração regional”. In: *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. v.30. São Paulo: UNESP, 2006. (p.55-79).

MARIANO, Marcelo P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Adunear, 2000.

MARIANO, Marcelo P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP. Araraquara, 2007.

MASI, Fernando. “El trato diferencial debe ser parte de la agenda de profundización do Mercosul”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos H. (orgs) *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

MEDEIROS, Marcelo de A. “Unidades subnacionais e interação européia: o caso do Comitê das Regiões”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004. (p.159-177).

MENEGHETTI NETO, Alfredo. *Rede de Cidades: Cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da rede Mercocidades*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MERCADO COMUM DO SUL. CONSELHO MERCADO COMUM. VÁRIAS DECISÕES. Disponíveis em <<http://www.mercosur.int>>

MERCADO COMUM DO SUL. GRUPO MERCADO COMUM. VÁRIAS RESOLUÇÕES. Disponíveis em <<http://www.mercosur.int>>

NEGRO, Sandra C. “Integración y desequilibrios regionales en la Unión Europea: cohesión económica y social y fondos estructurales”. In: BARRAL, Welber e Correa, Carlos (orgs). *Derecho, Desarrollo y sistema multilateral del comercio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. (p.221-244).

OLIVEIRA, M. D. de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

OLIVEIRA, Marcelo F. de. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

PFETSCH, Frank R. *A União Européia: história, instituições, processos*. Brasília: Universidade de Brasília: Imprensa Oficial, 2001

PIERSON, Paul. "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis" in SANDHOLTZ, Wayne e SWEET, Alec Stone (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998.

PINTO, Fabiana R. D. “Rede Mercocidades: moldura institucional, objetivos e estrutura”. In: *Segundo relatório do Projeto Temático “Gestão pública e inserção internacional de cidades”*. São Paulo: CEDEC/FAPESP, 2007.

REUNIÃO ESPECIALIZADA DE MUNICÍPIOS E INTENDENCIAS. ATAS DE REUNIÕES, 2001, 2002, 2003. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=viewdownload&cid=14>> .

RODRIGUES, Gilberto M. A. e SILVA, Ana C. L. *Paz e segurança internacional: estados, municípios e o Mercosul*. In: Periódico Cenário Internacional, 2008 <www.cenariointernacional.com.br>. Último acesso em 25/11/2008.

ROMERO, María del Huerto. “Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendências (Grupo Mercado Común)”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004. (p. 403-440).

ROSENAU, James N. “Governance in globalizing world”. In: HELD, David e MCGREW, Anthony. *The global transformation reader*. Cambridge: Polity Press, 2000. (p. 181-190).

SALA, José B. “La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis E.; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo P. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004. (p.179-210).

_____. “Los instrumentos de la política regional comunitaria y la participación de las regiones”. Trabalho apresentado ao programa de doutorado em direito internacional da Universidade Autônoma de Barcelona. Barcelona, 1997.

SALOMÓN, Mónica. *El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur em el Contexto de La Política Exterior Brasileña*. Trabalho apresentado no Seminário sobre El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur. Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de novembro de 2008.

SALOMÓN, Mónica e Nunes, Carmen. “A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”. In: *Contexto Internacional* v.29, n.º1. (janeiro/junho), 2007. (p.99-147).

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. “The State and Globalization” In: *Interventions* v.5(2). Routledge Taylor and Francis Ltd, 2003.

STUART, Ana M. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. Tese de doutorado defendida no Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

STUART, Ana M. “Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis E.; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo P. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004.

TOSTES, Ana Paula. “Identidades Transnacionais e o Estado. Viço e teimosia?” in: *Revista Lua Nova*, n.63. São Paulo: CEDEC, 2004. (p. 39-66)

VALLE, Valeria M. *The Mercosur and EU development strategies*. International Studies Conference organized by World International Studies Committee. Istanbul: Bilgi University, 2005.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília: IBRI, 2002.

VENTURA, Deyse. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.

VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIGEVANI, Tullo. “História da integração latino-americana: MERCOSUL e questões subnacionais”. In: WANDERLEY, Luis Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005. p. 25-129.

VIGEVANI, Tullo. *Problems for international activity of sub-national units: the brazilian case*. International Studies Conference organized by World International Studies Committee, Istanbul, Bilgi University, 24-27 Agosto, 2005b.