MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

"ESTAGNAÇÃO SUBNACIONAL" NO MERCOSUL? UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS MERCOCIDADES E DO FCCR

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA
Doutorando – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bolsista – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professor de Relações Internacionais - Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO
Professora Doutora – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisadora – Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

RESUMO: Na década de 1990, blocos regionais e atores subnacionais aumentaram qualitativa e quantitativamente suas proeminências nas relações internacionais por meio da divisão de demandas que antes eram prerrogativas dos Estados. O desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) estabeleceu novos processos, porque, em comunhão com outras questões, no decorrer da última década, tal organização abriu margem de participação subnacional em sua estrutura institucional. Todavia, esse envolvimento é limitado e consultivo, fato que impossibilita a angariação de poderes decisórios aos atores subnacionais. O artigo indaga até que ponto o bloco regional estabeleceu estruturas institucionais em consonância com os interesses subnacionais. Assim, objetiva-se analisar as Mercocidades e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) identificando suas agendas, históricos e desdobramentos recentes. Na primeira seção examina-se o Mercosul sob a ótica da literatura institucionalista das Relações Internacionais. Posteriormente, apresentam-se as Mercocidades e o FCCR tendo como foco documentos primários e entrevistas realizadas com acadêmicos, autoridades governamentais e gestores públicos. Enfim, são retratadas observações sobre a atual conjuntura de "estagnação subnacional" no Mercosul considerando iniciativas de atores subnacionais brasileiros e argentinos no âmbito de ambas instâncias enfatizando-se um maior nível de eficácia das Mercocidades em comparação ao FCCR.

PALAVRAS-CHAVE: Atores Subnacionais; Instituições Subnacionais; Mercosul.

"SUBNATIONAL STAGNATION" IN MERCOSUR? AN INSTITUTIONAL ANALYSIS OF MERCOCITIES AND CCRM

Abstract: In the 1990s, regional blocs and subnational actors increased their qualitative and quantitative prominence in international relations through the partition of demands that were primarily duties of States. The development of the Southern Common Market (Mercosur) established new processes, because, in addition to other issues, over the course of the last decade, such organization opened subnational participation in its institutional frameworks. However, such involvement is limited and advisory, what disable subnational attempting to drum up decision-making powers. Considering this statement, this article inquires how far the regional bloc managed to establish institutional structures in line with subnational interests. Therefore, it

aims to analyze the Mercocities and the Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments of Mercosur (CCRM) with the intend to verify their agendas, backgrounds and recent developments. In the first section, it examines Mercosur through a literature revision of institutions in the debate of International Relations. Then points out and presents Mercocities and CCRM focusing on primary documents and interviews. Finally, there are some remarks about current conjuncture of "subnational stagnation" in Mercosur considering Brazilian and Argentinean subnational actors initiatives within both institutions emphasizing a greater level of effectiveness on the part of Mercocities compared to CCRM.

KEYWORDS: Subnational Actors; Subnational Institutions; Mercosur.

Introdução

As duas últimas décadas do século XX foram palco de mudanças significativas no comportamento dos Estados. As transformações no modo de produção e o advento de novas tecnologias impulsionaram o fenômeno da globalização, tornando as fronteiras mais permeáveis e limitando as capacidades estatais de controle. Ao mesmo tempo, o desmonte do bloco comunista e a onda de democratização que o acompanhou, foram contemporâneos da ascensão do pensamento neoliberal que promoveu mudanças significativas na estruturação e organização dos Estados.

Essas mudanças impactaram não só os Estados, enquanto atores centrais das relações internacionais, mas o próprio sistema como um todo. O surgimento de novos atores trouxe um forte questionamento sobre a centralidade dos Estados, especialmente se levarmos em consideração que alguns destes atores (como as empresas multinacionais) possuem poder econômico superior que muitos países e que seus comportamentos são capazes de desestabilizar economias nacionais. Estes novos atores também afetaram a agenda internacional, destacando temas que aos poucos ganharam maior relevância na agenda internacional, como no caso do meio ambiente, e fortaleceram a proliferação de novas instituições e consolidação daquelas existentes.

Esse momento de redefinição da ordem internacional representou um novo desafio aos países, pois estes deviam pensar novas estratégias para sua inserção internacional nesse contexto de mudanças, no qual novas regras e lógicas de comportamento estavam sendo implementadas. Diante desse cenário, muitos governos optaram pela promoção ou relançamento de processos

de integração regional, como forma de buscar uma melhor adequação aos desafios colocados.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bom exemplo desse comportamento. Este bloco tem suas origens no processo de aproximação bilateral entre Argentina e Brasil – e que continua a ser o eixo estratégico até hoje – e na articulação dos países do Cone Sul em busca de construir um instrumento de promoção do desenvolvimento e para melhor inserção no mercado internacional.

É importante apontar que esses objetivos geraram uma dicotomia desde o início no bloco. De um lado, o modelo de integração bem-sucedido economicamente é o caso europeu que conseguiu promover o desenvolvimento regional e garantir uma proeminência da região no sistema internacional. No entanto, o sucesso europeu está associado a uma estrutura institucional e capacidade decisória com autonomia em relação aos governos dos Estados membros, o que não era bem visto pelos países do Mercosul.

A saída para o Mercosul foi estabelecer como objetivo de longo prazo a construção de um mercado comum que pressupunha maior concessão de soberania para o bloco – objetivo este que na atual conjuntura mostra-se totalmente descartado – e estabelecer uma institucionalidade intergovernamental, na qual o processo decisório está concentrado nos governos nacionais e que seria complementada à medida que o processo de integração fosse se aprofundando.

Este artigo analisa justamente esse processo de ampliação, levando em consideração a participação de um novo ator do cenário internacional que são os governos subnacionais ou não-centrais. Estes atores já vinham se mobilizando desde os anos 1980 para uma maior participação no sistema internacional, sendo reconhecidos como uma instância estatal importante num contexto globalizado, já que essa globalização se materializa no âmbito local. No caso do Mercosul, o surgimento de um bloco integracionista estimulou na região uma articulação dessas instâncias governamentais locais visando uma participação mais ativa no processo.

Essa demanda por participação acabou sendo incorporada na estrutura institucional do Mercosul. A questão que este artigo levanta é: em que medida

esse bloco estabeleceu estruturas institucionais em consonância com os interesses subnacionais? A hipótese defendida neste artigo é que apesar dos diferentes momentos pelos quais passou a integração no Cone Sul e das mudanças institucionais ocorridas na participação dos governos subnacionais, a agenda subnacional não foi incorporada no processo integracionista porque a estrutura institucional deste não possui permeabilidade para essas mudanças.

Para demonstrar nossa hipótese dividimos este artigo em duas partes. Na primeira apresentamos como a estrutura institucional do Mercosul funciona, destacando como a agenda desse bloco é estabelecida e como se dá o processo decisório. Levamos em consideração nesta parte tanto o debate teórico institucionalista, como a discussão sobre os distintos momentos ou fases pelos quais passou a integração do Cone Sul.

Na segunda parte do artigo focamos na análise sobre dois atores que representam esses governos subnacionais no âmbito do Mercosul: a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). A primeira é uma instância constituída de forma autônoma e fora da estrutura institucional do bloco, enquanto o Foro é o resultado de um processo de institucionalização formal dessa participação dos governos subnacionais dentro da estrutura do Mercosul.

Além da apresentação desses atores e de suas atividades, essa parte da análise destaca a percepção que os membros dessas duas instâncias apresentam sobre a participação desses governos subnacionais no Mercosul, percepção esta construída a partir de entrevistas realizadas e questionários aplicados a esses representantes. Ao final do artigo apresentamos nossas conclusões e algumas reflexões sobre a atual conjuntura política na América do Sul e suas possíveis implicações para a participação dos governos subnacionais na integração regional.

Mercosul e a Agenda Subnacional

A reconstrução analítica do Mercosul pode ser realizada sob distintas perspectivas: o desempenho comercial do bloco, a evolução institucional, as articulações políticas entre seus membros, as negociações de acordos externos, e assim por diante. No entanto, um aspecto se mostra recorrente em todas essas perspectivas que é a questão das sucessivas crises pelas quais este processo passou.

Podemos afirmar que essas crises modelaram o desenvolvimento do Mercosul e foram importantes na determinação de sua agenda e estrutura organizacional. Contudo, estas não foram o elemento causal. Isto é, as crises forçaram os governos a redefinir agendas e a alterar a estrutura do processo integracionista, a incorporação de novas instâncias trouxe maior complexidade organizacional. Porém, o que definiu de fato as características e desdobramentos da integração foi a opção inicial de estabelecer – e manter - uma institucionalidade estritamente intergovernamental.

Originalmente o bloco apresentava uma estrutura bastante enxuta: duas instâncias decisórias que são o CMC (Conselho do Mercado Comum) e o GMC (Grupo Mercado Comum); a Secretaria do Mercosul (SAM) como a instância administrativa; as instâncias de apoio constituídas pelos 11 subgrupos de trabalho encarregados de discutir e encaminhar propostas aos órgãos decisórios (aos quais estavam subordinados), pelas reuniões de ministros e as reuniões especializadas, e pelos Grupos Ad Hoc; e, finalmente, um órgão consultivo que era a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC).

Essa estrutura ainda permanece na sua grande maioria com algumas mudanças e muitas complementações. A principal mudança se deu no caso da CPC que foi transformada em Parlamento do Mercosul (Parlasul), o qual segundo o Protocolo fundacional (e adicionais) deverá até 2020 ter seus membros escolhidos por meio de eleições diretas. Também foram ampliados os subgrupos de trabalho de 11 para 15. No âmbito decisório, este foi ampliado a partir de 1995 com a incorporação da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) à estrutura decisória do bloco, juntamente com o CMC e o GMC.

Enquanto no aspecto decisório a ampliação ficou restrita à CCM, verifica-se que a estrutura organizacional foi significativamente ampliada com a incorporação de novas instâncias como: Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), Tribunal Permanente de Revisão (TPR), Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), Instituto Social do Mercosul (ISM), Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), Comissão Sócio Laboral, Foro de Consulta e Concertação Política, Comitês e Comitês Técnicos da CCM, Instituto Mercosul de Formação, Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (OMTM), Tribunal Administrativo-trabalhista do Mercosul (TAL), Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), entre outros.

A complexidade atual do Mercosul é uma evidência de como o processo se ampliou para além das questões comerciais, refletindo uma agenda de temas abordados bastante ampla e a necessidade de incorporação ao processo de novos atores tanto sociais como estatais (como é o caso do FCCR, por exemplo). Muitas dessas alterações e complementações foram feitas como resposta às crises enfrentadas pela integração, nos chamados momentos de relançamento do bloco, tendo sido o principal deles o ocorrido a partir de 2004, quando houve uma convergência política entre os países da região em torno de uma agenda crítica à lógica neoliberal adotada na última década do século XX e favorável a uma intensificação nas relações entre os países sul-americanos.

Apesar dessa intensificação na integração do Cone Sul e na ampliação do processo revelada na sua estrutura organizacional, o Mercosul continuou condicionado aos interesses políticos dos governos de ocasião. Ou seja, o grau de autonomia desse bloco permaneceu exatamente o mesmo de seu momento de criação, o qual é quase nulo porque o processo decisório ainda está concentrado nos governos nacionais.

Para além dos problemas práticos que essa centralização decisória gera numa estrutura organizacional tão complexa como a do Mercosul, enfrenta-se neste caso um problema político importante porque os rumos da integração ficam condicionados às mudanças políticas nacionais, o que no caso do Mercosul têm gerado instabilidades e retrocessos, especialmente pelas expectativas negativas muitas vezes associadas ao bloco. Essa constatação, em princípio, conflita com

a lógica das análises institucionalistas que em linhas gerais entendem as instituições como mecanismos que diminuem os custos da negociação, facilitando a troca de informação e reduzindo as incertezas (KEOHANE, 1993).

Contudo, esse conflito não é real. O problema está na relação entre a natureza e as características da instituição analisada. O Mercosul é um processo de integração regional e como tal, procura por meio de políticas governamentais reduzir/remover barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, capital e pessoas entre os países participantes (HURRELL, 2000), dentro de uma lógica de etapas, tal como apresentadas por Balassa (1980): área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica.

Cada etapa da integração regional pressupõe um nível de institucionalização e diferentes necessidades de cessão de soberania. Neste sentido, a articulação intergovernamental mostra-se plenamente adequada às finalidades propostas pelo Mercosul de manter-se como uma união aduaneira, pois é a partir da institucionalização do mercado comum que há uma maior necessidade de articulação e harmonização de políticas, tendo em vista a livre-circulação de bens, serviços e pessoas. Nesta etapa, a literatura é convergente sobre a necessidade de se estabelecer instituições regionais com certo grau de autonomia para gerenciar o mercado comum.

Depois de mais de um quarto de século de existência, o Mercosul não se restringe a uma união aduaneira, embora a posição dos governos tenha se mostrado em manter o processo restrito a essa etapa. O fato é que ocorreu o que Haas (2004) denominou de *spillover*. O processo extrapolou os seus limites iniciais, envolvendo novos atores e setores, o que por sua vez significou a necessidade de adequação de sua institucionalidade e a ampliação da agenda.

A contradição no caso do Mercosul surge desse conflito: de um lado, governos que se comportam visando restringir o processo a uma união aduaneira controlada por instituições estritamente intergovernamentais; de outro a dinâmica social real que extrapola esses limites impostos pelos governos, mas que não consegue se estabilizar porque para tal necessita de instituições com alguma capacidade de ação e decisão.

Este último aspecto é muito importante especialmente quando tratamos de instâncias voltadas para a inclusão e participação de novos atores dentro do

Mercosul, pois como apontamos anteriormente, o bloco acompanhou essa ampliação de agenda e participação, com a institucionalização de várias instâncias. Mas, estas não possuem um papel relevante no processo decisório da integração, mantendo-se excluídas das decisões e sem capacidade de intervir ou influenciar, o que acaba esvaziando o seu papel dentro do Mercosul.

O melhor exemplo dessa contradição é o caso do Parlasul, que em princípio seria uma instância supranacional de representação, pois teria autonomia em relação aos Estados nacionais e legitimidade conferida pela escolha de seus membros a partir de eleições diretas, mas que na prática mostra-se um órgão sem capacidade de exercer de fato o seu papel, funcionando de maneira desarticulada em relação às instâncias decisórias do Mercosul (DRI, 2009; 2010; DRI e PAIVA, 2012; LUCIANO, MARIANO e BRESSAN, 2014; MARIANO e LUCIANO, 2012)

Carlos Malamud (2009) aponta que a crise da integração na América do Sul está relacionada, entre outras coisas, ao tipo de instituições implementadas nos processos e à falta de uma definição mais clara sobre o próprio projeto de integração, quanto aos seus limites e objetivos. Discordamos deste último aspecto, a análise do Mercosul demonstra que os objetivos e propósitos do projeto estão claros para os governos, o problema está em que estes mudam conforme ocorrem as mudanças governamentais, ou quando alterações no cenário político interno promovem reorientações nas estratégias governamentais.

Portanto, a ausência de instituições com autonomia é que produzem as instabilidades, inconstâncias e, consequentemente, as crises. A ideia de autonomia institucional na integração não deve ser confundida com supranacionalidade, embora exista uma relação estreita entre ambos os conceitos. A supranacionalidade pressupõe autonomia, mas aliada a uma parcela de soberania para o tratamento de algumas questões, ou seja, as decisões tomadas por um órgão supranacional são de obediência obrigatória para os governos nacionais que reconhecem nessa instância a legitimidade decisória sobre o assunto.

Quando trabalhamos aqui o conceito de autonomia estamos nos referindo à uma capacidade de estabelecer uma agenda de negociação e ação

independente dos governos. O órgão regional teria autonomia para estabelecer objetivos, temas e chegar a decisões sobre como tratá-los de forma independente dos governos nacionais, mas que permanecendo subordinado à supervisão nacional e devendo negociar com estes governos a internalização das normas que eventualmente sejam produzidas pela integração. É a mesma dinâmica que encontramos em outras instituições internacionais, como no caso da OMC (Organização Mundial do Comércio), por exemplo.

A predominância do princípio intergovernamental no caso do Mercosul impede essa dissociação entre as estruturas regionais e os governos nacionais, submetendo as primeiras aos redirecionamentos destes últimos. Acrescentamos a este problema, o fato de que essas mudanças de estratégias governamentais e suas propostas não surgem de um amadurecimento de ideias, mas de impulsos momentâneos, voltados para interesses de curto prazo e eleitoreiros (MALAMUD, 2009).

No caso do Mercosul, podemos dizer que o principal redirecionamento ocorrido se deu com a convergência dos governos de esquerda no início do século XXI, durante a chamada Onda Rosa. A integração regional tornou-se o centro da estratégia internacional do governos – especialmente no caso brasileiro – que assumiram um discurso enfático sobre a necessidade de maior aproximação e cooperação entre os países sul-americanos. Essa retórica integracionista impulsionou tanto a criação de novos processos como a ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos) e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), como alterações no próprio Mercosul.

Neste último caso, a retórica governamental buscou reverter a estagnação pela qual passava esse processo de integração, por meio de uma ampliação: da agenda de negociações, da participação de novos atores e das instituições regionais. Os discursos enfatizavam que a convergência ideológica entre os governos permitiria, finalmente, promover o aprofundamento da integração.

Na próxima seção analisamos como essa estratégia de aprofundamento se deu na prática, expondo como um novo ator e agenda foi incorporado à estrutura institucional do Mercosul. A análise concentra-se no caso da atuação de governos subnacionais que inicialmente se articularam fora da estrutura

institucional do Mercosul, por meio da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), e na sua incorporação formal à integração.

Mercocidades e FCCR: os articuladores subnacionais do Mercosul

Desde já cumpre afirmar que os atores subnacionais mercosulinos – cidades, estados federados, províncias e departamentos – possuem um extenso rol de canais de influência no âmbito regional, indo desde formação de associações interregionais, articulação de *lobbies* e criação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais (JUNQUEIRA, 2014). Todavia, o intuito da presente seção é abordar as duas principais instâncias de articulação representadas pela Mercocidades e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR).

Embora ambas apresentem um trabalho mútuo e conjunto, cada uma delas será exposta separadamente com vistas a identificar suas agendas, históricos e desdobramentos conjunturais. Além da análise bibliográfica, a construção do texto teve como base documentos primários, questionários e entrevistas. Em relação aos documentos, foi examinado o balanço dos Informes de Gestão das Secretaria Executiva (SE) e Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM) desde 1995 até 2016, bem como as atas de Reuniões Plenárias, Ordinárias e de Coordenadores do FCCR desde 2007 até 2017. [1] As entrevistas foram realizadas sobretudo com acadêmicos, autoridades governamentais e gestores públicos do Brasil, da Argentina e do Uruguai – este último por possuir a sede do Mercosul em Montevidéu – ligados diretamente ao debate subnacional na região.

Mercocidades: a Rede autônoma de poder local

Formalizada em novembro de 1995 na I Cúpula ocorrida em Assunção, no Paraguai, as Mercocidades deram início ao processo de articulação e

[1] Os Informes de Gestão da SE e STPM do Mercosul podem ser encontrados diretamente no site oficial da Rede: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2108>. Já as atas do FCCR estão disponibilizadas no acervo de documentos digitais do Mercosul: <https://gestorweb.mercosur.int/>.

participação dos atores locais no Mercosul através da cooperação entre cidades voltada ao intercâmbio de projetos e boas práticas governamentais. A década de 1990 foi pautada tanto pela intensificação da globalização quanto pela emergência do movimento municipalista e as Mercocidades ganharam êxito por ser uma instância autônoma e regional de cidades (MERCOCIDADES, 1996), algo que denota sua linha de ação até os dias atuais por ser um canal extra institucional de articulação subnacional, não constando formalmente no organograma mercosulino. As Mercocidades surgiram pelo estímulo do Mercosul e não por vontade própria de seus Estados membros. Assim: "As Mercocidades não serviram apenas como um foco de resistência e *locus* de nascimento para outro modelo de integração, mas como uma rede e espaço público em que seus membros poderiam usar ensinamentos e alianças em outros níveis das políticas regionais" (KLEIMAN, 2008, p. 05, tradução nossa).

As modificações estruturais das Mercocidades foram ocorrendo com o tempo, sendo que o Organograma mostrado na Figura 1 foi formalmente consolidado em 2016, trazendo como novidade as vice-presidências fixas e transitórias.

Figura 1 – Organograma Oficial das Mercocidades



Fonte: Site oficial das Mercocidades (2017)

Sabendo que o poder local representa a capacidade do município se autotransformar em matéria econômica e social (DOWBOR, 2016, p. 13), as Mercocidades surgiram por vontade de algumas prefeituras com caráter mais progressista em comparação à ótica de regionalismo liberal e aberto sustentado em uma economia mais aberta voltada à articulação entre países do bloco e terceiros (SARAIVA, 2012). Assim, Rosário, Assunção, Florianópolis, Porto Alegre, La Plata, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Córdoba, Salvador e Montevidéu juntaram esforços para sua criação. Para Mariano Larisgoitia, ex Diretor de Relações Internacionais e Cooperação do Município de Morón, na Argentina, as Mercocidades:

> [...] nascem em 1995...foi algo muito natural, os governos locais queriam atuar em linha horizontal e não precisavam da verticalidade dos Estados soberanos para tomar decisões de ação internacional. [...] Seu objetivo era gerar um espaço institucional no Mercosul...ela nasceu para isso...com um objetivo político. Tinha um claro objetivo político que era levar a voz dos prefeitos ao nível regional. [...] Mercocidades reuniram os governos de centro-esquerda...renovando os laboratórios de políticas públicas [...] Queriam um 'Mercosul Alternativo' com uma visão social [...] (informação verbal)[2]

Esse "Mercosul Alternativo" seria um bloco mais próximo dos cidadãos e, claramente, dos próprios atores subnacionais. A atividade política e de pressão junto aos governos centrais representa uma outra grande marca histórica da Rede, sendo, "[...] antes de tudo, um ato contra a naturalidade perversa dos processos de integração que tendem a sustentar-se nas burocracias centrais e nos grandes grupos oligopolistas e esquecem as comunidades" (MERCOCIDADES, 1997). Essas constantes luta e barganha por maior respaldo junto à estrutura institucional do Mercosul sempre foi uma reivindicação das cidades, as quais foram efetivadas em partes com o FCCR, conforme será visto posteriormente.

Além da perspectiva política de atuação, uma outra marca que perpassa todo o histórico da Rede é o caráter técnico para maior articulação organizacional e informacional interna. Essa questão transcorre os Informes de Gestão da Rede praticamente em sua totalidade, sendo que duas marcas devem aqui ser destacadas e verificadas na Figura 1. Em primeiro lugar, logo nos primeiros anos

[2] Entrevista concedida no dia 24 de novembro de 2016 em Buenos Aires, Argentina. Áudio original em espanhol disponível.

de funcionamento objetivou-se criar as Unidades Temáticas (UTs), nas quais são articulados as iniciativas e os projetos de impacto local das Mercocidades (MERCOCIDADES, 1997). Já em segundo, a própria geração da STPM com o objetivo de gerir as informações da instituição ficando à cargo de Montevidéu desde seus primórdios (MERCOCIDADES, 2003).

As UTs somam 15 instâncias, às quais se unem sete comissões e grupos de trabalho, e se apresentam por meio de diversas agendas, dentre as quais mencionam-se as mais ativas em 2015 e 2016: Turismo; Cultura; Esportes; Planejamento Estratégico; Segurança Cidadã; Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MERCOCIDADES, 2015; 2016). São elas que representam o "núcleo" de atividade das Mercocidades, sendo interessante pontuar a fala de Fernando Santomauro, Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2009-2016) e ex Presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (FONARI):

> [...] a grande riqueza das Mercocidades são as Unidades Temáticas (UTs) e com o tempo fui vendo que é verdade mesmo. Por mais que outras coisas aconteçam, são nas UTs que as coisas concretas que trazem algum reflexo nas cidades acontecem de maneira mais natural e mais fácil. Um secretário vai lá e vê o que outro secretário está fazendo [...] Isso tem um impacto e faz sentido na Rede. [...] Mercocidades não depende dos países, não depende dos foros [...] (informação verbal)[3]

Com o tempo as UTs ganharam peso institucional também em virtude de concentrarem a própria agenda das Mercocidades. Se em 1995 havia apenas 11 cidades que se juntaram para oficializá-la, em 2016 a Rede já contava com mais de 300 membros, o que, em partes, dificulta a formação de uma agenda coesa e única. Mesmo assim, ao longo dos anos algumas temáticas foram prioritárias para a instituição, sendo pontuados abaixo um breve histórico e suas atualizações:

1) Plano de Trabalho de 2003 e 2004: pela primeira vez esboçou-se um plano de atividades focado em inclusão social e integração produtiva, fortalecimento institucional, visibilidade da rede e relacionamento externo (MERCOCIDADES, 2004);

[3] Entrevista concedida no dia 17 de fevereiro de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.

2) Plano de Trabalho de 2004 e 2005: Dimensão Política (política de fortalecimento da Rede, políticas estratégicas de desenvolvimento local e políticas de abertura da Rede à sociedade), Dimensão Operativa (funcionamento e comunicação da Rede), Financiamento (vinculação com o Mercosul, cooperação e interação com outras instituições) (MERCOCIDADES, 2005);
3) Continuação dos trabalhos em 2008 e 2009: na XIII Cúpula das Mercocidades realizada em Canelones, Argentina, em 2007 decidiu-se trabalhar com os eixos de construção da cidadania regional (protagonismo das cidades para aproximar o bloco regional das pessoas), reforço da institucionalidade da Rede e posicionamento da mesma como ator protagonista focando em comunicação interna (MERCOCIDADES, 2009);
4) Retrospecto da agenda das Mercocidades até 2010:

> As temáticas da agenda das Mercocidades nos últimos anos focaram-se em impulsionar a participação dos governos locais no desenvolvimento de políticas promotoras da integração produtiva regional e do desenvolvimento econômico local, da cidadania regional, dos direitos humanos, da integração fronteiriça, da inclusão social e da luta contra a pobreza, da igualdade de gênero, da cooperação descentralizada, dos ODM's [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio], das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável, da mobilidade urbana e segurança pública, da juventude e educação, assim como do esporte e recreação, da descentralização e participação cidadã, entre outras. Todavia, as temáticas de maior atenção e desenvolvimento foram aquelas reconhecidas como prioritárias pelas Mercocidades, foram lideradas por governos locais, os quais desde sua gestão das políticas locais lograram obter uma projeção e uma incidência na agenda regional. São elas: capacitação, direitos humanos, igualdade de gênero, ambiente e desenvolvimento sustentável, integração produtiva regional, cidadania regional, cultura e desenvolvimento econômico local (MERCOCIDADES, 2010, p. 51, tradução nossa)

5) No primeiro Informe Conjunto entre a Secretaria Executiva (SE) e a STPM, a agenda de Belo Horizonte caracterizou-se pelos seguintes pontos: a) saúde financeira da Rede, vis a vis um trabalho pormenorizado de acompanhamento do pagamento das anuidades, e um compromisso criterioso de utilização dos recursos; b) planejamento estratégico da Rede, talvez esta a principal contribuição, já que os desafios principais estão relacionados a foco, governança e monitoramento dos resultados obtidos e; c) Relação da Rede com o FCCR, na qualidade de Coordenadora do Comitê de Municípios (COMUM), no intuito de

migrar a agenda do Fórum excessivamente declaratória, para uma agenda de conteúdo e trabalho (MERCOCIDADES, 2011);

6) Formação de uma "Planificação Estratégica" em 2011: fortalecimento da Rede (gestão, personalidade jurídica e atualização dos membros), aprofundamento do espaço consolidando êxitos para o futuro e ampliação das Mercocidades alcançando diferentes níveis de governo da região. Também na Planificação e no mesmo ano, destaca-se que a Rede passou a pautar sua agenda em torno dos temas de integração produtiva (economia solidária, cooperativismo, foco nas pequenas e médias empresas, competitividade e inovação), integração fronteiriça (livre circulação nas áreas fronteiriças, cooperação em serviços básicos de saúde) e cidadania regional (garantia de direitos sociais) (MERCOCIDADES, 2011; 2012). Essa representa as temáticas também desenvolvidas no FCCR, sendo possível afirmar que houve convergência nos moldes de trabalho de ambas instituições;
7) Novos temas do momento: com as futuras realizações da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 21/UNFCCC) e da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, em 2015 tais temas foram pautados na agenda das Mercocidades (2015).

Para os anos de 2015 e 2016, a Rede manteve o foco em cinco eixos primordiais, alguns já citados anteriormente: integração produtiva, sustentabilidade, inclusão social, cidadania regional e cooperação internacional/comunicação (MERCOCIDADES, 2016). Conclui-se que os temas são extremamente variados, mas vão ao encontro de uma perspectiva sempre defendida pela instituição, qual seja acobertar uma integração para além da esfera estritamente comercial e econômica. No quesito cooperação e comunicação, ela buscou estabelecer parcerias com instituições externas, mormente da Europa, podendo ser incluídos o Comitê de Regiões e as Eurocidades, bem como com instâncias do próprio Mercosul, dentre as quais podemos citar o Parlasul, as Cúpulas Sociais, o FCCR, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) e o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Tal pluralidade pode ser justificada pelo grau de autonomia de trabalho desenvolvida pela Rede ao longo do seu histórico, pautando seu próprio debate, realizando as cúpulas e estimulando a cooperação descentralizada pública entre as cidades, representando um conjunto de relações mútuas realizadas por governos locais e regionais (MALÉ, 2006, p. 03). De fato, essa é uma marca da Rede que deve aqui ser registrada, conforme afirma Gilberto Rodrigues, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC):

> Mercocidades é um balão de oxigênio permanente para o Mercosul. Mesmo que um chanceler decrete que o Mercosul morreu, ele nunca vai morrer por conta das Mercocidades. [...] Por conta da Rede ter entrado em uma agenda... isso se dá completamente à margem do Mercosul e do FCCR...você não vê o bloco falando sobre segurança cidadã. Enquanto que as Mercocidades incorporaram uma agenda muito forte do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento], do Banco Mundial e da própria OEA [Organização dos Estados Americanos]. [...] As Mercocidades se sentem autônomas, porque elas vão continuar existindo. (informação verbal)[4]

Uma possível explicação dessa relativa desvinculação formal da Rede para com as esferas centrais advém de Graziela Vital (2016), autora que pauta a premissa do perfil de atuação do gestor local enquanto variável para descobrir o nível do que denomina de "relação externa subnacional". Dito de outro modo e com um estudo de caso realizado na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRIF/SP), observou-se que governos de centro-esquerda priorizam a integração regional, enquanto gestores públicos de direita privilegiam o desenvolvimento econômico local. Como as Mercocidades foram criadas em 1995 com a ideia de se contrapor à ótica da época e aglutinando políticas progressistas, essa parece ser uma constante em seu histórico de defesa e de busca por identidade regional. A Rede questionou a agenda do Mercosul e surgiu como esfera política capaz de influenciar os governos nacionais da região (DESSOTTI, 2011).

Ainda tratando sobre o aparato institucional e de movimento histórico da Rede, Jorge Rodriguez, Coordenador da STPM, nos diz:

> Em 1995 se cria o Escritório de Relações Internacionais em Montevidéu... e nesse mesmo ano em novembro se funda a Rede Mercocidades. Ela tem uma peculiaridade: não tem burocracia própria. Toda a burocracia da Rede é burocracia dos governos locais e a Prefeitura de Montevidéu tem a responsabilidade de cuidar de algumas

[4] Entrevista concedida no dia 07 de agosto de 2017 em São Bernardo, Brasil. Áudio original disponível.

> instâncias da Rede, incluindo a Secretaria Técnica. [...] Ter um olhar sobre o Mercosul implica debates e contemplar o olhar de todos e ter um consenso mínimo custa trabalho, mas [a Secretaria Técnica] tenta manter uma certa identidade regional com valores compartilhados. [...] A Rede é uma associação voluntária de governos locais com 317 membros... Quando se cria a Rede, todos os governos locais eram de signos políticos distintos dos governos nacionais, era um espaço de integração regional com incidência política e visibilidade... Os governos locais tinham visão integracionista como destino comum da região. (informação verbal)[5]

Com base nas informações adquiridas nas entrevistas supramencionadas, vê-se que as Mercocidades conseguiram defender uma cultura democrática regional, favorecer a participação dos municípios na escala do bloco e estabelecer políticas cooperativas com viés social (VENTURA; FONSECA, 2012). Como ponto a ser destacado, tanto em termos de agenda quanto de histórico, as Mercocidades se diferenciam em partes da própria construção do Mercosul. É nítido a busca por uma cultura política subnacional pautada no poder local sem a interferência ou participação direta de outros níveis governamentais, seja na busca pelo desenvolvimento de temáticas mais próximas aos cidadãos – perspectiva social – ou seja pelas reiteradas tentativas de ganhar respaldo institucional via região, mas ser perder sua marca de autonomia decisória e desburocratização.

Entretanto, não há como analisar os desdobramentos da Rede sem avaliar o contexto internacional, algo que inclusive é esboçado nos Informes de Gestão da SE e da STPM. No último desses documentos publicado em 2016, período em que São Paulo assumiu a gestão, contextualiza-se o Mercosul como momento de "encruzilhada", uma vez que o bloco entrou em estado de inatividade ou paralisia institucional (MERCOCIDADES, 2016). Direta ou indiretamente isso acaba influenciando o trabalho das Mercocidades, algo que é corroborado pelas palavras de Daniel Rosano, Ex Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e ex Secretário Alterno da Representação Argentina no FCCR:

> Atitude. Havia uma 'atitude pró Mercosul' e 'pró-integração' [nas décadas de 1990 e 2000]. Atitude é uma palavra que eu não vejo muito agora depois das mudanças políticas na Argentina, no Brasil... [...]. A vontade política tem que ser expressa em atos protocolares, formais,

[5] Entrevista concedida no dia 01 de dezembro de 2016 em Montevidéu, Uruguai. Áudio original em espanhol disponível.

> solenes. Atos. Você não vê isso também no aniversário de 25 anos do Mercosul. [...] É a realidade. (informação verbal)[6]

Os fatores de ordem externa e internacional, bem como regionais, devem aqui ser considerados como impactantes da atuação subnacional no Mercosul. Conforme aponta Mercedes Botto (2017), o bloco atravessa sua crise mais aguda pela falta de complementação política entre os países, ausência de supranacionalidade e resistência governamental em delegar determinadas funções a outras instâncias regionais. Podemos incluir nessa miríade também as instâncias locais, que, mesmo buscando e promovendo uma inteiração mais direta e autônoma, acabam sofrendo impactos adjacentes.

Sabendo dos desdobramentos históricos políticos e da agenda das Mercocidades pautados sobremaneira nos movimentos mais progressistas e nas agendas sociais, o atual panorama da região não gera perspectivas frutíferas a elas. Isso porque o discurso de "relançar o Mercosul" ou "repensar uma zona de livre comércio" (BOTTO, 2017, p. 172) vai de encontro com a dinâmica de "institucionalização social" (MENDICOA, 2016) colocada em voga na década de 2000. O relativo retrocesso nos pontos que caracterizavam essa década – reforma institucional; complementação produtiva intersetorial e desenvolvimento de projeto de infraestrutura; e articulação educacional, programas sociais e trabalhistas – impacta os diversos atores do Cone Sul, incluindo as cidades.

Por fim e não menos importante, salientamos que as Mercocidades possuem problemas graves de ordem interna que estão sendo dirimidos com o passar do tempo. A título de ilustração, mesmo com um balanço financeiro positivo nos anos recentes e com um aumento escalonar no número de membros participantes, a porcentagem de cidades que realizam o pagamento anual das cotas para despesas da Rede é considerada baixa e muitas vezes não alcança o patamar de 30% estipulado como satisfatório pela instituição, conforme ilustrado na Figura 2:

[6] Entrevista concedida no dia 14 de novembro de 2016 em Quilmes, Argentina. Áudio original disponível.

Figura 2 – Quadro de prestações e cotas

Período	SE	Prestações	Membros	Cobrança
1995-1996	Assunção		12	0 %
1996-1997	Porto Alegre		21	0 %
1997-1998	Córdoba	16	33	48 %
1998-1999	Montevidéu	9	46	20 %
1999-2000	Belo Horizonte	19	65	29 %
2000-2001	Rosário	27	78	35 %
2001-2002	Valparaíso	19	85	22 %
2002-2003	Assunção	30	97	31 %
2003-2004	Montevidéu	38	123	31 %
2004-2005	Buenos Aires	51	138	37 %
2005-2006	Santo André	65	161	40 %
2006-2007	Morón	61	181	34 %
2008-2009	Canelones	72	196	37 %
2009-2010	Rosário	38	213	18 %
2010-2011	Belo Horizonte	48	230	21 %
2011-2012	Montevidéu	13	261	5 %
2012-2013	Quilmes	35	272	13 %
2013-2014	Porto Alegre	36	283	13 %
2014-2015	Rosário	28	293	10 %
	Presidência			
2015-2016	São Paulo	37	303	12 %
		36	Promédio	25 %

Fonte: Mercocidades (2016, p. 156)

Isso abre margem para outras análises de cunho analítico, como verificar a participação dos municípios da Rede de acordo com o pagamento das cotas e seus orçamentos, que podem ser abrangidos em estudos futuros para verificar divergências hierárquicas em uma instituição que, em tese, preza pela horizontalidade. O foco aqui foi demonstrar como as Mercocidades vêm pautando seus interesses políticos e temáticos ao longo dos anos e como a atual conjuntura pode gerar certos revezes. A "estagnação subnacional" será retomada quando do debate nas considerações finais, passando agora à análise do FCCR.

FCCR: o Foro de diálogo (e participação) subnacional do Mercosul

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), também conhecido por Foro Consultivo de Cidades e Regiões, foi formalmente criado através da Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2004 (MERCOSUL, 2004), mas só foi instalado e passou a funcionar em 2007 quando, em janeiro na XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, firmou-se a "Carta do Rio", na qual

representantes governamentais locais e nacionais estabeleceram o compromisso de trabalhar pela consolidação do bloco através da ação conjunta entre governos locais, nacionais e regional.

Coube formalmente ao Foro ser o órgão de representação dos governos locais dos Estados membros do Mercosul, adquirindo *status* de instituição plena no ano supracitado, algo que já denota diferença frente às Mercocidades. Como estímulos para sua criação, podemos mencionar dois: as próprias Mercocidades, que pautaram muitos debates em torno da presença institucional subnacional no entorno regional, e/ou o governo brasileiro na figura da Presidência da República. Os trechos abaixo de Kjeld Jakobsen, Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2003-2004) e Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (1994-2003), e de Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007) e Coordenador brasileiro do FCCR (2005-2007), demonstram respectivamente tais visões distintas:

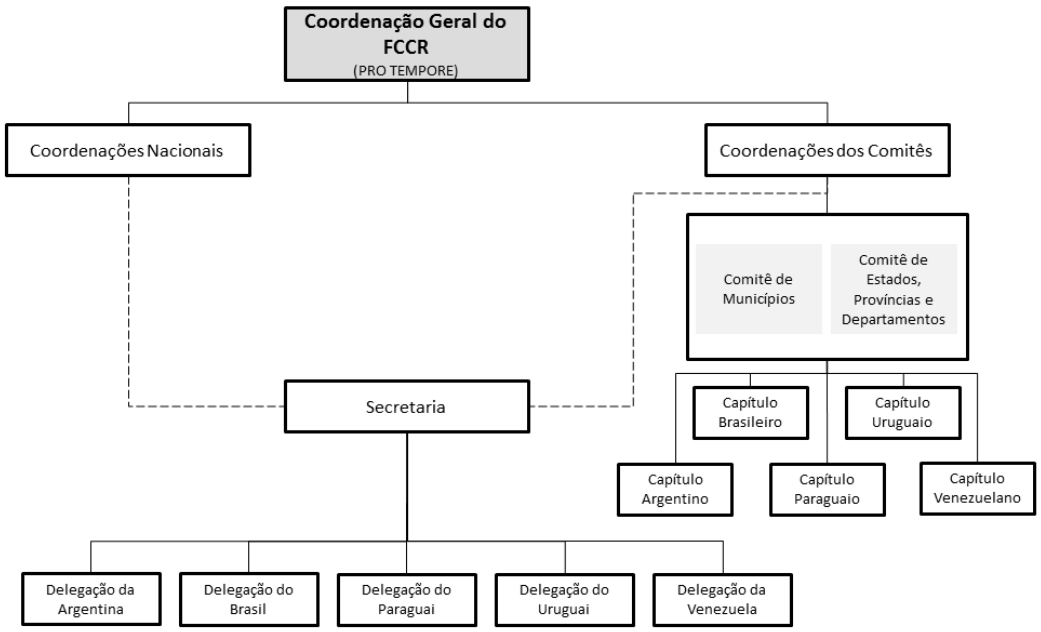
> Quem reivindicou a criação do FCCR foi a Rede Mercocidades encabeçada por Buenos Aires, Montevidéu, Belo Horizonte...os grandes protagonistas foram Rosário, esse núcleo. Quem colocou obstáculos, por incrível que pareça, para o Foro ser criado foi o governo brasileiro. Porque a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) insistia que deveria ser um Foro de Estados e Municípios. [...] Houve uma pressão muito grande no sentido de segurar a criação por parte da SAF enquanto não se fizesse algo conjunto... As cidades defendiam a criação do Foro. (informação verbal)[7]

> O FCCR foi uma iniciativa brasileira através da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) no momento em que exerci a função de subchefe... quando o presidente Lula foi eleito em janeiro de 2003 há um redesenho da Presidência da República, os assuntos parlamentares e federativos ficam na Casa Civil [...] Em 2004, no início das minhas funções, assumi o cargo de coordenação brasileiro da REMI [Reunião Especializada de Municípios e Intendências]... Quando cheguei na SAF/PR já tinha uma militância na matéria, nos cinco anos anteriores exerci cargo no Partido dos Trabalhadores [PT] e acompanhei os governos no sentido de sistematizar nossas políticas públicas e desenvolver novas frentes, dentre as quais havia a cooperação internacional... Eu já tinha intimidade com a agenda internacional subnacional [...](informação verbal)[8]

[7] Entrevista concedida no dia 27 de maio de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.
[8] Entrevista concedida no dia 19 de maio de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.

No período de sua criação houve um imbróglio a respeito de quais níveis de governo o FCCR representaria, ora sendo defendido somente a participação de cidades, ora sendo reivindicado a inclusão de estados, províncias e departamentos. Deste modo: "O processo de constituição do FCCR [...] foi marcado tanto pela reivindicação municipalista da Mercocidades quanto pelo empenho dos governos centrais da Argentina e do Brasil em inserir os estados e províncias no Foro." (MEDEIROS; FROIO; SADECK, 2017 p. 143). Ao final concluiu-se que ele funcionaria com base em dois comitês diferenciando tais entidades, além das Coordenações Nacionais, conforme pode ser observado na Figura 3:

Figura 3 – Organograma do FCCR



Fonte: Junqueira (2014, p. 168)

Considerando o histórico de atuação dos seus dez anos de funcionamento, o Comitê de Municípios (COMUM) apresenta uma atividade bem mais efetiva se comparado com o Comitê de Governadores, sendo a principal explicação o fato das Mercocidades serem as coordenadoras daquele. De fato, uma marca registrada na atuação subnacional mercosulina é o trabalho conjunto e mútuo entre os dois órgãos, embora com institucionalizações diferenciadas.

No que tange à agenda do FCCR, também observamos divergências quanto à sua formação. Para Nicolás Canessa (2016), por exemplo, seus temas correspondem à agenda do Mercosul, o que gera dificuldades considerando a rotação semestral das presidências, sendo opinião generalizada tal agenda não ser correspondente aos interesses dos governos locais. Já Nahuel Oddone, ex Consultor de Projetos da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e ex Diretor de Cooperação Internacional do Município de Monte Caseros na Província de Corrientes, Argentina, nos diz que:

> Creio que a primeira área natural de projeção paradiplomática é a região, sempre. O espaço regional é onde começam as atividades dos governos locais. [...] Ainda estamos subestimando a paradiplomacia, ela não é um fim, mas sim um meio para os atores subnacionais alcançarem fins. É um instrumento. [...] A integração regional deve basear-se nos múltiplos níveis... No geral quando participei de alguma reunião, havia bastante acordo sobre a agenda e a proposta havia surgido do âmbito subnacional, a exemplo, salvo engano, da integração fronteiriça. Havia um respeito às propostas subnacionais. (informação verbal)[9]

Assim, similarmente às Mercocidades, as temáticas do FCCR foram se baseando em eixos centrais de ação ao redor de três Planos de Ação elaborados ao longo do tempo para os biênios 2013-2014, 2015-2016 e 2017-2018. No caso do primeiro finalizado em dezembro de 2012 (FCCR, 2012), havendo manutenção dos temas nos posteriores, temos o seguinte:

> **1. Relacionamento e Cooperação:** Promover a articulação e a celebração de acordos e convênios entre as cidades e os governos estaduais/provinciais dos países do MERCOSUL, em diversos aspectos como: político, econômico, infraestrutura e acadêmico-científico, visando o fortalecimento institucional do FCCR
> **2. Cidadania Regional:** Valorizar a identidade regional, ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social de cidadãos (ãs) do Mercosul por meio da elaboração de políticas públicas comuns de Saúde, Educação, Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Segurança Cidadã e Promoção da Equidade.
> **3. Integração Produtiva:** Fomentar a integração comercial e de cadeias produtivas regionais por meio da criação de negócios e oportunidades de desenvolvimento para incrementar o nível da economia formal e reduzir as assimetrias regionais.
> **4. Integração Fronteiriça:** Fortalecer a integração regional na zona fronteiriça por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais.

[9] Entrevista concedida no dia 14 de dezembro de 2016 em Buenos Aires, Argentina. Áudio original em espanhol disponível.

O FCCR trouxe ao debate temas que tentavam convergir tanto os interesses nacionais, principalmente do Brasil e da Argentina, quanto dos atores subnacionais, mormente presentes nas Mercocidades. Ele conseguiu, de certa forma, consolidar uma agenda unitária, mas com baixíssima efetividade. Ao longo de dez anos e considerando as atas de reuniões, destacam-se a elaboração do Projeto "Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos governos departamentais e locais do Mercosul" com a Agência Espanhola para Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID) e as articulações com os Subgrupos de Trabalho 14 e 18 do Mercosul correspondentes à integração produtiva e integração fronteiriça, respectivamente (FCCR, 2010, 2017).

Retomando a questão da baixa efetividade, o recente estudo de Marcelo Medeiros, Liliana Fróio e Bruno Sadeck (2017) demonstra em números essa afirmação. Considerando ações planejadas, executadas, em execução e paralisadas desde a criação do primeiro Plano de Ação do órgão, é possível afirmar, a partir dos dados, que foram delineadas 52 ações, sendo que 35 encontravam-se estagnadas, resultando somente em 33% de efetivação de propostas e projetos. Ainda assim, nunca houve apreciação por parte do Grupo Mercado Comum (GMC) das recomendações do FCCR, sendo debatidas nas reuniões, mas não sabendo ao certo se realmente foram encaminhadas às instâncias superiores.

Um dos grandes debates em torno do FCCR é sobre sua posição institucional consultiva, ou seja, sem poderes decisórios. Por isso, ao longo dos anos, o Foro foi se concretizando muito mais como arena de diálogo do que efetivamente de participação subnacional no Mercosul. De ponto positivo vale dizer que ele substituiu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) criada em 2001, que atuou de maneira burocrática sem articulação prática. Por parte dos governos subnacionais, esperava-se um maior respaldo do FCCR perante o processo decisório mercosulino. Entretanto, a lógica intergovernamental angariada na centralização política, fiscal e de recursos por parte dos governos nacionais acabou por ser a regra também nessa dimensão. Mesmo com descentralizações crescentes, as competências subnacionais

continuaram a ser limitadas e de baixa autonomia (GASOL VARELA; IGLESIAS, 2010).

Tendo em vista tais limitações, é importante verificar o patamar atual de existência do FCCR. Como estímulos ao debate, as falas de Maria Claudia Pantoja, ex Assessora da Subsecretaria de Relações Institucionais do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina (SUINS/MRECIC) denotam a esfera conjuntural:

> O FCCR está desarmado, é um tema muito complexo e delicado sobretudo nesse momento atual. Este ano [2016] não houve nenhuma atividade dele, nem revisão do Plano de Ação. Na prática não houve reunião. [...] Isso acontece na Argentina, mas creio que nos outros países também. Não houve comunicação oficial do Mercosul sobre isso, não sei quem são os atuais coordenadores [do FCCR]. A integração não está morta, há uma crise com base na conjuntura política da região e vai passar. O mais importante do Foro foi criar consciência entre os atores subnacionais de que a internacionalização é importante. (informação verbal)[10]

De fato 2016 foi um ano atípico para o Mercosul e o FCCR, em particular, tendo realizado somente uma reunião em Montevidéu, no Uruguai, no início do ano (FCCR, 2016). Recentemente, em junho de 2017, a instância voltou a se reunir, desta vez em Buenos Aires, na Argentina, e a agenda da reunião pareceu seguir os antigos rumos do Foro, ora debatendo-se mudanças climáticas, acompanhando os trabalhos dos Subgrupos de Trabalho 14 e 18 e ora esboçando um novo Plano de Ação para 2017 e 2018 (FCCR, 2017).

É evidente verificar que as mudanças de ordem regional afetam o funcionamento do Foro, mas sua letargia já é verificada nos últimos anos pelo relativo esvaziamento da instituição. Isso é explicado por alguns pontos:

1) Os Capítulos Nacionais – e não Subnacionais – do FCCR são coordenados por diferentes níveis de governo do Poder Executivo de cada pais (ODDONE, 2012). Nos casos do Brasil e da Argentina são a SAF/PR e a SUINS/MRECIC, por exemplo, demonstrando certa hierarquia e controle das ações;

[10] Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2016 em Buenos Aires, Argentina. Áudio original em espanhol disponível.

2) As proposições do FCCR têm "caráter não-vinculativo" (YAHN FILHO, 2009), ou seja, o GMC não tem nem mesmo a obrigação de consultar a organização antes de propor políticas destinadas aos atores locais;
3) Os membros de cada Capítulo Nacional do FCCR são eleitos localmente, mas selecionados pelos governos centrais (OROÑO, 2009). Nesse caso, por exemplo, as Mercocidades não podem escolher ou indicar possíveis cidades membros;
4) O Foro possui apenas dois comitês, um de municípios (COMUM) e outro de governadores. Este último, no caso, nunca se organizou plenamente e nem estruturou atividades permanentes via FCCR;
5) As reuniões do Foro demandam por vezes um alto custo financeiro e, consequentemente, político para determinados atores subnacionais que precisam justificar a utilização de gastos públicos orçamentários para despesas com diárias e deslocamentos de gestores e técnicos;
6) O Foro não conseguiu alavancar seu reconhecimento, difundir e gerir suas informações internas pela carência de uma instância técnica em seu organograma. Se por um lado as Mercocidades possuem a STPM, o FCCR desconhece tal iniciativa na prática;
7) Desde o início das atividades do FCCR em 2007 vê-se uma presença mais ativa por parte do Brasil e da Argentina nas reuniões. Por serem "sócios menores", Paraguai e Uruguai, por exemplo, não conseguiram levar adiante a agenda da instituição e, atrelado à periodicidade curta de apenas seis meses da presidência pro-tempore mercosulina, projetos e ações práticas não conseguem ser efetivados em sua grande maioria.

De mais emblemático podemos afirmar que, mesmo sendo uma organização de representação subnacional, o FCCR tem servido somente como uma área legítima de debate e não de eficácia de projetos empíricos. Deve-se salientar que ele representa uma iniciativa incipiente, ainda recém pensada em nossa região e o fato de ser um ambiente de voz perante as instâncias centrais é um ponto positivo a ser levado em consideração. Contudo, se colocarmos em uma balança os prós e contras, até o presente momento verificaremos que o FCCR apresenta problemas de grandes dimensões. Para ilustrar, Rodrigo Perpétuo, Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo

Horizonte (2005-2015), Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2015-2016), Secretário Executivo para a América Latina do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), afirma o seguinte:

> O Foro nasce com as coordenações nacionais, então é um fórum de prefeitos e governadores coordenado pela burocracia nacional, a não ser no Uruguai com o Congresso de Intendentes. [...] Não eram os prefeitos e os governadores que pautavam aquele espaço... A instância de governança prevê um capítulo nacional, mas também dois comitês em pé de igualdade que não tiveram o reconhecimento devido. Na hora que você ia na reunião não tinha nem placa do Coordenador de Municípios. [...] Houve a tentativa do governo brasileiro de tentar fazer um planejamento estratégico do Foro talvez em uma miopia tremenda em relação à natureza da Foro... a partir disso ele começou a definhar porque não fez sentido, foi um negócio meio forçado...a rotatividade é muito alta [da presidência pró-tempore do Mercosul]... era uma agenda que vinha com vigor no Brasil e depois perdia força. Ficou um Foro errático, sem bandeira, sem agenda, com reuniões acontecendo a cada seis meses levando a lugar nenhum. (informação verbal)[11]

A explicação para os sucessivos insucessos do FCCR é, em realidade, um conjunto de fatores. Por parte dos governos nacionais, há uma visão de controle político e de relativa secundarização da agenda subnacional, algo muito evidente e peculiar considerando o histórico político dos países da região. Do outro, os atores subnacionais – e aqui incluem-se todos, desde cidades até estados, províncias e departamentos – precisam entender que o Foro é um espaço que precisa ser construído, demanda esforço político e não termina em si mesmo. Reitera-se o papel primordial que a Rede Mercocidades teve e tem nesse sentido, trabalhando junto à coordenação do COMUM. Todavia, em definitivo, sendo o FCCR uma instância atrelada formalmente ao Mercosul, acabará sofrendo os impactos negativos da esfera regional. Se hoje fala-se em "crise do Mercosul", resulta desse processo a "estagnação subnacional" no bloco.

CONCLUSÕES

A análise do FCCR e de sua atuação na integração expôs de forma clara muitos dos aspectos apontados na primeira parte deste artigo, quando discutimos a institucionalização do Mercosul. A proposta governamental de incorporar a agenda dos governos subnacionais no projeto integracionista e de

[11] Entrevista concedida no dia 18 de abril de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.

formalizar a sua participação estava vinculada ao projeto de relançamento de todo o processo, dentro de uma nova perspectiva que enfatizava nos seus discursos a defesa do aprofundamento, da ampliação e da democratização da integração como objetivos centrais da política externa dos países.

Contudo, esse redirecionamento da integração não foi acompanhado por uma mudança nos princípios que caracterizam esse processo, não modificando a lógica estritamente intergovernamental do Mercosul e nem ampliando a participação nos processos decisórios da integração. Desta forma, apesar da ampliação institucional promovida, o projeto continuou subordinado aos interesses governamentais nacionais.

Dentro de uma perspectiva construtivista, esta continuidade da lógica intergovernamental impossibilita que o processo de integração se consolide porque isso exigiria alterações nos comportamentos e interesses dos atores, deslocando-se de lógicas nacionais para as regionais. Para que esses interesses regionais possam emergir é preciso que os atores desenvolvam expectativas positivas em relação ao processo de integração e que possam identificar neste as competências necessárias para atendê-las (WENDT, 1992; HAAS, 2004).

Além disso, as experiências concretas são importantes para reforçar essas expectativas e internalizar novos valores ou significados coletivos (WENDT, 1992), uma vez que as estruturas que orientam a formação dessas novas identidades é uma construção intersubjetiva, que segue uma lógica cíclica de ação, interpretação e reação. Essa perspectiva baseia-se na ideia de que a emergência de novos comportamentos e interesses pressupõe mudanças nas práticas.

No caso do Mercosul, demonstramos que essas mudanças não ocorreram de fato. As alterações realizadas foram no sentido de ampliação, mas não de aprofundamento. Permitir uma maior participação na integração foi um passo importante, inclusive para mobilizar setores da sociedade e do Estado que se encontravam à margem do processo. Mas a falta de capacidade de intervir nas decisões mostrou-se um elemento de desestímulo a essa participação, algo que evidencia em muitos casos a maior eficácia das Mercocidades em comparação ao próprio FCCR.

Finalmente, chamamos a atenção para o fato de que a falta de autonomia do Mercosul é um impedimento importante para a consolidação e o aprofundamento desde processo de integração. A dependência da vontade política dos governos de ocasião provoca instabilidade e crises, aumentando expectativas negativas nos participantes. Essa questão mostra-se particularmente verdadeira na atualidade, quando mudanças políticas na Argentina e Brasil apontam para um retrocesso no processo de integração, com o desmonte e esvaziamento de estruturas criadas durante o período anterior.

Nesta nova conjuntura política, os espaços para a participação dos governos subnacionais na integração parecem mais restritos e desinteressantes, pois verifica-se que os espaços mais adequados para apresentar suas demandas e pressionar as decisões são os nacionais. Isso não representa o fim das articulações regionais, mas poderá impulsionar um maior desinteresse pela agenda regional.

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. *Teoria de la Integración Económica*. Hispano-Americano, Ciudad de México, 1980.

BOTTO, Mercedes. El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & Comunes*, n. 5, v. 2, julio-diciembre, Quito-Ecuador, pp. 155-176, 2017.

CANESSA, Nicolás. *Resumen del Foro Consultivo de Ciudades, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR)*. Informe de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperacion (U.RR.II.CI) del Congreso de Intendentes. Montevidéu, Uruguay, 2016.

DESSOTTI, Fabiana Rita. *Rede Mercocidades na cooperação descentralizada*: limites e potencialidades. 2011. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2011.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* Imperatriz, MA: Ed. Ética, 2016.

DRI, Clarissa. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos,* v.14, n.1. 2009, p. 169-184.

_____. "Limits of Institucional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament"**.** *Latin American Policy*, 1, no.1. 2010, p. 52-74.

_____; PAIVA, Maria Eduarda. "Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?" *Anais da 36ª ANPOCS***.** Outubro, 2012.

FCCR – FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). *Ata da XXI Reunião*

Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 02 de agosto de 2010. San Juan, Argentina, 2010.

_____. *Ata da XLVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 04 de fevereiro de 2016*. Montevidéu, Uruguai, 2016.

_____. *Ata da XLIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 21 de junho de 2017*. Buenos Aires, Argentina, 2017.

_____. *Plano de Ação 2013/2014 para o Desenvolvimento das Atividades do FCCR. Ata da XXXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 31 de outubro e 01 de novembro de 2012*. Porto Alegre, Brasil.

GASOL VARELA, Claudia Gabriela; IGLESIAS, Eduardo. *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*. Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur 1 ed. Buenos Aires: Victor P. de Zavalia, 2010.

HURRELL, Andrew. "Regionalism in Theoretical Perspective". In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew. (eds.) *Regionalism in World Politics. Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 2000. (p. 37 – 73)

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. *A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional*: uma análise da União Europeia e do Mercosul. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

KEOHANE, Robert O. "Institutional Theory and the realist challenge after the Cold War" in BALDWIN, David A. (ed.) *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate.* New York: Columbia University Press, 1993.

KLEIMAN, Alberto. The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American sub-national governments. *Forum of Federations*, 2008. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kleiman.pdf> Acesso em: 09 ago. 2017.

LUCIANO, Bruno T., MARIANO, Karina L. P., BRESSAN, Regiane N.. "Los parlamentos Regionales en la Integración de América del Sur: análisis de la percepción popular". *Revista Trimestral de Estudios Economía Latinoamericanos* 17, Taiwan: 2014, p 1-15.

MALAMUD, Carlos. "La crisis de la integración se juega en casa" *Nueva Sociedad,* n. 219. Jan/Fev, 2009, p. 97 – 112.

MALÉ, Jean-Pierre. *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública:Atores, Contenidos y Modelos*. In: 1ª Conferência Anual do Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatório de Cooperación Descentralizada, 2006.

MARIANO, Karina L. P.; LUCIANO, Bruno T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais,* v. 42**.** Araraquara: UNESP, 2012, p. 41-77.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, v. 8 (2), 2017, pp. 139-151.

MENDICOA, Gloria Edel (Comp.). *Hacia una epistemología del sur*. La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración. Ensayos. 1 ed. Cidade Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2016.

MERCOCIDADES. *Informe da Secretaria Executiva*. Período 1996-1997, Gestão de Porto Alegre, 1997.

_____. *Informe da Secretaria Executiva*. Período 2003-2004, Gestão de Montevidéu, 2004.

_____. *Informe da Secretaria Executiva*. Período 2004-2005, Gestão de Buenos Aires, 2005.

_____. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2010-2011, Gestão de Belo Horizonte, 2011.

_____. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2011-2012, Gestão de Montevidéu, 2012.

_____. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2014-2015, Gestão de Rosário, 2015.

_____. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2015-2016. Gestão de São Paulo, 2016.

_____. *Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2002-2003, Gestão de Assunção, 2003.

_____. *Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2008-2009, Gestão de Canelones, 2009.

_____. *Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2009-2010, Gestão de Rosário, 2010.

_____. *Informe Público da II Cúpula das Mercocidades***.** Período 1995-1996. Gestão de Assunção, 1996.

_____. *Organograma das Mercocidades*. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2278>. Acesso em: 07 ago. 2017.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão 41/04. *Criação do FCCR*. 2004.

ODDONE, Nahuel. Cooperación Transfronteriza en el Mercosur: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional. *Eixo Atlántico – Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n. 19, 2012, pp. 133-146.

OROÑO, Abel. La cuestión local en el Mercosur: Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). *La reforma institucional del Mercosur*. Uruguai: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros*. O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*. Año1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 39-54.

VITAL, Graziela Cristina, *A institucionalização das relações externas subnacionais*: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

WENDT, Alexander. "Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics" in *International Organization*, 46: 2. Cambridge: MIT Press, 1992. (p. 391 – 425)

YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. *RECRIE*, v. 1, 2009, pp. 01-24.

Recebido em 18 de agosto de 2017.
Aprovado em 30 de novembro de 2017.