



## MÓDULO II

# GOVERNOS LOCAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL

ARMANDO GALLO YAHN FILHO  
COORDENADOR DO MÓDULO II

MAURÍCIO LOBODA FRONZAGLIA

**2º. CURSO SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL, GOVERNOS LOCAIS E  
SOCIEDADE CIVIL**

**Curso à distância para gestores públicos locais de Mercocidades**

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>2</b>
<b>2. A inserção internacional de Governos Locais: aspectos conceituais.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Paradiplomacia ou Política Externa Federativa.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Democracia cosmopolita e as redes globais.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Governos Locais e Mercosul.....</b>	<b>14</b>
<b>Referência Bibliográfica.....</b>	<b>23</b>
<b>Questões.....</b>	<b>26</b>

## 1. Introdução

Desde a década de 1970, as relações internacionais começaram a sofrer mudanças de rumo, que colocavam em xeque os velhos paradigmas do realismo clássico. O conceito de *jogo de soma-zero*, segundo o qual os ganhos de um Estado, na defesa de seus interesses, implicam, necessariamente, a perda de outros, passa a ser questionado, dando origem a novas teorias sobre cooperação internacional. O velho *equilíbrio de poder*, que perdurou nas escolas de análise das relações internacionais entre as grandes potências durante anos, mostra-se insuficiente para resolver os problemas de um mundo cada vez mais complexo e interligado por relações que vão além da capacidade do Estado de geri-las.

Nesse contexto de crise do realismo, a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, oferece uma sensível ampliação dos mecanismos de análise para as Relações Internacionais. O artifício mais importante dessa visão teórica é o conceito de interdependência. De acordo com esses autores, “interdependência, em política mundial, refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE & NYE, 1989, p. 8).

Assim, em um mundo cada vez mais interligado, em que pequenas turbulências econômicas na Ásia podem ter impactos gigantescos nas principais bolsas de valores do mundo, percebe-se a necessidade de buscar uma forma de cooperação entre os Estados, que substitua o jogo de soma-zero pelos ganhos múltiplos. A teoria da interdependência “altera qualitativamente o conceito de soberania nacional”, dado o surgimento de “novas estruturas de relações (os regimes internacionais), onde a ação dos Estados ficaria reduzida e onde, numa visão grociana ou kantiana, a capacidade de se promoverem situações de vantagens multilaterais, eclipsando as concepções de jogos de soma zero, acabaria prevalecendo de forma definitiva” (VIGEVANI *et al.*, 1994, p. 15).

A teoria da interdependência complexa baseia-se em três características principais, quais sejam: múltiplos canais de negociação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e menor papel da força militar.

Para a teoria da interdependência complexa, há múltiplos canais pelos quais as sociedades podem se conectar. São eles: relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. As primeiras são as relações entre os Estados, tal como na teoria realista. As segundas pressupõem que os Estados não agem como unidades coerentes e, portanto, podem se juntar para constituírem organizações internacionais. Por fim, as relações transnacionais

partem do princípio de que os Estados não são os únicos atores na arena internacional<sup>1</sup>. Como exemplo destas últimas, temos as comunidades epistêmicas, as forças transnacionais – como as associações e organizações confessionais, profissionais, filantrópicas e políticas, além das empresas multinacionais – as organizações não governamentais, os próprios partidos políticos, sindicatos e os governos das unidades subnacionais, entre outras (KEOHANE & NYE, 1989, p. 25). Podemos definir os governos subnacionais como “as unidades institucionais – níveis do poder executivo – e que são componentes de um governo de um Estado Nacional – cidades, estados, regiões, províncias ou outros poderes locais”. (FRONZAGLIA, 2005, p. 44).

Por um lado, a interdependência desencadeou um processo de integração regional, fundado na *soberania compartilhada*, por meio do qual se pode resolver problemas com caráter de transnacionalidade. Por outro, a incapacidade do Estado de atender às demandas de todas as suas unidades subnacionais gera uma segmentação, com diminuição da concentração do poder político central, e os municípios passam a exercer uma atividade que, até então, era da competência exclusiva do Estado-nação (PHILIP *et al.*, 1996, pp. 17 e 19).

Outro fenômeno que contribui para uma maior participação da dimensão local na esfera internacional é a globalização. Segundo David Held (1998, p. 13):

A globalização é fenômeno espacial fundado num continuum com ‘o global’ numa ponta e o ‘o local’ na outra. (...) Ela envolve uma extensão e um aprofundamento das relações sociais e das instituições no espaço e no tempo de tal modo que, por um lado, as atividades diárias estão crescentemente influenciadas por fatos que acontecem do outro lado do globo e, por outro lado, as práticas e decisões de grupos ou comunidades locais podem ter significativas repercussões globais.

Essa relação entre o local e o global, em um aprofundamento das relações sociais e das instituições nas dimensões de tempo e espaço, já havia sido abordada por Anthony Giddens. Segundo o sociólogo britânico, as cidades não se constituem apenas como um reflexo das políticas globais, mas são elas, antes de tudo, uma expressão dessas políticas. Para Giddens (1991, p. 70), “quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e mercados de bens – operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão”. Assim:

---

<sup>1</sup> Se os Estados não são os únicos atores das relações internacionais, eles são os únicos sujeitos de direito. São os únicos atores que podem assumir e cumprir obrigações e tem legitimidade conferida pelo Direito Internacional Público.

Na era moderna, o nível de distanciamento tempo-espaço é muito maior do que em qualquer período precedente, e as relações entre formas sociais e eventos locais e distantes se tornam correspondentemente ‘alongadas’. A globalização se refere essencialmente a esse processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo. (GIDDENS, 1991, p. 69).

E, ainda concluindo:

A globalização implica, hoje, dois fenômenos distintos. Primeiramente, ela sugere que muitas cadeias de atividade política, econômica e social estão se tornando inter-regionais e inter-continentais e, em segundo lugar, sugere que tem havido uma intensificação dos níveis de interação e interconexão dentro e entre os Estados e as sociedades. (HELD, 1998, p. 13)

Assim, os processos de integração regional são respostas aos desafios impostos pela globalização. Diante das vulnerabilidades enfrentadas pelos países, a regionalização se torna uma forma de proteção, ao mesmo tempo em que se converte em estratégia para a inserção dos países do bloco no sistema econômico internacional.

No entanto, os mecanismos de controle utilizados para lidar com a globalização não são suficientes para evitar seus efeitos negativos nas unidades subnacionais, que, por sua vez, não estão preparadas institucionalmente para tomar decisões. Ou seja, o aumento das redes de interdependência não é acompanhado por mecanismos formais de decisão que vinculem as diferentes esferas de governo dentro do bloco. Assim sendo, as unidades subnacionais passam a se articular, ocupando os espaços deixados pelo governo central e ainda não ocupados por uma estrutura jurídico-institucional regional (MARIANO & MARIANO, 2005, p. 145 *et seq.*).

E se a globalização se faz sentir, em última instância, no âmbito local, a regionalização não deixa de ser uma resposta das próprias unidades subnacionais a este fenômeno. Ou seja, não há regionalização sem a incorporação da dimensão subnacional, do que decorre a importância da participação de cidades, estados federados, províncias e departamentos para o êxito desse processo de integração. Nas palavras de Karina e Marcelo Mariano (2005, p. 148):

Os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticas de Estado para serem incorporados ao cotidiano das localidades, passando a influenciar de modo direto a atuação dos governos subnacionais. Conseqüentemente, houve uma redefinição quanto à sua função e ao seu papel no cenário internacional, sobretudo no caso dos processos integracionistas.

Nessa mesma linha de raciocínio, Maria del Huerto Romero (2004, p. 412) observa que “as cidades redefinem (ou vêm redefinidos) seus papéis internacionais, regionais e inclusive nacionais, como resposta à estrutura de oportunidades e à matriz de impactos derivados do entorno imediato da integração regional”, do que decorre que “a participação das cidades constitui um contrapeso aos déficits democráticos característicos da maioria dos esquemas integrativos”.

Destarte, torna-se interessante a citação do exemplo desenhado pela construção da União Européia. O caráter de supranacionalidade traz às cidades e demais governos subnacionais novas responsabilidades e demandas de atuação que complementam as ações do Estados e fortalecem a integração regional. Um marco importante no desenvolvimento da União Européia, que demonstra a importância dos governos subnacionais dentro desse processo, foi a criação do Comitê de Regiões, conforme estabelecido pelo Tratado de Maastrich em 1991. Segundo Ana Maria Stuart:

Em termos legais, 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 de aplicação dessas políticas no interior dos Estados. (STUART, 2002, p.111,112).

O modelo europeu desenvolve-se de tal forma que cada governo faz parte de uma tríade com a União Européia, via Comitê de Regiões e as metrópoles regionais. O Estado precisa, então, negociar entre os dois. Esse mecanismo institucional mostra-se como uma forma encontrada para reduzir o déficit democrático do processo de integração europeu.

Deve-se, ainda, destacar outras transformações políticas, institucionais e sociais que se mostram como estimuladores de uma maior participação internacional dos governos subnacionais, principalmente das cidades. Dentre essas transformações, destacam-se a urbanização, a tendência para uma descentralização político-administrativa e a questão do enfraquecimento do poder soberano dos estados nacionais. No que se refere à urbanização, pode-se afirmar que esse processo abre a possibilidade para uma nova dinâmica das cidades, a partir do momento em que os problemas apresentados pelas grandes concentrações urbanas não eram tidos, outrora, como problemas locais, tais como desemprego, educação, assistência social e problemas ambientais. A situação torna-se, então, marcada por uma contradição entre o aumento das demandas políticas e sociais por parte dos habitantes das grandes cidades e as restrições e limitações impostas pela autonomia política e poder de ação dos governos locais.

Assim, grande parte da explicação para a emergência e o crescimento da cooperação internacional descentralizada reside nessa contradição. Além disso, ressalta-se que as cidades representam o nível de poder mais próximo da população.

A descentralização do poder político-administrativo dos Estados nacionais tem como conseqüência uma maior concentração de responsabilidades e autonomia para os governos subnacionais. A descentralização tem sido uma tendência apresentada por muitos países, como de fato ocorreu na União Européia, demonstrada pela tese de Ana Maria Stuart (2002). No Brasil, percebe-se que atualmente as cidades brasileiras são tidas como “a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro” (KRELL, 1999, p. 7). Embora tal processo ocorra de forma distinta em diferentes países, há fortes indícios sobre a concretização dessa tendência na Europa e na América Latina, muitas vezes estimulada por organizações internacionais como o Banco Mundial e algumas agências das Nações Unidas, como a ONU/HABITAT. De acordo com Rodrigues (2004, p. 49) “as políticas de descentralização dos Estados foram incorporadas e fortemente incentivadas pelas agências internacionais do tipo econômico, que defendem estas medidas como garantia de governabilidade e eficácia do Estado e condição necessária de sua modernização”. No plano externo, podemos dizer que os efeitos da descentralização apontam para uma ampliação dos atores internacionais e tendem a ser um efeito democratizante dentro das várias arenas das relações internacionais, principalmente nas atividades de cooperação internacional e no fortalecimento da integração regional para além dos acordos econômicos e comerciais.

Sobre o enfraquecimento do poder soberano dos Estados nacionais, deve-se partir da constatação de que a soberania, outrora absoluta, apresenta-se atualmente de forma divisível e algumas vezes parcial. Os Estados nacionais e sua característica essencial, a soberania, passam por transformações que os afastam da sua definição clássica desenvolvida ao longo da era moderna por Hobbes e Bodin. Se antigamente a soberania do Estado nacional incluía o monopólio de atividades como o controle do fluxo de mercadorias, o controle da cunhagem de moedas e outras medidas econômicas, atualmente esses atributos são divididos ou sofrem pressões de várias ordens. Destarte, se há um processo contínuo de transformação do Estado nacional, há uma redefinição de suas ações e responsabilidades, assim como há um processo semelhante no desenvolvimento dos governos locais. Cidades, estados federados, províncias e departamentos procuram assumir um papel estratégico nas relações internacionais, de forma complementar ao papel do Estado, a fim de garantir investimentos externos e tomar a iniciativa de políticas de cooperação no âmbito subnacional. Exemplificando, as redes de cidades formam, hoje em dia, uma paradiplomacia eficiente e capaz de trazer soluções para os

problemas locais. No entendimento de Maria Del Huerto Romero (2004, p. 410), este “trabalho em rede se constrói sobre a nova idéia de ‘região’, e está ligada às formas de vinculação territorial que ela promove”.

## **2. A inserção internacional de Governos Locais: aspectos conceituais**

### **2.1. Paradiplomacia ou Política Externa Federativa**

Como já expusemos na introdução, o processo de globalização – especialmente a econômica – mudou o rumo do processo produtivo e a distribuição do capital pelo globo assumiu uma dinâmica que foge do controle dos Estados. Nem por isso, o território perdeu sua importância. Vale dizer, as cidades assumiram um papel estratégico na “nova geografia do poder”<sup>2</sup>.

Segundo Saskia Sassen (2004, p. 375), as grandes corporações não podem dar conta de executar todas as funções que necessitam para seu pleno funcionamento, do que decorre que as “cidades globais, com suas complexas redes de empresas, que oferecem serviços altamente especializados e talento profissional, são lugares estratégicos para a produção destas funções especializadas”.

Ainda segundo a mesma autora, “a economia global se materializa, em grande parte, nos territórios nacionais”, de modo que “os Estados nacionais tiveram que se envolver profundamente na implementação do sistema econômico global”, sofrendo “transformações em sua estrutura institucional”. (SASSEN, 2004, p. 375)

O que ocorre é que a “principal dinâmica que opera na economia global tem a capacidade de desligar o Estado moderno da intersecção entre soberania e o território que caracterizam o Estado e o sistema estatal modernos” (idem, p. 376).

O *locus* da atividade econômica global não se restringe mais ao território e as transações econômicas são feitas no espaço eletrônico. Contudo, é no território que se encontram as instituições e os atores que dão corpo à globalização. Disso tudo decorre a necessidade de um novo arcabouço jurídico capaz de regular as novas relações econômicas do mundo globalizado. (SASSEN, 2004, p. 377).

---

<sup>2</sup> Expressão cunhada por Saskia Sassen (SASSEN, 2004).

Vemos, portanto, que a globalização não retira do Estado sua importância. Ao contrário, a materialização da globalização no âmbito de cidades, estados, departamentos e províncias dá aos governos locais um papel político de maior relevância dentro do próprio Estado nacional<sup>3</sup> e cria a possibilidade da formação de uma nova estratégia de desenvolvimento do próprio Estado, que é fruto da somatória do desenvolvimento de cada uma das unidades que o compõem.

Se o Estado-nação não consegue proteger suas unidades subnacionais dos efeitos devastadores externos (econômicos, principalmente), não há que se impedir que estas unidades defendam seus interesses por conta própria, às vezes, contribuindo com o próprio Estado-nação (KINCAID, 1990, p. 56).

Para Soldatos (1996, p. 207), o fenômeno da “permeabilização” das fronteiras dos Estados-nação pode ser a causa de problemas sócio-econômicos sérios para as cidades (interdependência-vulnerabilidade), mas também pode proporcionar-lhes oportunidade para a cooperação internacional (interdependência-oportunidade).

Nas palavras de Ladislau Dowbor (1997, p. 12):

Constatamos que as grandes metrópoles mundiais estão adquirindo um peso novo no processo de gestão das nossas sociedades, como pólos de um conjunto de atividades internacionalizadas, e como articuladoras das políticas internas.

Verificando com atenção o processo eleitoral nas cidades brasileiras, em 2004, bem como a campanha eleitoral deste ano para os governos estaduais, percebemos a ênfase que se deu à importância das unidades subnacionais no desenvolvimento do país. Também, estes casos atestam a preocupação dos políticos locais com as decisões governamentais no âmbito nacional, inclusive na política externa. A federalização do debate local não reflete somente uma disputa político-partidária, mas também a preocupação dos atores sociais, políticos e econômicos locais em participar do processo decisório nacional, cujos reflexos são percebidos, imediatamente, na esfera local.

No Brasil, o Palácio do Itamaraty convidou todos os municípios e estados brasileiros para o *I Encontro de Negociações Internacionais – Estados e Municípios*, realizado em 7 de

---

<sup>3</sup> Percebe-se, então, uma mudança no papel político, econômico, social e cultural das cidades. Na história ocidental, o papel das cidades tem se modificado constantemente. Se durante a Idade Média as cidades continuaram a ter a função de centro político administrativo, como demonstra Cyro Rezende em seu livro *História Econômica Geral* (1992), seu papel sofreu uma transformação intensa a partir da revolução industrial, quando passaram a ser o local de concentração das atividades econômicas de produção material, concentrando as fábricas e indústrias modernas. No decorrer do processo de globalização as cidades têm mais uma vez uma mudança substancial no seu papel.

agosto do presente ano. O evento contou com a participação de diversos Secretários Municipais e Estaduais de Relações Internacionais e teve como objetivo integrar os governos locais no debate sobre a Política Externa Brasileira. Não obstante as divergências políticas e jurídicas, dentro do próprio Ministério de Relações Exteriores, no que se refere à inserção internacional de estados e municípios nas relações internacionais, este evento é reflexo da constatação de um novo processo político já em curso.

O crescente intervencionismo das autoridades subnacionais nos setores de atividades que transcendem as fronteiras nacionais é chamado por Earl Fry de “globolocalismo” e é resultante da combinação dos seguintes fatores: 1) proteção e reforço das coletividades locais, em uma época de ligações trans-regionais crescentes; 2) necessidade e busca de receitas mais elevadas; 3) contra-ponto às assimetrias e desigualdades no âmbito do sistema nacional; 4) maior acessibilidade em matéria de estabelecimento de ligações internacionais; 5) preocupação eleitoral; 6) ampliação progressiva das esferas de ação dos comitês regionais; 7) internacionalização crescente da população; 8) protecionismo; 9) defesa de certos princípios de moralidade internacional; 10) incertezas com relação à interpretação de dispositivos constitucionais. (FRY, 1996, p. 42)

A concretização dessa inserção internacional sustentada se faz através de uma paradiplomacia que pode ser definida, segundo Noé Cornago Prieto, como

(...) o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. (PRIETO apud RODRIGUES, 2004a, p. 443)

Para Maurício Fronzaglia, que também adota o termo *paradiplomacia* em sua Dissertação de Mestrado, ela pode ser definida como:

(...) o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central. A paradiplomacia expressa-se através de políticas de inserção internacional (e não externa) que são desenvolvidas pelos seus atores. (FRONZAGLIA, 2004, p. 50)

No entanto, alguns autores, como Gilberto Rodrigues, preferem o termo *política externa federativa* para definir a ação das cidades no plano internacional. Segundo este autor,

se é aceitável a tese de Celso Lafer de que há uma identidade internacional do Brasil, que marca a política externa brasileira, então poder-se-ia admitir que as ações internacionais de governos subnacionais possuem uma identidade própria, não necessariamente coincidentes ou concordes com a diplomacia federativa. (RODRIGUES, 2004b, p. 40)

Ainda segundo o mesmo autor, essa *política externa federativa* pode ser definida como “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2004b, p. 40).

A fim de concluir a questão terminológica sobre a inserção internacional dos governos locais, há duas ressalvas a serem feitas: primeiramente, o uso do termo política externa para os governos locais é problemático porque, segundo Seitenfus (2004, p. 84), esta é “conseqüência da existência do próprio Estado, que o obriga a manter relações externas”. Seria, então preferível o uso de política internacional, que designaria, ainda segundo Seitenfus (2004), a capacidade de agir externamente. Em segundo lugar, o uso do termo federativo pode ter como conseqüência reduzir a análise da participação internacional dos governos locais concentrando-se apenas nos governos subnacionais que se encontram em Estados federativos, o que nos levaria a ignorar a participação internacional de governos locais de países que não são federativos, como a China e a Espanha.

Outro fato que vem comprovar o crescimento da inserção internacional de governos locais é a formação da Associação Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos, criada em 2004 em um processo de fusão das três principais redes mundiais de cidades até então existentes: A IULA – *International Union of Local Authorities*, a FMCU – *Fédération Mondiale de Cites Unies*, e a rede Metrópolis<sup>4</sup>. Além das redes de cidades que atuam dentro

---

<sup>4</sup> A criação da CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos – não extinguiu suas associações formadoras. A **IULA** é a mais antiga associação de governos locais, criada no início do século XX e tem membros em mais de 100 países. Dentro de sua estrutura conta com seções regionais como a FLACMA – Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, a FEMICA – Federacion de Municípios Del Istmo Centroamericano, a ASPAC – Section for Ásia and Pacific, a EMME – Section for the Eastern Mediterranean and Middle East e a North League of Cities. Já a **FMCU** foi criada na França logo após o fim da segunda Guerra Mundial, e tinha como principais objetivos promover a amizade e o intercâmbio cultural entre as cidades européias. Inicialmente, destinando-se apenas ao intercâmbio cultural, chamava-se LE MONDE BILANGUE – O Mundo Bilíngüe. Em 1957 decidiu-se que era necessário expandir o horizonte de cooperação, nascendo a FMCU. Seu fundador, Jean Marie Bressand, foi um antigo combatente da resistência francesa, o que explica o grande número de cidades francesas e de suas ex colônias filiadas a Federação. Por fim, a **METROPOLIS** é uma associação internacional que reúne as cidades mundiais com mais de 1 milhão de habitantes. Criada em 1984 por ocasião de uma reunião convocada pelo então presidente do Conselho Regional de Ilê de France chamando os representantes de Abdjan, Addis-Abeba, Barcelona, Buenos Aires, Cairo, Colombo, Londres, Los Angeles, México, Nova York, Tóquio e Turim. Ao final desta reunião foi criada a Associação Mundial de Grandes Metrôpoles. Essa organização foi reconhecida pela ONU tendo status de observador junto a OCDE.

de um processo de integração regional, como é o caso das Redes Mercocidades e Eurocidades.

Vale salientar que a inserção internacional dos governos locais não se faz apenas no âmbito econômico. Assim como a globalização deve ser “melhor pensada como um fenômeno multidimensional, envolvendo diversos domínios de atividade e interação, inclusive econômica, política, tecnológica, militar, jurídica, cultural e ambiental” (HELD, 1998, p. 13), também a inserção das unidades subnacionais no plano internacional se dá seguindo a mesma abrangência. Prova disso são as ações de cooperação internacional das cidades que se direcionam para as mais diversas áreas, como a saúde, o planejamento urbano, a preservação do meio ambiente e a educação, entre outros.

## **2.2. Democracia cosmopolita e as redes globais**

A inserção internacional de governos locais traz consigo um elemento extremamente importante e que não pode passar despercebido em uma análise das relações internacionais no âmbito subnacional, qual seja: a participação de diversos atores sociais, com grande capacidade de influência nas decisões.

A rede de contatos e de intercâmbio propiciada pela ação internacional dos governos locais é de grande importância para o desenvolvimento de uma democracia cosmopolita, que supere a incapacidade que os Estados têm, hoje em dia, de solucionar todos os problemas da nação, especialmente aqueles de ordem local. Em um mundo cada vez mais interdependente, em que problemas de ordem econômica, social, política e ambiental extrapolam as fronteiras dos Estados-nação e são causados por agentes não estatais, verifica-se a fragilidade do modelo de democracia, baseado na legitimidade obtida pelo voto. Urge pensar novas formas de participação direta que envolva a sociedade, indo além dos limites fronteiriços do Estado-nação (HELD, 1998, p. 22). A participação internacional dos governos locais é um relevante fator de democratização das Relações Internacionais porque envolve um incremento dos problemas que são internacionalizados, assim como também promove uma participação de um número maior de atores políticos e acaba por envolver de maneira mais direta e pontual as populações locais que são inseridas na ação internacional desses governos. Considere-se, posteriormente, que atualmente o número de países que têm governos democráticos é um fato inédito na história. O regime democrático tem hoje uma popularidade global sem precedentes (Gómez, 2000), expressa mesmo no cenário internacional através de vários organismos e agências internacionais que têm o regime democrático como pré-requisito para seus membros

(Gómez, 2000; Velasco e Cruz, 2003). De fato há uma contradição no desenvolvimento democrático, visto que o “conjunto de processos de interconexões regionais e globais em curso gera restrições crescentes à cidadania democrática de base territorial soberana, mas, por outro lado, abre possibilidades efetivas de ampliação de uma cidadania democrática de base cosmopolita” (Gómez, idem, p. 14).

Para Kincaid (1990, p. 73), a diplomacia constituinte, ou paradiplomacia, reforça a participação não só dos atores subnacionais, mas também dos cidadãos na política externa. A inserção internacional de cidades, estados, províncias e departamentos traz o contexto internacional para o âmbito local, deslocando as representações diplomáticas e comerciais da capital para estas localidades.

Os intercâmbios científicos, tecnológicos e educacionais são exemplos que têm como objetivo criar redes de contatos entre comunidades locais, a fim de solucionar problemas comuns e desenvolver projetos que possam ser colocados em prática independentemente da atuação governamental. Tal como as organizações não-governamentais, as comunidades epistêmicas ganham cada vez mais importância no mundo globalizado.

Nas palavras de Rosenau (1998, p. 29):

(...) é importante esclarecer que a governança global não se refere somente às instituições e organizações formais, através das quais o gerenciamento das relações internacionais é ou não sustentado. (...) Em um mundo cada vez mais interdependente, onde o que acontece em um canto, ou em um nível, pode ter conseqüências para o que ocorre em todos os outros cantos e níveis, parece um erro aderir a uma definição estreita, na qual somente instituições formais, nos âmbitos nacional e internacional, são consideradas relevantes.

Muito comum, hoje em dia, os acordos de cooperação entre as universidades, propiciando uma troca de conhecimento e experiências, que resultam numa democracia cosmopolita sem a interferência de instituições formais.

Outro exemplo são os acordos comerciais que se firmam entre os governos locais e que resultam numa rede de empresários interessados em viabilizar negócios entre cidades e/ou regiões de diferentes países sem, contudo, a intermediação de um poder estatal. De acordo com Rosenau (1998, p. 44):

No caso de micro-regiões, chama-se a atenção para o papel emergente de certas cidades e zonas econômicas ‘naturais’ como formas sutis e nascentes de sistemas normativos transnacionais, que não são afiançados pelos Estados e que, ao contrário, emergem das atividades de outros tipos de atores que, pelo menos inicialmente,

podem promover um deslocamento de autoridade da esfera política para a econômica.

De fato, o que tem acontecido é uma crescente preocupação com o aspecto local, sem perder de vista o aspecto global. Ou seja, o desenvolvimento local, em um mundo globalizado, só pode ser alcançado através das relações horizontais com as demais comunidades. Drozdiac (apud ROSENAU, 1998, p. 44), observando o desenvolvimento alcançado por cidades européias, de diferentes países, que assinaram acordos de cooperação, afirma que “uma ressurreição de ‘cidades-estado’ e regiões está transformando, silenciosamente, a paisagem política e econômica da Europa, diminuindo a influência de governos nacionais e redesenhando o mapa de poder continental para o século XXI”. De acordo com Henry Mendras, esse processo é também expresso pela fragmentação dos serviços do Estado:

Cada serviço nacional está em colaboração com o serviço municipal ou seu correspondente, e uma cumplicidade se estabelece entre eles, cumplicidade que prolonga aquela que se desenvolve entre os serviços nacionais e seus correspondentes em Bruxelas. O poder municipal assume o papel de coordenação entre as políticas setoriais do o Estado não pode mais assumir de maneira eficaz (MENDRAS, 1997, p. 300)<sup>5</sup>.

Segundo o autor, uma Europa das cidades estaria em vias de renascer, ou ainda “em todos os países pode-se ver que as cidades tomam novas responsabilidades, principalmente nos domínios econômicos, científicos e culturais. Uma Europa de cidades está se constituindo e alguns dirão que essa Europa de cidades está se reconstituindo”<sup>6</sup> (MENDRAS, 1997, p. 287).

Diante dessa realidade surge o conceito de *redes globais*. Segundo a definição de Jordi Borja, “as redes globais são redes de cooperação e competência entre iguais e servem para a cooperação e elaboração de estratégias comuns, além de serem redes de representatividade e *lobby* político” (BORJA apud ROMERO, 2004, p. 410). O autor cita como exemplo as Eurocidades e as Mercocidades.

---

<sup>5</sup> Tradução dos autores.

<sup>6</sup> Tradução dos autores.

### 3. Governos Locais e Mercosul

No Mercosul, a experiência de participação de governos subnacionais, de forma organizada, teve sua origem em 1995, no Seminário “Mercosul: opções e desafios para as cidades”, realizado em Assunção. Resultado deste seminário, a *Declaração de Assunção*, assinada pelos prefeitos da capital paraguaia e de Montevideu, bem como pelos representantes de Brasília, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago, evidencia a necessidade da criação de uma rede de cidades dos países do Mercosul, que seja um meio de participação dessas unidades subnacionais no processo decisório do bloco (ROMERO, 2004, p. 419).

Assim, em novembro daquele ano, é criada a Rede Mercocidades, cuja Ata de Fundação foi assinada por onze cidades do Mercosul: Assunção, Montevideu, Rosário, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro (ROMERO, 2004, p. 419). Ao longo desses anos a Rede Mercocidades tem desempenhado um papel importante no fortalecimento e democratização na integração dos países que compõe o Mercosul. De acordo com o estatuto da Rede podemos destacar seus principais objetivos: a Rede Mercocidades busca estimular a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL buscando a co-decisão nas áreas de sua competência, pretende também 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. A Rede busca também facilitar a comunicação através da criação de redes de comunicação para melhor o intercâmbio de experiências e democratizar o acesso a informação, assim como também promover ações vinculadas ao desenvolvimento urbano sustentável das cidades, incentivar iniciativas ligadas à cultura, ao lazer, ao esporte e ao turismo. Naquilo que concerne a desigualdade social, a Rede deseja, através da ação dos seus membros, identificar as causas da acentuação das desigualdades sociais para que seja possível o estabelecimento de políticas públicas locais que visem o combate a essas desigualdades.

A Rede Mercocidades opera por meio de 14 unidades temáticas que ficam sob a coordenação de uma cidade membro pelo período de um ano, podendo ser renovado indefinidamente. Há todo ano uma reunião de Cúpula que se realiza no final do segundo semestre, e cuja cidade sede será a cidade responsável por coordenar a Secretaria Executiva da Rede.

#### **Tabela 01 - Unidades Temáticas e cidades coordenadoras de Mercocidades 2005-2006**

<b>1. Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Paysandú – Uruguai <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Gravataí – Brasil, Santiago do Chile e La Plata – Argentina
<b>2. Ciência, Tecnologia e Capacitação</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> São Carlos – Brasil <u>Cidade Subcoordenadora:</u> Tandil – Argentina
<b>3. Cooperação Internacional</b>	<u>Cidades Coordenadoras:</u> Buenos Aires – Argentina, Santo André – Brasil, Morón – Argentina e Montevidéo – Uruguai
<b>4. Cultura</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Buenos Aires – Argentina <u>Cidade Subcoordenadora:</u> Juiz de Fora – Brasil
<b>5. Desenvolvimento Econômico Local</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Rosario – Argentina <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Morón – Argentina, Florida – Uruguai e Santa Maria – Brasil
<b>6. Desenvolvimento Social</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> La Matanza – Argentina <u>Cidade Subcoordenadora:</u> Jacareí – Brasil
<b>7. Desenvolvimento Urbano</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Recife – Brasil <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Santo André – Brasil e La Paz – Bolívia
<b>8. Educação</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Santo André – Brasil <u>Cidade Subcoordenadora:</u> Gravataí – Brasil
<b>9. Gênero e Município</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Rosário – Argentina <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Assunção – Paraguai, Morón – Argentina, Recife – Brasil e Santo André – Brasil
<b>10. Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Montevidéo – Uruguai <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> São Paulo – Brasil e Río Cuarto – Argentina
<b>11. Planejamento Estratégico</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Rio Grande – Brasil <u>Cidade Subcoordenadora:</u> Córdoba – Argentina
<b>12. Turismo</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Belo Horizonte – Brasil <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Villa Gesell– Argentina, Assunção – Paraguai e Montevidéo – Uruguai

<b>13. Juventude</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Morón – Argentina. <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Villa María – Argentina, Recife – Brasil, Santo André – Brasil, São Carlos – Brasil e Canelones – Uruguai
<b>14. Segurança Cidadã</b>	<u>Cidade Coordenadora:</u> Diadema – Brasil <u>Cidades Subcoordenadoras:</u> Buenos Aires - Argentina e Santa Maria – Brasil

Não obstante o avanço que foi a criação da Rede Mercocidades, no que se refere à participação de unidades subnacionais no processo de integração – inclusive com o estabelecimento de uma Secretaria Técnica/Administrativa permanente, nos moldes da Secretaria Administrativa do Mercosul e no mesmo edifício desta –, ainda havia a necessidade de um espaço de representação, dentro da estrutura jurídico-administrativa do bloco, para os governos subnacionais<sup>7</sup>. (Atualmente a Secretaria Executiva é ocupada pela prefeitura do município de Santo André).

Assim, no ano 2000, é criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum, formalizada por meio da Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum (Brasília, 7/12/2000) e da Decisão 59/00 do Conselho do Mercado Comum (Florianópolis, 14/12/2000) (idem, p. 430 *et seq.*)

Ainda assim, mesmo depois de toda a evolução institucional do Mercosul, vista até aqui, incorporando os governos municipais na própria estrutura jurídica do bloco, restava uma lacuna: que papéis desempenham os estados federados, as províncias e os departamentos no processo de integração regional do Cone Sul e qual o espaço institucional que lhe é devido na estrutura do bloco?

Diante disso, e ampliando ainda mais o entendimento sobre o papel que os governos locais desempenham em qualquer processo de integração, constitui-se, em 5 de setembro de 2001, o Foro de Governadores do Mercosul, cujos objetivos principais são:

- 1) contribuir para o fortalecimento e a consolidação do Mercosul e seu conseqüente aprimoramento institucional;

---

<sup>7</sup> Deve-se frisar aqui que, assim como aconteceu na Europa com a criação do Conselho de Municipalidade e Regiões Europeias em 1951 que antecedeu a própria criação da União Européia, houve no âmbito do Cone Sul associações inter-regionais que congregavam vários governos locais e que precederam a própria criação do Mercosul, caso do Fórum CODESUL-CRECENEA – LITORAL, que foi uma iniciativa de cooperação sub-regional, composto atualmente por quatro estados brasileiros e seis províncias argentinas. Esse fórum surgiu logo após a celebração do protocolo de integração Brasil – Argentina em 1986.

2) promover a participação de Estados, Províncias e Departamentos no processo de integração, favorecendo a criação de canais efetivos de expressão dos cidadãos na consolidação do bloco regional.

Essa evolução da participação dos governos subnacionais no processo de integração culmina na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, pela Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum, no marco da Cúpula de Ouro Preto (Belo Horizonte, 16/12/2004), que em sua justificativa considera “que o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos”.

Em seu artigo 1º, a Decisão 41/04 (CMC) estabelece que o objetivo do Foro Consultivo é “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul”. Este Foro “sucederá à Reunião Especializada de Municípios e Intendências” (art. 2º) e “será formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados federados, Províncias e Departamentos” (art. 3º).

Assim como o Foro Consultivo Econômico e Social tem a função de representar setores da sociedade civil – contando com a participação das centrais sindicais, das confederações da Indústria, do Comércio, da Agricultura e dos Transportes, e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor –, o Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos tem a função de representar as unidades subnacionais, podendo “propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos [seus] habitantes (...), bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum” (art. 4º). (grifo nosso)

A expressão “recomendações” foi grifada, no parágrafo anterior, para chamarmos a atenção para um aspecto jurídico de extrema relevância dos dois Foros do Mercosul, tal como ocorre no Comitê Econômico-Social da União Européia, qual seja: o caráter não-vinculativo das proposições. Ou seja, tudo o que for elevado ao Grupo Mercado Comum em forma de recomendações não será necessariamente implementado. No entanto, no plano político, a importância desses órgãos no processo de integração regional reside na formação de determinados consensos que, por pressão política, podem resultar em documentos importantes, com eficácia jurídica, das instâncias decisórias dos blocos. É o caso do parecer do Comitê Sócio-Econômico da União Européia sobre os direitos sociais fundamentais na Comunidade, que serviu de base para a Carta Social, proposta pela Comissão Européia (ALMEIDA, 2001, p. 123 *et seq.*).

Por analogia, podemos tomar como válido o ensinamento de Maria Inês Barreto e Marcelo Mariano (2004, p. 41) sobre o Foro Consultivo Econômico e Social para o novo Foro de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul:

Ao se constituir como canal de participação [dos setores envolvidos], esse fórum tem desempenhado 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.

Nesse sentido, este novo Foro Consultivo concentra duas dimensões da problemática da inserção dos governos locais nas relações internacionais, definidas por Maria Del Huerto Romero (2004, p. 404) como *horizontal* e *vertical*, sendo a primeira referente às estratégias de cooperação e alianças transfronteiriças, materializada na Rede Mercocidades, e a segunda referente à participação na formulação de políticas comuns no Mercosul, materializada na Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI).

Portanto, a Rede Mercocidades, que, diferentemente da REMI, não deixa de existir, passa a ter um papel relevante na consolidação do Comitê de Municípios do Foro Consultivo. E, juntamente com o Comitê de Estados federados, Províncias e Departamentos, contribui com a institucionalização dos governos subnacionais no processo de integração regional.

Disso decorre um problema a ser enfrentado e que pode ser fator de desagregação e inoperância do Foro, qual seja: a delegação de poder dentro dos Comitês. Na medida em que as disputas e controvérsias ocorrerem no âmbito das relações horizontais entre cidades e entre Estados federados, províncias e departamentos, ficam comprometidas as funções atribuídas ao Foro de propor medidas e formular recomendações ao Grupo Mercado Comum.

Assim sendo, é fundamental para o tratamento dos demais temas o cumprimento imediato do art. 5º da Decisão 41/04 (CMC), segundo o qual “o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul elevará proposta de Regimento Interno à consideração do Grupo Mercado Comum”.

Uma outra questão que deverá ser enfrentada, e que não podemos omitir, é a (in)constitucionalidade da atuação internacional das cidades. Não há uma posição unânime entre as Constituições dos países do Mercosul a respeito do tema e, mesmo entre os juristas de cada Estado-Parte, há divergências sobre a possibilidade legal de uma política externa federativa ou paradiplomacia. Há todo um debate recente sobre a viabilidade jurídico-legal da participação dos governos locais nas relações internacionais. Para Tatiana Prazeres (2004, p. 285) é preciso “apontar as contradições entre a perspectiva jurídico-formal quanto à

possibilidade de atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros e os interesses das ditas unidades federadas”, visto que “a experiência empírica já se distanciou das orientações teóricas”. Ou seja, embora as teorias jurídicas não atentem devidamente para o fato, os governos locais têm participado de forma cada vez mais intensa no cenário internacional. Prazeres (2004, p. 309) cita quatro possibilidades de encaminhamento para o tema: a primeira possibilidade seria canalizar a atuação dos governos locais para o âmbito das relações federativas do Ministério das Relações Exteriores; a segunda seria a utilização de ajustes complementares feitos em acordos de cooperação já assinados pelos governos centrais, a terceira seria o uso de agentes privados para a assinatura de acordos e convênios de cooperação, já que estes teriam sua atividade regulada segundo o direito internacional privado; e , finalmente, uma última possibilidade seria uma reforma constitucional que permitisse aos governos locais a celebração de acordos internacionais em circunstâncias específicas, como ocorre na Argentina.

Nesse país, a Constituição passou por uma reforma em 1994 e, de acordo com seu artigo 124, as províncias têm competência para celebrar tratados internacionais:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins, e poderão também celebrar convênios internacionais, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou o crédito público da nação; com o conhecimento do Congresso Nacional (...). (apud PRAZERES, 2004, p. 290)

Segundo Bidart Campos (apud PRAZERES, 2004, p. 290), na Argentina, “a competência provincial em matéria externa inclui todas as questões que, no plano interno, estão sob a competência das províncias, compreendidas também as de natureza concorrente com o Estado federal”.

A Constituição Paraguaia de 1992 estabelece, em seu artigo 238, que a gestão das relações exteriores é de competência da Presidência da República, restando aos municípios, pelo artigo 168, o acesso aos créditos privados e públicos internacionais. No Uruguai, a Constituição de 1967, atualizada até a reforma de 2004, reza que “o Presidente da República terá a representação do Estado no interior e no exterior”.

Já no Brasil, por sua vez, o entendimento majoritário dos constitucionalistas é de que a competência em matéria externa é exclusiva da União, não podendo os entes federados

exercer qualquer tipo de política externa federativa ou paradiplomacia. Vejamos os seguintes artigos da Constituição Federal de 1988:

Art. 21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Assim, entende Manoel Gonçalves Ferreira Filho que:

(...) no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso, é ele e tão-somente ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com as outras pessoas jurídicas, reconhecidas como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais (apud PRAZERES, 2004, p. 296).

No mesmo sentido, afirma José Affonso da Silva que “o Estado federal é considerado uma unidade nas relações internacionais” (1999, p. 105) e explica:

Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno (SILVA, 1999, p. 104) (grifo nosso).

Percebe-se que a diferença fundamental entre os Estados-membros e a União reside nos conceitos de autonomia e soberania, sendo o primeiro restrito à forma de organização

interna da federação e o segundo referente ao direito de auto-determinação no Sistema Internacional.

Vale também destacar que o Itamaraty segue o entendimento dos constitucionalistas citados e “desde a década de 1920 emite pareceres através de Consultoria Jurídica no intuito de justamente reiterar a impossibilidade das unidades federadas brasileiras assumirem compromissos no âmbito internacional” (PRAZERES, 2004, p. 297).

Portanto, a eficácia do Foro Consultivo dependerá de uma recomendação para padronização das normas constitucionais dos países do Mercosul, atribuindo competências em matéria externa às unidades subnacionais, adequando suas Cartas Magnas a uma nova realidade que se vislumbra não apenas no Mercosul, mas em outros blocos. Certamente, se aprovado pelo Grupo Mercado Comum, isso resultaria na necessidade de Emendas Constitucionais. Não obstante isso possa ser feito independentemente do debate no Foro Consultivo, não faria muito sentido, na medida em que estamos pensando na viabilidade e na praticidade de uma Agenda Comum.

Ademais, não podemos deixar de tocar em um ponto de extrema importância para os governos subnacionais, qual seja: o fundo estrutural, sua fiscalização, a distribuição desses recursos e a participação das unidades subnacionais no seu gerenciamento.

O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi criado pela Decisão CMC nº 45/04 e seu funcionamento está regulado pela Decisão CMC nº 18/05 que, em seu artigo 1º, estabelece os objetivos do Fundo:

Art. 1º - O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (...) está destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

Nesta, não há nenhuma menção ao Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos, apesar de seus objetivos estarem ligados ao desenvolvimento do Mercosul, que se alcança pela somatória dos desenvolvimentos das diversas localidades que o compõem. O próprio artigo 21 da Decisão nº 18/05 dá margem a uma efetiva participação das unidades subnacionais, ao estabelecer que o “FOCEM começará a trabalhar através da metodologia de projetos-piloto com forte impacto nos cidadãos do Mercosul”.

Como bem colocam Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004, p. 43):

(...) a participação subnacional pode também contribuir para 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 ser analisados e contemplados, por estarem diretamente vinculados à raiz da questão subnacional, dada pela existência de profundas desigualdades regionais no interior do bloco.

Concluindo, a participação de governos locais, de forma coordenada e integrada, no processo de integração regional, especificamente no Mercosul, ganha força, progressivamente. E, num momento em que o Mercosul parece sucumbir às inúmeras crises políticas, contrariando a lógica de uma ação integrada dos países para sua inserção no Sistema Internacional, os governos locais se articulam e podem ser os propulsores de uma nova dinâmica do processo de integração regional na América do Sul, segundo a qual o “local” ganha um *status* privilegiado e faz-se representar por meio de instituições formais.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, Elizabeth Accioly P. de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2001.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo P. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. pp. 21-48.

*Constituição da República Federativa do Brasil*. 27. ed., São Paulo, Saraiva, 2001.

*Constitución Política de la República de Paraguay de 1992*. Encontrado em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em 31 ago. 2006.

*Constitución Política de la República Oriental Del Uruguay de 1967*. Encontrado em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html>. Acesso em 31 ago. 2006.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. DOWBOR, Ladislau *et al.* (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997. p. 9 a 16.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Campinas, UNICAMP, 2005. (Dissertação de Mestrado).

FRY, Earl H. La perméabilisation de l'état-nation dans un monde d'interdépendance internationale globale et de mutations sous-nationales. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 21 a 52.

GIDDENS, Anthony. *As Conseqüências da Modernidade*. Editora UNESP, São Paulo, 1991.

GÓMEZ, José Maria. *Política e Democracia em Tempos de Globalização*. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.

HELD, David. Democracy and Globalization. ARCHIBUGI, Daniele *et al.* *Re-imagining Political Community*. Cambridge, Polity Press, 1998. p. 11 a 27.

KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 2 ed., Harper Collins, 1989.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation. MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1990. p. 54 a 75.

KRELL, Andreas Joachim. *Autonomia Municipal no Brasil e na Alemanha: uma visão comparativa*. Encontrado em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557>. Acesso em 31 ago. 2006.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. pp. 131-160.

MENDRAS, Henri. *L'Europe des Européens*. Paris, Editions Gallimard, 1997.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 13/98. Plano Trienal e Metas do Setor Educacional*. Rio de Janeiro, 10 dez. 1998.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*. Belo Horizonte, 16 dez. 2004.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 18/05. Integração e Funcionamento do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul*. Assunção, 19 jun. 2005.

PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. Au-delà et en deçà de l'état-nation: l'état "perforé" par l'interdépendance-integration internationale et "eclaté" par l'activation d'auteurs sous-nationaux. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 13 a 19.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. pp. 283-312.

REZENDE, Cyro. *História Econômica Geral*. Rio de Janeiro, Editora Contexto, 1992.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004a. p. 441 a 462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. São Paulo, PUC-SP, 2004b. (Tese de Doutorado).

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 intencências (Grupo Mercado Común). VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004. p. 403 a 440.

ROSENAU, James N. Governance and Democracy in a Globalizing World. ARCHIBUGI, Daniele *et al.* *Re-imagining Political Community*. Cambridge, Polity Press, 1998. p. 28 a 57.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004. p. 373 a 401.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora Manole, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'état-nation. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelles, Bruylant, 1996. p. 203 a 236.

STUART, Ana Maria. *Regionalismo e Democracia: o Papel do Comitê de Regiões*. Tese de Doutorado apresentada ao departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2002.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. *Democracia e Ordem Internacional: Reflexões a Partir de um País Grande Semiperiférico*. Coleção Primeira Versão, IFCH/Unicamp, 2002.

VIGEVANI, Tullo et al. Realismo versus globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 34, 1994.

## **QUESTÕES**

(Responder todas as questões e enviá-las até o dia 26 de setembro de 2006 para o endereço eletrônico: mercocidades@santoandre.sp.gov.br)

- 1) Qual o papel que os governos locais podem desempenhar (através da participação em redes de cidades) para fortalecer os processos de integração regional, como o Mercosul?
- 2) Quais os principais impedimentos legais para a participação internacional dos governos locais e quais as alternativas, apresentadas no texto, para viabilizá-la?
- 3) Quais as principais transformações políticas, econômicas e sociais que estimulam a participação internacional dos governos locais?
- 4) Discorra sobre as novas formas de participação democrática decorrentes da inserção internacional dos governos subnacionais.