

OS CANAIS DE INSERÇÃO DAS CIDADES EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: SÃO PAULO DIANTE DO MERCOSUL E DAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA. Gustavo Rosolen Tessari; Karina Lilia Pasquariello Mariano (orientadora) – Ciência Política – Ciências Sociais – Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara.

O Projeto Temático, em andamento, “Gestão pública estratégica e inserção internacional de cidades” (CEDEC, FGV-SP, PUC-SP, UNESP, 2004) tem como preocupação o estudo das novas funções assumidas pelas cidades – com foco no caso de São Paulo - em um contexto mundial marcado pelo fenômeno da globalização e da regionalização, visando compreender melhores formas de inserção para os governos locais frente a essa realidade, através de uma gestão pública que corresponda aos novos papéis que lhe foram atribuídos, dada a ampliação do campo de atuação municipal. Esta proposta de pesquisa está integrada ao Projeto Temático, especificamente na linha destinada ao estudo dos processos de integração regional.

A pesquisa está centrada na análise dos mecanismos empíricos através dos quais se efetiva a participação das cidades – sempre focalizando o município de São Paulo - dentro do processo de integração regional do MERCOSUL e das negociações que galgam à constituição da ALCA. Desta forma, visa subsidiar o Projeto Temático fornecendo elementos que colaborem para se avaliar até que ponto os processos de integração acima citados estão incorporando a participação dos governos locais, e quais os instrumentos utilizados para isto.

A análise deste tipo de atuação internacional de entes governamentais subnacionais torna-se cada vez mais relevante à medida que mudanças impostas pela globalização estariam obrigando os Estados nacionais a realizar diversas alterações em suas políticas, sejam elas internas ou externas, apontadas por autores como Rosenau (2000), Castells (1999), Held (1991), entre outros.

As fronteiras entre as nações tornam-se cada vez mais permeáveis à opinião pública global, às organizações internacionais tanto da sociedade civil, como governamentais, e aos mais diversos grupos de pressão. O Estado, assim, torna-se gradualmente um espaço fragmentado de decisões políticas, amplamente influenciado e permeado por redes transnacionais que acabam por alterar em grande parte a sua dinâmica (Held e McGrew, 2001).

Em muitos casos, dentre eles o brasileiro, os Estados enfrentam uma perda de controle sobre os processos inerentes à globalização, especialmente porque as ações ligadas a ela, mesmo originando-se fora do território dominado pelo Estado, provocam impactos no âmbito local. Dessa forma os governos subnacionais (estados, províncias, municípios e intendências, por exemplo) são diretamente influenciados pelo contexto internacional (Mariano e Mariano, 2005).

Segundo Saskia Sassen (1998), se por um lado existem espaços transnacionais onde a atividade econômica se desenvolve praticamente sem regulação governamental - que a autora identifica com o conceito de cidades globais - por outro, estes locais fazem parte de territórios nacionais controlados por Estados soberanos. As cidades são, em si, os centros organizados necessários à operacionalização dos processos globais. Desta forma, cidades como Nova York, Tóquio, Hong Kong ou São Paulo (objeto desta pesquisa) tornam-se espaços econômicos transnacionais. Observa-se, conseqüentemente, uma das dificuldades que a globalização acarreta no interior dos Estados nacionais, a gestão e controle de operações transnacionais em suas unidades subnacionais.

Os processos de integração regional, ao mesmo tempo em que aparecem como um mecanismo de inserção na globalização e de controle¹ contra os impactos por ela gerados, tendem a intensificar essa alteração no papel do Estado, possibilitando ainda mais a intervenção de atores externos (neste caso regionais) nas decisões outrora delegadas inteiramente à sua própria soberania.

A institucionalização do processo integracionista é um fator que claramente demonstra a delegação de funções por parte dos Estados-membros em diversas áreas. Isto acontece tanto através de instituições intergovernamentais, como no caso do MERCOSUL, quanto supranacionais, estágio alcançado por determinados órgãos da União Européia onde algumas funções estatais e poder decisório foram transferidos à esfera da integração.

¹ Acerca dos mecanismos de controle, ver ROSENAU, 2000.

As consequências deste processo, além de afetarem a administração federal, também chegam às esferas subnacionais, ao cotidiano das cidades, que na maioria das vezes estão despreparadas para enfrentá-las, pois, tradicionalmente, o processo decisório estava centrado nas mãos do Estado (Mariano e Mariano, 2005).

Mónica Hirst (1996) reforça a visão de uma mudança no Estado, fruto dos processos de integração. Referindo-se ao MERCOSUL, a autora afirma que os Estados nacionais estariam sendo forçados a executarem uma política “intermística”, ou seja, de articulação entre as pressões vindas do interior dos países membros – entre estas pressões estão os interesses dos governos subnacionais - e a agenda internacional do processo de integração. Destaca ainda que em um modelo de integração aberta, como se observa nos dias atuais, as pressões sobre os Estados são ainda maiores, devido à amplitude das negociações que acontecem a nível global.

O Brasil, assim como o restante dos países da América Latina, enfrenta o desafio histórico de utilizar a integração como um instrumento fortalecedor de sua inserção internacional a partir de uma lógica de cooperação entre nações não-desenvolvidas, como é o caso do Mercosul, e de aproveitar a negociação com o principal ator da atual ordem mundial (na ALCA) como uma estratégia de consolidação de seus interesses, voltados para a promoção de seu desenvolvimento econômico.

Este desafio é ainda maior se considerarmos as tentativas anteriores de promover a integração na América Latina. A ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que posteriormente deu lugar à ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), não foi capaz de promover uma lógica de sustentação de seus êxitos².

Há exemplos de blocos regionais latino-americanos onde encontramos uma estrutura institucional mais desenvolvida, como é o caso da Comunidade Andina de Nações (CAN) composta por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, porém até os dias atuais, o MERCOSUL apresenta-se como o mais importante processo de integração da região. Esta importância pode ser percebida pela relevância numérica, uma vez que o bloco compreende 70% do território da América do Sul, 64% de sua população e 60% do seu Produto Interno Bruto, além de exportações que excedem 80 bilhões de dólares e importações por volta de 95 bilhões de dólares³.

No entanto, o que diferencia o MERCOSUL dos demais processos de integração latino-americanos para além de aspectos quantitativos - e que nos é particularmente importante no âmbito desta pesquisa, assim como no Projeto Temático - são seus objetivos de compor uma profunda integração e cooperação entre os Estados membros, com a ambição de chegar ao estágio de Mercado Comum, dentro de uma lógica de integração aberta. Esta meta foi anunciada já no ato de sua fundação, com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Um processo com tamanha ambição não se resume à coordenação de políticas econômicas, sendo necessário à sua consolidação a incorporação de aspectos políticos, sociais e culturais, como pode ser observado no caso emblemático da União Européia.

As mudanças no relacionamento entre Argentina e Brasil, com início no ano de 1985, podem ser consideradas como antecedentes do MERCOSUL. A partir de então, são assinados acordos bilaterais entre os dois países, como o Programa de Cooperação e Integração Econômica Brasil-Argentina (1986), entre outros, o que paulatinamente levou à efetivação da integração. É importante destacar, que mesmo com os governos centrais colocando-se como os principais propulsores da aproximação entre os dois países – como destaca Alcides Costa Vaz (2002) - já se observa a participação de setores sociais nas negociações, como o empresariado e os sindicatos, fato inovador nos processos de integração da região e de importância singular para a sua posterior sustentação (Vigevani, 2005). Quando tratamos das instâncias subnacionais de governo nos processos de integração, tanto no caso do MERCOSUL como nas negociações em torno da proposta da ALCA, notamos inúmeros obstáculos à sua atuação regional ou internacional. Essas dificuldades podem advir tanto das leis internas dos países membros, que colocam a política externa como atribuição exclusiva do governo central, quanto da própria estrutura institucional do bloco, que não possui os mecanismos necessários para estimular a participação dessas instâncias governamentais.

Especificamente no caso do Mercosul, essa ausência foi aos poucos sendo questionada e forçou os governos federais a estabelecer medidas para suprir esta lacuna no quadro institucional, e

² Para um histórico dos processos de integração na América Latina, ver VIGEVANI, 2005.

³ Informações disponíveis em <http://www.mercosul.gov.br/faq/default.asp>, consultadas em 19/01/2006.

atender às crescentes demandas por participação que surgiram de iniciativas como a da atuação internacional das cidades através do que Maria del Huerto Romero (2004) chamou de plano horizontal, ou seja, da formação de Redes de Cidades. Claramente inspirada no exemplo europeu das Eurocidades, a Rede Mercocidades tem a intenção de conformar uma ampla rede de cidades latino-americanas visando à cooperação em diversas áreas.

No caso europeu, a atuação subnacional encontra-se muito mais desenvolvida, como demonstra a criação do Comitê das Regiões (1992), órgão institucional voltado à articulação da participação das esferas subnacionais no processo decisório da integração. A estrutura institucional do MERCOSUL reconheceu há pouco tempo algum grau de importância à atuação subnacional. Pode-se notar esta preocupação pela criação da REMI (Reunião Especializada de Municípios e Intendências), recentemente substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL⁴ (FFCR), que visa: “Instituir um foro que se preste ao diálogo e à cooperação das autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Parte do MERCOSUL entre si e com os Governos Nacionais”⁵. Esta “adaptação institucional” significa claramente um avanço e o reconhecimento da relevância das unidades subnacionais no processo de integração. Todavia, uma participação efetiva dos municípios ou estados só seria possível através de um aprofundamento na estrutura mesma do processo de integração.

No caso específico da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a questão subnacional assume também grande importância. O projeto proposto durante a Cúpula de Miami em 1994, define que a ALCA não se limitaria a um acordo tradicional de liberalização do comércio de bens entre seus integrantes, mas que iria abranger temas sensíveis como investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, dentre outros (Batista Jr., 2003).

Segundo Ricupero (2003), as unidades subnacionais sofreriam sérios impactos das decisões tomadas, sobretudo, no âmbito dos grupos de negociação⁶ que tratam dos temas “Compras Governamentais” e “Investimentos”, uma vez que as políticas desenvolvidas nestes setores, muitas vezes, visam impulsionar o desenvolvimento local.

Durante as negociações, evidenciou-se a participação principalmente de três grupos sociais: as centrais sindicais, o empresariado e as organizações não-governamentais (ONGs). No entanto, sua participação se dá muitas vezes em conferências paralelas às Cúpulas de presidentes e Reuniões Ministeriais, dado que alguns países relutam em incorporar tais atores às negociações. O processo negociador assimila essas demandas somente através do “Comitê de Representantes Governamentais sobre a participação da Sociedade Civil”, que a partir da Reunião Ministerial de Buenos Aires fica responsável por receber as contribuições dos atores sociais. (Vigevani e Mariano, 2003).

A falta de apoio à atuação dos governos subnacionais, ocorre, em grande medida, devido à estrutura intergovernamental do bloco, que não apresenta evolução em direção à formação de instituições supranacionais (Barreto e Mariano, 2004). Desta forma, a integração demonstra-se incapaz de oferecer mecanismos que facilitem o desenvolvimento e a atuação dos governos subnacionais, como fundos compensatórios, que busquem o desenvolvimento de áreas degradadas. “A questão subnacional constitui-se, assim, em elemento crucial para entender o avanço da integração. Enquanto os problemas que afetam as unidades subnacionais – decorrentes das diferenças regionais e de produção – não são enfrentados, a integração tende a não evoluir (...)” (*idem*, p.37).

A análise da ação subnacional nos processos de integração pode ser considerada, assim, como um indicador da evolução do aparato institucional desses processos, a exemplo do caso europeu em que houve um aprofundamento da integração na medida em que a questão subnacional foi, de fato, enfrentada (*idem*). Desse quadro observa-se relevância do estudo das formas pelas quais os governos

⁴ Foro criado na XXVII Reunião do Conselho de Mercado Comum (CMC) em Belo Horizonte no dia 15/12/2004. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2731. Consultado em 24/01/2006

⁵ Fonte: MERCOSUL/CMC/DEC. n.º 41/04: Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4104p.asp>, consultado em 24/01/2006

⁶ Há nove grupos de negociação dentro do processo de constituição da ALCA, que tratam dos seguintes temas: Agricultura; Acesso a Mercados; Serviços; Investimentos; Compras Governamentais; Subsídios, *Antidumping* e Direitos Compensatórios; Propriedade Intelectual; Política de Concorrência; Solução de Controvérsias.

subnacionais se inserem no âmbito da integração regional, com o objetivo não só de maximizar os benefícios a tais governos e otimizar a gestão pública, mas também de uma perspectiva de avanço do próprio processo de integração.

A participação subnacional na integração representa também, e esse é um elemento determinante em toda a pesquisa, um fator de desenvolvimento rumo à maior democratização do contexto regional, um elemento necessário para o aprofundamento do mesmo como já apontavam os autores neofuncionalistas no início da integração européia (Haas, 1958).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, Maria Inês e MARIANO Marcelo Passini. “Questões subnacionais e integração regional: o caso do MERCOSUL”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. “A Alca e o Brasil”. Fundação Getúlio Vargas. Texto para discussão n.º 122. Março/2003.
- CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. “As cidades como atores políticos”. In: *Novos Estudos*, n.45. São Paulo: CEBRAP, 1996.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- HAAS, Ernest B. *Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- HELD, David e MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- HELD, David. “A democracia, o Estado-nação e o sistema global”. In: *Lua Nova*, n.º23. São Paulo: CEDEC, 1991 (p.145-194).
- HIRST, Mônica. *Democracia, seguridad e integración. América Latina em um mundo em transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1996.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello e MARIANO, Marcelo Passini. “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”. In: WANDERLEY, Luis Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005.
- RICUPERO, Rubens. *A ALCA*. São Paulo: Publifolha, 2003.
- ROMERO, Maria del Huerto. “Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luis Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; EDUSC, 2004.
- ROSENAU, James N. “Governance in globalizing world”. In: HELD, David e MCGREW, Anthony. *The global transformation reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília: IBRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullo e MARIANO, Marcelo Passini. *ALCA: o gigante e os anões*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.
- VIGEVANI, Tullo e MARIANO, Marcelo Passini. “ALCA Light” in *Política Externa*, vol. 13, n. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra/GACINT-USP/IEEI, 2004. (p. 45-52)
- VIGEVANI, Tullo. “Governos subnacionais e sociedade civil: MERCOSUL e questões subnacionais”. In: WANDERLEY, Luis Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005.

Bolsa: FAPESP