QUESTÃO SUBNACIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DO MERCOSUL

Marcelo Passini Mariano
Pesquisador CEDEC
Doutorando UNESP
marcelo-mariano@uol.com.br

Maria Inês Barreto
Pesquisadora CEDEC
Doutora EAESP/FGV
mibarreto@webcable.com.br

O objetivo deste trabalho é refletir sobre as condições de participação dos governos subnacionais no plano internacional, procurando destacar a situação atual e as perspectivas dos estados, províncias e municípios localizados no âmbito de abrangência do Mercosul frente às características desse processo de integração.

A abordagem aqui desenvolvida tem a intenção deliberada de identificar e explorar os principais aspectos do debate atual a respeito desse tema, envolvendo conceitos e expressões novos – como é o caso, por exemplo, das noções de paradiplomacia e de cidades globais -, e abordando questões reconhecidamente polêmicas que, em certos casos, têm sido motivo de acirradas discussões.

No contexto atual, marcado pelo fenômeno de globalização econômica, política, social e cultural que afetam a soberania do Estado nacional, a investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais adquire cada vez maior significação. A intensificação desses processos e o conseqüente acirramento da competição internacional - ocorridos, sobretudo, a partir dos anos 90 -, ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço das iniciativas de integração regional, alteraram as condições de gestão dos estados nacionais.

Na medida em que os estados nacionais vêm perdendo 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 constrangidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social.

Frente ao novo imperativo da competitividade e da inserção nos espaços econômicos globais, os estados subnacionais - e seus respectivos governos - são induzidos a desenvolver um novo tipo de

protagonismo, conjugando estratégias e iniciativas diferenciadas voltadas, de um lado, para a atração de investimentos, a renovação da base econômica e a modernização da infra-estrutura e, de outro, para a melhoria da qualidade de vida, a integração social e a governabilidade.

Para os países em desenvolvimento - e, sobretudo no caso latino-americano -, um grande desafio desses níveis de governo consiste não apenas em promover o desenvolvimento econômico[1], mas também em assegurar condições mínimas de emprego e de estabilidade social necessárias à institucionalização da democracia. As experiências ao redor do mundo têm demonstrado uma tendência simultânea tanto no sentido de incorporação de novas funções - como, por exemplo, a coordenação e articulação de ações entre as diferentes instâncias de governo, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade civil - quanto no de ampliação do campo de atuação subnacional em setores considerados estratégicos, como é o caso da gestão das relações internacionais.[2]

A incorporação dessas questões nas agendas das administrações estaduais e locais induz a uma reflexão mais aprofundada a respeito dos novos papéis e funções assumidos por essas instâncias de governo, assim como sobre os limites e possibilidades de sua atuação no plano internacional. Embora as restrições mais comumente invocadas à atuação internacional dos governos estaduais e locais sejam de natureza juridica - envolvendo, principalmente, as competências constitucionais estabelecidas para as diferentes esferas de governo -, as experiências empíricas e o debate atual oscilam entre posições que privilegiam aspectos políticos, econômicos e sociais, paralelamente aos de cunho jurídico - constitucional.

Em alguns casos, como o brasileiro, embora a Constituição nacional apresente limites rígidos à atuação internacional de seus entes federados, essa atividade, no entanto, é tolerada - e mesmo monitorada - pelo governo central. Em outros casos, não obstante a Constituição possa apresentar maior abertura para a descentralização da política externa, a ação subnacional pode depender muito mais da correlação entre forças políticas, que podem tolher ou incentivar iniciativas no plano internacional.

[1] O conceito de desenvolvimento econômico, embora envolva compromisso com o alcance de taxas de crescimento econômico (aspecto quantitativo) aliado à realização de mudanças estruturais (aspecto qualitativo), revela-se insuficiente como referência única para orientar a ação governamental, na medida em que desconsidera as dimensões social e ambiental. Daí a importância da incorporação dos conceitos de desenvolvimento econômico e social e de desenvolvimento sustentável.

[2] Ver, a respeito, Castells e Borja (1996)

Isto significa que muitas vezes o limite à atuação internacional no nível subnacional não é imposto somente pela dimensão constitucional, mas pela esfera política. O Estado argentino, após a reforma constitucional federal de 1994, ilustra um tipo de situação na qual as dimensões constitucional e política permitem iniciativas internacionais por parte de suas províncias, como por exemplo, a assinatura de acordos de integração subregional. [3]

No caso do Estado russo, entretanto, a situação é inversa. Embora o tratado que instituiu a Federação permita, sobretudo no plano econômico, um tipo de atuação externa independente por parte dos estados subnacionais, existem obstáculos a sua atuação no plano político. Cornago (2002) aborda o dilema enfrentado pelas repúblicas de Bashkortostão e Tatarstão quanto à sua inserção política no cenário internacional: ao reconhecerem a República Turca do Norte da Ilha de Chipre, entraram em conflito com o governo federal.

Com relação às iniciativas subnacionais no campo internacional, é possível identificar ainda uma outra opção, que consiste na imposição de auto-limitação por parte dos próprios governos estaduais ou municipais, que podem, deliberadamente, abdicar do exercício da gestão de suas relações externas, como tem sido o caso de muitos estados e municípios brasileiros. [4]

Esta discussão, evidentemente, está muito condicionada às diferentes formas de organização dos estados nacionais, que variam de acordo com suas experiências históricas. Um aspecto interessante, demonstrado por inúmeras evidências empíricas, é dado pelo posicionamento pró-ativo que as unidades subnacionais vêm assumindo nos seus respectivos contextos político - institucionais, forçando a ampliação de seus espaços de autonomia no campo das relações internacionais e suscitando diferentes linhas de argumentação nesse debate.

Uma primeira orientação apresenta a tese de que as unidades subnacionais podem atuar no sistema internacional, desde que não entrem em confronto com o Estado nacional. É o caso da Argentina após a reforma constitucional federal de 1994, explorado por diferentes autores, dentre os quais Prazeres (2002), Sanchez (2002) e Colacrai e Zubelzú (2002). Outra atitude, mais avançada em termos de defesa da autonomia subnacional e adotada, inclusive, por potências industriais como a

[3] Ver, a respeito, Colacrai e Zubelzú (2002)

[4] O caso do Estado de São Paulo, especificamente no periodo que se iniciou a partir de 1995, constitui exemplo deste tipo de estratégia governamental. Para maior aprofundamento a respeito, ver Barreto (2001).

Alemanha e o Canadá, entende que o governo nacional deva ter sua atuação condicionada ao aval das unidades federadas. [5]

De qualquer forma, parece estar-se configurando uma tendência, mais ou menos generalizada, no sentido da ampliação das funções e do campo de atuação das esferas subnacionais de governo, que gradativamente passam a assumir responsabilidade pela promoção do desenvolvimento nos territórios sob suas jurisdições, o que abrange, necessariamente, maior presença de sua parte no plano internacional.

Nesse quadro, uma grande questão que se apresenta é a de como operacionalizar a descentralização das atividades de promoção do desenvolvimento e de gestão das relações internacionais, tendo em vista que os níveis subnacionais de governo são estruturalmente frágeis nas suas relações bilaterais e multilaterais. Somente as regiões e as cidades mais desenvolvidas economicamente - como é o caso, por exemplo, dos länders alemães e das grandes metrópoles globais - detêm recursos econômicos, políticos e institucionais suficientes para sustentar estratégias independentes de representação institucional e de promoção comercial direta no exterior. [6]

Para tentar suprir essa fragilidade estrutural, um recurso utilizado por muitas instâncias subnacionais de governo para viabilizar sua inserção internacional tem sido o da atuação em redes de cidades, de regiões ou de autoridades locais e/ou regionais. Quando essas redes estão inseridas em processos de integração regional, elas são impelidas a enfrentar um conjunto de desafios como, por exemplo, a necessidade de melhoria da competitividade de setores ou regiões deprimidos em decorrência do próprio avanço da integração.

Esse esforço de inserção e de integração com o respectivo Bloco regional pode fazer com que essas redes se fortaleçam nos planos político e econômico. E esse tipo de participação subnacional pode evoluir ainda mais, no sentido de vir a ser institucionalizada no próprio aparato organizacional da integração, como ocorre na Uniao Européia. [7] Evidencia-se, assim, um novo aspecto da relação que se estabelece entre inserção internacional e integração regional, no espaço subnacional.

---

[5] Ver, a respeito, Colacrai e Zubelzú (2002).

[6] No caso dos estados subnacionais latino-americanos, obviamente, a dificuldade de adoção de estratégias independentes de representação institucional no exterior é ainda maior. Não obstante esses obstáculos, alguns estados e cidades brasileiros (como, por exemplo, o Estado do Rio Grande do Sul e as cidades de Porto Alegre e São Paulo), assim como algumas províncias argentinas (Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé), têm assumido estratégias governamentais nessa perspectiva.

Esta dinâmica - envolvendo a organização em redes e a inserção em processos de integração em curso - apresenta outra importante questão: até que ponto todo esse esforço tem sido efetivo para a descentralização da atividade de promoção do desenvolvimento e para a gestão das relações internacionais, por parte dos estados subnacionais?

Deve-se reconhecer que a criação de qualquer tipo de fundo de compensação - a exemplo dos fundos estruturais da União Européia [8] -, induz as unidades subnacionais a assumirem um comportamento mais dinâmico e participativo em relação ao processo de integração regional, convertendo-se elas mesmas em instrumento de coesão regional. Por outro lado, também a estrutura em rede ajuda a organizar os interesses das unidades subnacionais em relação a esses fundos.

A constituição da rede Eurocidades (Barcelona, 1986) e do Comitê das Regiões -COR (Maastricht, 1992) são iniciativas emblemáticas nesse sentido, por terem conseguido desenvolver capacidade política e institucional para influenciar o processo decisório da União Européia. Porém, mesmo no caso europeu, há que se ressalvar o fato de que todas essas experiências estão ainda em processo de construção e de experimentação, passíveis, portanto, de avanços e recuos. Pelos resultados até agora alcançados, tudo indica que a participação subnacional naquele processo de integração regional terá ainda um longo caminho a percorrer. [9]

Já no continente latino-americano, a experiência congênere da rede Mercocidades, embora tenha se originado a partir dessa mesma inspiração, na prática constitui um movimento ainda incipiente. Isto se deve, em grande medida, ao fato de essa rede estar ancorada em um processo de integração que, em razão de seu estágio também incipiente de desenvolvimento institucional, ainda carece de importantes mecanismos de apoio à integração subnacional - como, por exemplo, de fundos de compensação, de investimentos e de reconversão produtiva como os instituídos pelo Bloco europeu - assim como de instrumentos eficazes de resolução de conflitos.

---

[7] Ver, a respeito, Medeiros (2002) e Stuart (2002).

[8] Os fundos estruturais da união Européia são mecanismos constituídos com o objetivo de promover melhor equilíbrio econômico e social e reduzir as disparidades regionais no interior do Bloco, financiando ações de desenvolvimento nas regiões, em colaboração com os Estados membros.

[9] Até o presente momento, a União Européia continua a ressentir-se das carências associadas à prática democrática. A experiência do Comitê das Regiões - COR, que se constitui em vetor institucionalizado de participação de atores subnacionais naquele processo de integração, não alcançou plenamente seu intento inicial na medida em que apresenta reduzida capacidade de intervenção no sistema político do Bloco. Ver, a respeito, Medeiros (2002), que explora as razões do descompasso ocorrido entre as intenções iniciais que levaram à criação daquele comitê e a eficiência obtida por suas práticas institucionais.

A própria natureza intergovernamental do processo de integração regional que se estabeleceu no Mercosul, segundo alguns, pode conspirar contra a inserção internacional das instâncias subnacionais de governo, muito embora existam outras opiniões a respeito. Primeiramente, porque mantém a participação subnacional atrelada aos aparatos burocráticos dos estados nacionais, dificultando qualquer pretensão de participação direta no processo decisório da integração.

Além disto, a não evolução para o formato supranacional, pelo menos em algumas dimensões, [10] contribui para o aumento do grau de imprevisibilidade da integração e, consequentemente, para o aumento do conflito, na medida em que todo processo decisório depende da vontade política dos governos nacionais integrantes do Bloco. Esse estado de coisas coloca os estados subnacionais em situação de permanente indefinição, na qual tudo pode voltar atrás a qualquer momento. A elevação da incidência de controvérsias, por sua vez, aliada à inexistência de mecanismos eficazes para sua resolução, pode conduzir à estagnação ou mesmo ao retrocesso da integração.

Essa situação impõe constrangimentos de toda ordem à integração subnacional, dificultando, inclusive, a instituição de mecanismos de compensação, nos moldes europeus. Isto porque uma iniciativa desse tipo exigiria um aparato institucional mais consolidado, além de firme disposição política e de recursos por parte de todos os estados integrantes do Bloco.

Não se pode esquecer que a tendência geral de atuação dos estados nacionais no processo de integração varia de forma inversa ao seu peso político e econômico no plano internacional. Por conseguinte, é importante levar em consideração que os países mais fortes tendem a desenvolver um comportamento mais restritivo ao avanço da integração, justamente por terem mais dificuldade de trabalhar com instituições que impõem regras ao seu comportamento e limitam sua capacidade de ação, enquanto os mais fracos tendem a ser mais favoráveis à criação de regras e instituições comuns, mesmo que isto signifique algum tipo de cerceamento à sua liberdade de ação.

[10] Os autores entendem que a evolução do aparato institucional de um processo de integração de natureza essencialmente intergovernamental como o Mercosul envolveria a incorporação de aspectos de natureza supranacional, a serem combinados com outros, já existentes, de cunho intergovernamental. É importante ressalvar que não existe processo de integração exclusivamente supranacional. Mesmo no caso da União Européia - experiência que mais avançou em termos de institucionalização de seu processo de integração - embora seu aparato seja frequentemente caracterizado como "supranacional', ele na verdade conjuga elementos supranacionais e intergovernamentais. Nessa linha de raciocínio, a Comissão Européia representa a dimensão supranacional, enquanto o Conselho Europeu caracteriza a perspectiva intergovernamental do Bloco.

Essa tendência, entretanto, não impede que existam movimentos em sentido oposto, que também devem ser considerados, como é o caso do recente posicionamento do presidente do Uruguai, Jorge Battle, contrário ao aprofundamento da integração, no atual contexto de crise do Mercosul.

Outro aspecto que dificulta a instituição de políticas compensatórias reside no fato de o Mercosul não ter ainda conquistado o mesmo grau de legitimidade alcançado por outros processos de integração dotados de instâncias supranacionais - como é o caso da União Européia -, justamente por não ter sido contemplado com transferência de parcela da soberania dos estados nacionais integrantes do Bloco. Enquanto na União Européia os estados nacionais restringiram sua atuação na área de promoção do desenvolvimento mediante transferência dessa competência para uma instância supranacional responsável pela gestão da integração, no Mercosul essas competências permaneceram na esfera nacional, também muito reduzida em consequência da própria perda de capacidade de atuação dos Estados nacionais.

Isto criou um vácuo político de atuação, na medida em que nenhuma instância de poder assumiu o papel de reduzir ou atenuar as desigualdades regionais e locais, que tendem a se intensificar em decorrência do próprio processo de integração. A integração revela-se frágil talvez porque não tenha sido priorizada na agenda dos estados nacionais que a compõem, por uma série de fatores estratégicos, estruturais ou mesmo conjunturais. Por essa razão, verifica-se um movimento das unidades subnacionais no sentido de se rearticularem para reivindicar que as instâncias regionais venham a desempenhar esse papel.

Não se pode esquecer que na mesma proporção em que o Estado nacional restringe sua atuação em áreas estratégicas, como a do planejamento do desenvolvimento econômico e social, sem estar inserido em projeto de desenvolvimento sub-regional - ou mesmo estando inserido em projeto que não preveja a redução ou atenuação do impacto das medidas oriundas da integração -, aumenta a probabilidade de exclusão dos estados subnacionais menos favorecidos.

É interessante observar que no caso da Argentina pós reforma constitucional de 1994, os temas do desenvolvimento foram atribuídos às províncias. Também no Brasil, o momento de transição estratégica iniciado pelo governo Federal a partir da década de 90 - caracterizado pela flagrante redução de seu campo de atuação, materializada, dentre outras iniciativas, pelos processos de desregulamentação e privatização -, exigiu algum tipo de ação estratégica por parte dos governos subnacionais, no sentido de garantir sua própria sobrevivência, numa situação econômica adversa.

A prática da guerra fiscal, envolvendo acirrada competição entre estados e municípios brasileiros pela atração de novos investimentos, nacionais e estrangeiros, através da elevação de vantagens relativas de seus territórios - tais como a redução de níveis salariais, a eliminação de regulamentações dos seus mercados de trabalho ou, ainda, a redução de suas cargas fiscais -, inscreve-se justamente nesse contexto.

Os mecanismos de compensação são importantes justamente pela necessidade de evitar ou minimizar as consequências perversas do processo de integração, que incidem justamente nas esferas subnacionais de governo. No caso do Mercosul, a inexistência de estratégia voltada à instituição de políticas compensatórias deixa os governos subnacionais sem condições de enfrentamento de seus problemas mais graves, relacionados com a promoção do desenvolvimento econômico e social

Por outro lado, a inexistência de políticas compensatórias não pode ser justificada exclusivamente pelo argumento da falta de recursos por parte dos países integrantes do Bloco. Esse argumento isolado revela-se relativamente frágil, quando confrontado com a realidade de outros processos de integração, constituídos por países relativamente mais pobres, que conseguiram lograr esse intento.

É o caso, por exemplo, da Corporação Andina de Fomento, constituída no âmbito da Comunidade Andina de Nações - CAN. Embora essa instância se constitua em mecanismo de compensação entre países - e não entre unidades subnacionais de governo -, ela constitui um exemplo muito positivo em termos de efetividade, na medida em que sua interferência na realidade dos países do Bloco tem sido tão ou mais relevante do que a dos próprios organismos internacionais de financiamento atuantes na região. [11]

Isto significa que embora a falta de recursos dos Estados nacionais possa apresentar dificuldades para a instituição de mecanismos desse tipo, ela também pode ser superada, desde que haja vontade política nas instâncias decisórias do Bloco. Daí que a existência de fundos compensatórios orientados para o desenvolvimento e adaptação estrutural de regiões mais frágeis ou menos desenvolvidas deixa de ser um problema exclusivo dos governos nacionais ou mesmo subnacionais, passando a ser tema prioritário para a evolução do próprio processo de integração.

[11] Ver, a respeito, Silva (2000).

Outro importante aspecto do debate que se realiza a respeito do Mercosul envolve o desvirtuamento gradual sofrido pelo Bloco em relação ao seu projeto inicial, que teria acabado por comprometer a qualidade do próprio processo de integração. Concebido, dentre outras finalidades, como estratégia de desenvolvimento, esse processo de integração teria acabado por obscurecer esta dimensão, em benefício da evolução de seu intercâmbio comercial. [12]

Isto pode ser explicado pelo fato de que o período de crescimento do Bloco (1991- 97) coincidiu justamente com um momento histórico de reestruturação dos estados nacionais. Como essa nova tendência global de alteração do modelo de Estado e de gestão governamental preconizavam o esvaziamento do papel do Estado nacional como agente promotor do desenvolvimento, ela acabou inviabilizando a implementação da estratégia de cunho desenvolvimentista prevista na fase inicial da integração Brasil - Argentina, ocorrida a partir de 1985 e que perdurou até 1990. [13]

A própria evolução do conteúdo do debate demonstra como a função "promoção do desenvolvimento" foi sendo relegada a plano secundário. É fato que a idéia de integração como promoção do desenvolvimento vai-se esvaziando, perdendo importância e se fragilizando, juntamente com as demais propostas concebidas dentro dessa mesma perspectiva, na fase inicial da integração Brasil - Argentina como, por exemplo, o incentivo ao desenvolvimento de empresas binacionais e a implementação de políticas de incentivo a processos de reconversão produtiva. [14]

A integração regional do Mercosul avança, assim, concomitantemente com o processo de abertura comercial dos países envolvidos, com grandes deficiências estruturais, dentre as quais a já mencionada ausência de mecanismos eficientes de compensação e de solução de controvérsias. A estratégia adotada pelos países membros, conceituada por Nye como de "integração negativa" [15], é a de "evoluir pelo caminho mais fácil, até o ponto em que isto for possível, ou seja, até quando os conflitos não impedirem esse processo." A integração projeta-se onde é possível; onde não é possível, não se projeta.

É de se esperar que um processo de integração com essas características limitadoras avance até alcançar uma situação de esgotamento. Na medida em que seu aparato institucional não consegue dar respostas aos problemas concretos gerados em seu interior, as questões estruturais vão

[12] Ver, a respeito, Lavagna, (2002)
[13] Ver, a respeito, Vaz (2002).
[14] Ver, a respeito, Peña (2000).
[15] Ver, a respeito, Nye (1994).

emergindo, ganhando dimensão e ficando cada vez mais expostas. Os conflitos se intensificam sem que haja instrumentos adequados para seu enfrentamento. Regiões e setores deteriorados não encontram respaldo em políticas compensatórias.

Embora o Mercosul tenha ampliado o mercado, propiciado melhores condições de investimento e maior mobilidade para as empresas, esse mesmo processo de integração não gerou as condições necessárias para que as forças produtivas internas pudessem se apropriar dos benefícios da integração. [16] Além disto, não ofereceu amparo aos trabalhadores, profundamente afetados pela elevação do desemprego e pelo aviltamento das condições de trabalho. Como consequência, as multinacionais acabaram capitalizando os ganhos da integração.

Nesses períodos de crise, grande parte da atenção passa a ser direcionada à negociação de conflitos. O movimento da integração passa a girar em torno do cotidiano, perdendo a perspectiva de médio e longo prazos. Como consequência, tem - se a perda da dimensão estratégica. E não seria demais observar que a questão subnacional situa-se exatamente no cerne de todo esse processo.

Essa situação de intensificação de conflitos - envolvendo o Brasil, a Argentina e, posteriormente, o Uruguai e o Paraguai - tem sido vivenciada pelo Mercosul desde 1996, sofrendo maior agravamento a partir da desvalorização do real, em janeiro de 1999. Como a elevação da competitividade da moeda brasileira constituiu importante ameaça para a Argentina, esse fato acabou prejudicando a integração, na medida em que deflagrou um extenso processo de negociação de controvérsias, envolvendo listas de exceção, perda de proteção tarifária e novos esquemas protecionistas ancorados em medidas não tarifárias. Também o debate a respeito do formato intergovernamental adotado pelo Bloco torna-se recorrente, na mesma proporção em que seus efeitos deletérios vão-se evidenciando nos diferentes momentos de sua vida institucional.

Este parece ser um dos problemas centrais do Mercosul. Esse processo de integração sofre as consequências de ter-se desenvolvido sem um plano previamente concebido e assimilado pelo conjunto das estruturas dos Estados nacionais dele integrantes, incluindo o Congresso Nacional e os demais atores relevantes. Embora as instâncias decisórias do Bloco, constituídas pelos presidentes e ministros dos países dele integrantes, tenham cumprido as condições previstas nos documentos

[16] A ausência de incentivos à constituição de empresas binacionais e ao desenvolvimento de processos de reconversão produtiva são alguns elementos – já mencionados - que demonstram a falta de condições para apropriação dos aspectos favoráveis da integração por parte dos estados membros do Mercosul.

oficiais que nortearam a sua constituição [17] - envolvendo desde o estabelecimento de objetivos e políticas para a integração, até a concepção de um tribunal arbitral para solução de controvérsias -, tais determinações encontraram dificuldades para consolidarem-se definitivamente.

Em decorrência desses problemas, a integração do Mercosul foi-se desenvolvendo ao sabor do jogo de interesses dos atores envolvidos nas negociações e sofrendo, inclusive, o impacto das diferentes políticas macroeconômicas dos países membros, o que constitui um conjunto de aspectos negativos que marcaram sua evolução.

Na realidade, os estados subnacionais integrantes do Mercosul ressentem-se do fato de esse processo de integração ainda não ter alcançado um nível de desenvolvimento institucional suficientemente avançado para oferecer maior apoio à sua inserção internacional. É importante observar que o aspecto mais relevante deste debate não reside tanto na opção pelo formato intergovernamental adotado pelo Bloco - que se contrapõe ao modelo de forte perspectiva supranacional instituído pela União Européia -, mas no nível de evolução por ele alcançado, nas diferentes dimensões em que se realiza a integração. Trata-se de entender até que ponto existe dinamismo e correspondência entre os diferentes vetores (ou objetivos) da integração - econômico, político, social e cultural - e a evolução de seu aparato institucional.

É fato que o avanço acelerado da integração econômica alcançada pelo Mercosul no período inicial não se fez acompanhar por iniciativas correspondentes de adequação de seu aparato institucional. [18] A integração regional começa a apresentar problemas na mesma proporção em que esse descompasso vai-se tornando mais evidente. A perda de previsibilidade e o aumento dos graus de conflito ocorrem, em grande medida, como consequência dessa ausência de respaldo e de desenvolvimento institucional.

É nesse momento que a estrutura intergovernamental do Bloco começa a ser cada vez mais questionada. Os mecanismos institucionais para resolução de controvérsias tardam muito a serem instituídos e consolidados. E mesmo depois de constituídos, por diferentes razões, esses

[17] Declaração de Iguaçu (1985) e Tratado de Assunção (1991)

[18] De acordo com a literatura, deve existir uma correlação entre as diferentes etapas da integração regional e o aparato institucional dos blocos regionais. Assim, enquanto o processo de integração se encontra em sua fase inicial de área de livre comércio, a estrutura intergovernamental revela-se suficiente. Porém, ao evoluir para a etapa de união aduaneira, embora o formato intergovernamental possa suprir muitas necessidades do Bloco, este já começa a sentir a necessidade de alguma dimensão supranacional, especialmente para encaminhamento de questões jurídicas e de fomento. Essa estrutura supranacional revela-se ainda mais importante no estágio de mercado comum, como forma de enfrentamento

instrumentos não foram acionados de forma intensa, fazendo com que inúmeras controvérsias econômicas acabassem sendo politizadas. O Tribunal Permanente de Revisão, por exemplo, só foi instituído pelo Protocolo de Olivos no início de 2002.

Além disso, é preciso enfatizar que o encaminhamento jurídico dos conflitos, de forma isolada, não resolve as dificuldades estruturais desse processo de integração, na medida em que oferece apenas uma possibilidade de reequilíbrio temporário ao Bloco. Permanece em aberto o grande impasse a ser enfrentado, qual seja, a questão subnacional caracterizada, em boa medida, pelas diferenças de competitividade.

Quando a integração chega a uma "situação - limite"**,** caracterizada pela existência de obstáculos de difícil superação no contexto político e institucional vigente, seus efeitos perversos vão se fazer notar justamente nas unidades subnacionais mais débeis, onde se localizam os setores mais vulneráveis, cujas deficiências de competitividade ficam mais expostas e evidenciadas com a integração. Como sói acontecer, as instâncias subnacionais mais frágeis são também aquelas que mais se ressentem com a inexistência de políticas compensatórias.

Este fato oferece uma demonstração do impasse enfrentado pelos tomadores de decisão no âmbito do processo de integração do Mercosul, na medida em que eles podem ou não optar por enfrentar a questão subnacional. Embora de forma invertida, esse desafio também se apresenta aos gestores dos estados subnacionais, que podem ou não privilegiar uma atuação mais ou menos ativa no plano das relações internacionais, de forma a interferir direta ou indiretamente no processo decisório do sistema político do Bloco.

A questão subnacional constitui, assim, um elemento crucial para o avanço da integração. Enquanto os problemas que afetam as unidades subnacionais - decorrentes das diferenças regionais e de produção - não são enfrentados, a integração tende a não evoluir. Na medida em que o Estado nacional não assume a função de promoção do desenvolvimento econômico e da estabilidade social e o próprio processo de integração, estagnado, não oferece condições para o enfrentamento dos problemas das regiões e dos setores fragilizados, podem ocorrer duas possibilidades.

---

dos inúmeros desafios enfrentados pelo Bloco, em suas múltiplas dimensões. Ver, a respeito, Mariano (2000); Vacchino (1992) e Smith (1993).

A primeira é a da aceitação da exclusão econômica das regiões e dos setores mais debilitados, com todas suas consequências sociais e políticas. A segunda reside na atuação efetiva por parte das próprias unidades subnacionais, no sentido de se fortalecerem e de reivindicarem políticas mais consistentes para com seus interesses junto às instâncias regionais, como, por exemplo, a instituição de fundos estruturais. O caso do açucar no Mercosul ilustra bem esse tipo de atuação e o impasse que dele pode resultar. [19]

O enfrentamento da questão regional constitui-se, assim, num verdadeiro indicador do avanço da integração. O não enfrentamento desse problema, por si só, já é um elemento que pode demonstrar se a integração está avançando ou não.

Até o presente momento, é possível constatar que a questão subnacional não foi inserida na agenda do Mercosul nem em termos de desenvolvimento institucional nem sob a forma de política compensatória. Essa ausência de política de reconversão produtiva e de absorção da dimensão subnacional, sob o ponto de vista institucional, evidencia duas possibilidades: ou esse tema não é considerado importante, ou é tão importante que estaria sendo evitado.

De todo modo, os temas subnacionais foram considerados na discussão a respeito da integração do Mercosul. Depois do Tratado de Assunção - e mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto -, houve mudanças de percepção, como demonstra o caso do Rio Grande do Sul. Nesse Estado considerava-se o perigo de o Mercosul vir a se restringir ao eixo Buenos Aires - São Paulo. Por fim, as vantagens obtidas pelo Rio Grande do Sul com a integração, visíveis em toda primeira parte da década de 90, mudaram as atitudes das forças políticas e empresariais daquele Estado.

O debate sobre os riscos de isolamento dos Estados do norte e do nordeste do Brasil também foi intenso, tendo levado alguns governadores de estados da Amazonia a defenderem a criação de um "Merconorte", o que evidencia a importância do debate subnacional que, ao final, não teve maior repercussão institucional além da sua própria existência enquanto fórum de discussão dessas questões.

É interessante lembrar que, no caso europeu, a decisão pelo avanço da integração foi acompanhada, simultâneamente, por iniciativas de enfrentamento da questão subnacional. A União Européia, por exemplo, investiu maciçamente para enfrentar desequilíbrios regionais tanto nos países menos

[19] Ver, a respeito, Mariano (2000).

desenvolvidos - como Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia -, quanto nas regiões menos desenvolvidas dos países ricos do Bloco. Essa estratégia objetivou criar condições para que regiões dotadas de indústrias tradicionais em processo de desindustrialização pudessem alcançar um padrão de desenvolvimento condizente com os termos da integração. Essas regiões recebem recursos dos fundos compensatórios até alcançarem a média de desenvolvimento europeu. Para tais países e regiões, integração significa estratégia de desenvolvimento.

Em face do exposto, é possível afirmar que a crise do Mercosul pode ser explicada, em alguma medida, pela incapacidade de o Bloco administrar a questão subnacional e de, pelo menos em certos aspectos, abdicar de seu formato intergovernamental em prol de alguma perspectiva de atuação supranacional. Por outro lado, a ausência de atuação internacional por parte de muitos estados subnacionais integrantes do Mercosul é também um fator explicativo da estagnação desse processo de integração.

O enfrentamento da questão subnacional pressupõe, pelo menos até certo ponto, o resgate da idéia matriz da integração como forma de promoção do desenvolvimento, de melhor inserção internacional e de integração democrática, no sentido da busca de consenso em torno de objetivos comuns. A adequação do aparato institucional da integração ao seu atual estágio de desenvolvimento, por sua vez, requer maior conscientização e grande disposição por parte dos estados nacionais em promover o avanço desse processo, mediante renúncia a alguma parcela de sua soberania.

É forçoso reconhecer que esses dois aspectos estão intimamente relacionados. Não há como pretender enfrentar a questão subnacional sem disposição para promover a necessária evolução do aparato institucional da integração. Os fundos compensatórios requerem perspectiva supranacional para seu funcionamento. Embora nada impeça que um bloco intergovernamental constitua um fundo para essa finalidade, paira sempre uma grande pergunta no ar: um fundo com tais características seria efetivo? Teria condições de continuidade ao longo do tempo? Os exemplos existentes nesse sentido parecem justificar essa dúvida: o Fond Plata, por exemplo, instituído no âmbito de uma relação entre governos nacionais, embora consiga preservar sua existência, durante muito tempo não foi efetivo.

Além disso, o tipo de estrutura que se estabeleceu no Mercosul não previu nenhum canal de participação subnacional. E a incorporação dos atores subnacionais no processo de integração

depende, em boa medida, do formato institucional adotado pelo Bloco. A atuação subnacional na integração pode ocorrer de duas formas: pela via das instituições - que pode ser direta ou indireta, extra ou interinstitucional [20] -, ou pela ação informal de um conjunto de atores sociais, envolvendo sindicatos, empresas e organizações não governamentais. Essa participação, obviamente, depende da orientação dos respectivos governos subnacionais, mas também depende da moldura político-institucional dos países envolvidos.

Na medida em que a integração evolui e se aprofunda, passando por sucessivas etapas que vão da área de livre comércio ao mercado comum, aumentam as condições para a abertura de canais de participação social e política. Nessa linha de raciocínio, é possível observar que o avanço da integração no plano econômico já modificou o ambiente político, social e cultural dos países envolvidos. Atores que não participavam desse processo - adstrito inicialmente a determinados setores do aparato burocrático do Estado nacional -, foram impelidos a nele inserir-se, mesmo que de forma reativa em sua fase inicial. É nesse contexto que ocorreu a criação de canais de participação empresariais e de trabalhadores, a exemplo do Subgrupo 7 - voltado especificamente para as indústrias, com interface com o setor sindical - e do Subgrupo 11, voltado às questões do trabalho e da seguridade social, posteriormente renomeado e reformulado como Subgrupo 10.

Os canais de participação social existentes, entretanto, revelam-se insuficientes frente às atuais demandas em relação ao Bloco. O próprio Fórum Econômico e Social, de cunho consultivo e sem orçamento próprio, embora exerça alguma influência nas decisões do Bloco, tem desempenhado papel mais interessante no sentido de contribuir para o aprofundamento do relacionamento entre os diferentes atores sociais. Ao se constituir como canal de participação do setor privado - envolvendo o empresariado, os sindicatos, as organizações não governamentais e as associações de classe - esse fórum tem desempenhado uma dupla função, seja promovendo a inclusão desses atores, seja propiciando condições para o estabelecimento de relações de identidade e solidariedade entre aqueles que encontram afinidades e interesses afins.

Nessa perspectiva de análise, a incorporação das instâncias subnacionais de governo, enquanto novos atores da integração, pode vir a ocorrer de forma praticamente espontânea. Isto pode ser explicado pela própria dinâmica do processo: quando a integração vier a alcançar a etapa de mercado comum, por exemplo, isto significará que já terá enfrentado - ou estará enfrentando - a

[20] Ver, a respeito, Sala (2002), que apresenta conceitos de participação direta e indireta, intra e extra-institucional desenvolvidos por vários autores, como Manuel Perez Gonzalez (1982) e José Luis Castro Ruano (1994)

questão das desigualdades regionais. E o fato de ter ou estar trabalhando essa questão exigirá, necessariamente, a participação das instâncias subnacionais de governo.

É interessante observar a relação virtuosa que se estabelece entre o aprofundamento da integração e a participação subnacional nesse processo, o que confirma a perspectiva de análise neofuncionalista que avalia a inserção de novos atores como elemento essencial para a evolução da integração.

A recente constituição da Reunião Especializada de Municípios e Intendências – REMI, em um momento de acirramento da crise do Mercosul, demonstra que a questão subnacional começa a ser identificada e incorporada justamente porque existe um certo reconhecimento de sua importância para a integração. A percepção que parece orientar essa ação é a de que se os atores subnacionais – no caso municipais - não forem inseridos, eles poderão vir a se constituir em vetor de pressão contrário a esse processo.

Embora a REMI não se constitua em uma instância permanente do aparato institucional do Mercosul, sua existência já representa um avanço em, pelo menos, três aspectos: primeiro, por ter inserido a questão subnacional no debate e na agenda da integração; segundo, por reunir um conjunto de atores sociais e políticos em torno dessa questão e terceiro, por ter condições de levar esse tema às instâncias decisórias superiores do Mercosul.

Nessa perspectiva, a intervenção progressiva das unidades subnacionais pode vir a dar nova dimensão à integração, uma vez que esses atores politicos tendem a agregar os diferentes atores sociais e a estabelecer sinergia entre eles. De acordo com Keating (2000), as instâncias subnacionais buscam o exterior orientadas por três grupos de motivações, dadas pelos planos economico, politico e cultural.

É interessante notar como a ação que se realiza em cada um desses planos acaba agregando os diferentes atores políticos e sociais em torno de interesses específicos. No plano econômico, por exemplo, na medida em que as instâncias subnacionais buscam investimentos, mercados para seus produtos ou mesmo tecnologia para sua modernização, elas começam a agregar investidores e empresários de diversos setores, entre outros.

Além disso, a participação subnacional pode também contribuir no sentido de introduzir problemas concretos, que vêm sendo permanentemente adiados, na agenda da integração. Temas relacionados

com o diferencial de competitividade existente entre diferentes localidades e com os impactos gerados ou agravados pelo próprio processo de integração passariam a serem analisados e contemplados, por estarem diretamente vinculados à raiz da questão subnacional, dada pela existência de profundas desigualdades regionais no interior do Bloco.

Ao forçar o enfrentamento dessas questões, os estados subnacionais estariam contribuindo diretamente para a o aumento do grau de cooperação e, indiretamente, para a evolução do próprio processo de integração. O nível de cooperação aumenta porque o tipo de relacionamento que se estabelece passa a ser pautado por objetivos que conduzem a uma maior afinidade entre as políticas comunitárias e a uma maior harmonia no âmbito da própria agenda do Bloco.

Também a integração evolui com a inclusão de temas de cunho regional ou local porque isto significa um grande salto de qualidade para o Bloco, fundamentado em um esforço de retirada de obstáculos e, ao mesmo tempo, de abertura de espaço para seu desenvolvimento. E mais do que isso: a integração avança porque esse esforço implica o enfrentamento de um grande entrave que sempre comprometeu sua evolução, caracterizado pela questão subnacional.

Por fim, os efeitos gerados pela ampliação da participação subnacional, seja pela agregação atores em torno de interesses comuns, pelo aumento do grau de cooperação entre países, regiões e localidades envolvidos ou, ainda, por sua contribuição à evolução do processo de integração - incluindo, inclusive, setores potencialmente contrários ao seu aprofundamento –, podem levar ao fortalecimento dos estados membros do Bloco.

Na medida em que a questão subnacional é inserida em uma estratégia mais ampla de integração regional, que busca o desenvolvimento, em consonância com as estratégias e políticas dos Estados membros, isso pode ser um indício de constituição de um círculo virtuoso onde todos ganham, ou seja, pode constituir-se em fator de desenvolvimento econômico e social, subnacional e nacional.

Nesse caso, embora essa dinâmica possa implicar perda de alguma parcela de autonomia por parte dos Estados membros, ela não estaria atuando no sentido de diluir os Estados nacionais e nem mesmo as regiões. Na verdade, a participação subnacional na integração, ao atuar no sentido de constituir uma nova rede de relações no âmbito dos países do Bloco, estaria indiretamente contribuindo para fortalecer a posição dos próprios Estados nacionais.

Isto porque, frente aos novos parâmetros globais, a estratégia de desenvolvimento não pode mais ser concebida de forma isolada, devendo estar articulada do nível subnacional ao nacional. A complexidade das questões nacionais e internacionais impede que esses temas sejam tratados de forma segmentada ou dissociada do sistema econômico internacional. Nesse contexto, o aparato da integração regional emerge como o novo locus capaz de assumir a questão do desenvolvimento justamente por dispor de instrumentos para estabelecer a conexão entre o subnacional, o nacional e o internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Maria Inês. *Gestão Estratégica do Poder Executivo do Estado de São Paulo frente ao Processo de Integração Regional do Mercosul.* Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP-FGV . São Paulo, 2001.

CASTELLS, Manuel e Borja, Jordi "As Cidades como Atores Políticos" in *Novos Estudos CEBRAP n. 45*, julho de 1996, pp 152-166.

COLACRAI, Miryam e ZUBELZÚ, Graciela *Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Ultima Decada. Uma Lectura desde las Relaciones Internacionales*. Mimeo. 2002.

KEATING, Michael "Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias" in ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael (Eds) *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones.* Marcial Pons, Ediciones Juridicas y Sociales S.A Madrid / Barcelona, 2000.

LAVAGNA, Roberto "Os Desafios do Mercosul" in *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 2002 http://www.rbce.com.br Brasil

MARIANO, Marcelo P. *A Estrutura Institucional do Mercosul*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2000.

MEDEIROS, Marcelo de A. *Unidades Subnacionais e Integração Européia: O Caso do Comitê de Regiões* . Mimeo . 2002

NYE, J. S. "Comparing Common Markets: a revised neofunctionalist model". in *International Organization. A Reader.* KRATOCHWIL, Friedrich and MANSFIELD, Edward (orgs.). Harper Collins College Publishers. New York, 1994.

PEÑA, Felix. Palestra proferida no Ciclo de Palestras "Mercosul, Construção ou Evolução?", São Paulo – SP, USP / Prolam / Ccint/USP / Prolides, 4 e 5 de outubro de 2000.

PRAZERES, Tatiana "Por uma Atuação Constitucionalmente Viável das Unidades Federadas Brasileiras ante os Processos de Integração Regional". Texto integrante da monografia *O Federalismo Brasileiro e o Direito Internacional: A Atuação Externa dos Estados Brasileiros.* Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Graduação em Direito. Santa Catarina, 2001.

PRIETO, Noé Cornago. *The Other Side of Post – Soviet and Asia- Pacific New The Other Side of Post – Soviet and Asia- Pacific New Regionalism: Constituent Diplomacy Beyond the Western World*.. Mimeo. 2002.

SALA, José Blanes. *La Participación Extra – Institucional de las Regiones Europeas en los Instrumentos de Politica Regional Comunitária*. Mimeo. 2002.

SANCHEZ, Ricardo Mario *La Conformación Federal del Estado y su Implicancia em los Procesos de Integración*. Mimeo. (2002)

SILVA, Luiz Afonso Simoens da. "Organismos Multilaterais e Política de Integração Financeira no Mercosul". Nota para discussão em seminário promovido pela Fundap, Puc-SP e Cedec, no quadro do projeto temático "Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais frente aos Processos de Inserção Internacional e Integração Latino - Americana." São Paulo, 2000

SMITH, Peter H. “The Politics of Integration: concepts and Themes” in *The Challenge of Integration. Europe and the Americas.* North-South Center Transaction Publishers. New Brunowick, 1993.

STUART, Ana Maria. *Regionalismo e Democracia: o Papel do Comitê das Regiões na União Européia*. Mimeo. 2002.

VACCHINO, Juan Mario. "La Dimensión Institucional en la Integración Latinoamericana". in *Integración Latinoamericana, diciembre de 1992*.

VAZ, Alcides Costa. *A Construção do Mercosul: Brasil e Argentina nas negociações do período de transição*. São Paulo: Tese de Doutoramento pelo Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.