

## **SOBERANIA E SEU COMPORTAMENTO FRENTE AOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DO MERCOSUL.**

Tatiana Martinelli, Tullo Vigevani. – Ciência Política – Ciências Sociais – Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

Ultimamente uma das palavras mais utilizadas entre o meio acadêmico é a palavra *crise*: Crise dos paradigmas, crise do Estado-nação, crise da soberania, etc. Este uso não é feito em vão, o momento em que estamos vivendo é um período de muitas mudanças e incertezas. O que gerou muitas declarações apocalípticas, dentre elas “o fim da História”.

O Estado que outrora reinava soberano e absoluto tem perdido muitos de seus atributos. Os processos de globalização têm gerado mudanças estruturais nas funções do Estado. Neste texto nos limitaremos na análise da crise da soberania.

A soberania é considerada um dos atributos principais do Estado e está vivendo um momento crucial. Seu fim já chegou a ser proclamado por Ohmae, o economista defende a tese de que a soberania não exerce mais função alguma e, portanto, é apenas um aparato não necessário e obsoleto.

No entanto, a maioria das declarações sobre a soberania não leva em conta sua especificidade histórica. Alguns estudiosos nem mesmo possuem uma preocupação em definir o conceito de soberania. Há necessidade de analisar como o conceito adquiriu a forma atual, ou seja, é preciso estudar seu desenvolvimento histórico. Portanto, neste texto pretendemos abordar a soberania a partir de sua construção histórica; nossa intenção é destacar como este conceito foi se modificando até chegar ao formato atual: a soberania nacional. Para tanto nos centraremos principalmente na análise das obras de Bodin, Hobbes e Rousseau, autores essenciais para entendermos a “construção” deste conceito que se apresenta tão controverso em nossos dias.

Também é nossa intenção analisar a emergência de outros atores como sujeitos das relações internacionais, nos deteremos especificamente no caso dos governos subnacionais. Rodrigues (2003) ressalta que a globalização gera dois fenômenos antagônicos: integração e fragmentação. E ambos geram consequências para a preservação da soberania do Estado. Nessa pesquisa pretendemos analisar a soberania e suas relações com os fenômenos citados acima. Dessa forma, o objetivo central desta pesquisa é estudar a soberania e suas limitações. Ultimamente os Estados têm vivido dois fenômenos interligados que trazem consequências à preservação da soberania nacional. O primeiro elemento é o fato dos Estados transferirem (ou delegarem) parte de sua soberania ao se associarem aos blocos econômicos (os quais passam a regulamentar partes importantes de sua economia e burocracia). E o segundo é o fato de suas unidades subnacionais estarem adotando estratégias de ação e integração com outras unidades subnacionais estrangeiras e até outros Estados. Assim, atualmente, os Estados vêm sua soberania limitada tanto por fatores internos (ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais) quanto externos (integração regional). Nosso objeto de estudo será, portanto, a limitação da soberania causada por tais fatores.

Nosso objetivo é abordar a questão da soberania nacional. Especialmente, quais as suas limitações frente aos processos de integração regional, iremos analisar o ocorrido no MERCOSUL. Também trataremos da ascensão dos governos subnacionais como novos atores das relações internacionais (sobretudo na atuação nas negociações acerca da integração regional) e quais as consequências trazidas à soberania do Estado. Tendo isso em vista, analisaremos como as cidades têm participado do processo de integração regional e se esta participação influi na conservação da soberania do Estado. Esta questão dos governos subnacionais é um elemento chave para o entendimento da integração regional. Limitaremos-nos na análise do MERCOSUL. Portanto, pretendemos tratar de dois fatores que podem trazer limitações à soberania do Estado, um interno (o novo papel exercido pelos governos subnacionais) e outro externo (adesão aos processos de integração regional).

Esta pesquisa é desenvolvida fundamentalmente a partir de material bibliográfico. Procuramos entender o comportamento da soberania nacional frente aos processos de integração regional. Também estudamos a influência exercida sobre a soberania do Estado com a ascensão dos governos subnacionais como novos atores nas relações internacionais. No entanto, não existe nas relações internacionais uma abordagem que abarque de forma plena as complexidades da integração regional, ao mesmo tempo não há uma teoria que se dedique à análise da atuação dos governos subnacionais nas

relações internacionais. Levando em conta a dificuldade teórico-metodológica para a análise da questão abordada, nossa pesquisa utilizará diferentes correntes teóricas tendo como intuito possibilitar uma melhor compreensão do nosso objeto de estudo.

O enfoque realista (também conhecido como paradigma estado-cêntrico) considera o estado como único ator das relações internacionais e possuidor de interesses definidos e relativamente constantes. Os Estados são atores racionais e externamente se encontram no estado de natureza hobbesiano (guerra de todos contra todos), onde a luta pelo poder se faz presente e não há nada que os regule; caracterizando, dessa maneira, o sistema internacional como anárquico, sendo o equilíbrio de forças (poder) a única garantia de segurança nas relações entre Estados. Este paradigma possui uma visão estática das relações internacionais. A integração é vista como uma opção temporária do Estado para superar suas dificuldades de inserção no cenário internacional. Esta corrente será útil para nossa pesquisa principalmente no que concerne à atuação do Estado na integração regional, uma vez que a questão do equilíbrio de forças muitas vezes se mostra presente, acarretando dificuldades para a consecução do processo de integração. No caso do MERCOSUL o Estado continua sendo praticamente o único ator do processo, apesar do alargamento da atuação das entidades subnacionais, o que mostra que este paradigma ainda não está obsoleto. Entretanto, o realismo não é suficiente para entendermos as características da integração regional. O paradigma realista também não trata do impacto dos fatores internos sobre a política externa do Estado, pois este é visto como um ator monolítico. Isto nos causa uma séria necessidade de nos voltarmos para a análise de outras teorias, sobretudo para analisarmos a atuação da esfera subnacional nas relações internacionais.

No paradigma idealista a cooperação entre os Estados é vista como uma estratégia que visa uma melhora na capacidade para tratar de problemas que sozinhos teriam mais dificuldades ou, até mesmo, não conseguiriam. Esta vertente diferencia entre integração regional e cooperação internacional. Acredita que a integração regional é mais complexa, pois pode ocasionar em mudanças nas entidades políticas e inclusive no surgimento de novas entidades políticas.

O funcionalismo é uma ramificação da perspectiva idealista. Seus autores possuem como pressuposto central a existência de democracia, esta é fundamental para o desenvolvimento de um processo integracionista.

Acreditam que a integração é impulsionada pelo núcleo funcional constituído pelos governos e pelas burocracias especializadas para formular sua estratégia política. É nesse núcleo que se concentra a capacidade decisória, partindo desses atores o processo iria transbordar (*spill over*) para a sociedade em geral.

O neofuncionalismo desenvolve a idéia de que os Estados agem a partir de decisões formuladas por agentes internos. Por isso, o processo de integração deve ser amplo o bastante para incorporar novos atores e amalgamar novos interesses. Dessa maneira, esta corrente nos possibilita analisar a atuação da esfera subnacional e sua influência sobre a política externa do Estado.

É preciso ressaltar que nessa pesquisa não descartamos o fato de os Estados continuarem sendo os principais atores nas relações internacionais, mas também acreditamos na ascensão de novos atores, especialmente os governos subnacionais, por isso ressaltamos a necessidade de uma pluralidade metodológica para uma melhor análise da questão aqui levantada.

As recentes mudanças no cenário internacional têm gerado dois fenômenos antagônicos: integração e fragmentação. E ambos geram consequências para a preservação da soberania do Estado. Nessa pesquisa pretendemos analisar a soberania e suas relações com os fenômenos citados acima.

Analisaremos o fenômeno da integração tendo como experiência empírica o processo de integração do MERCOSUL. O fenômeno da fragmentação pode ser entendido de diversas maneiras, nesta pesquisa não pretendemos analisar os processos separatistas, mas a possível fragmentação ocorrida no interior do Estado com a ascensão dos governos subnacionais como novos atores das relações internacionais. Portanto, iremos analisar a situação dos governos subnacionais no MERCOSUL e como isso influencia na soberania do Estado em questão.

Como já é de conhecimento comum, o Estado é considerado o principal ator das relações internacionais. Merle (1981) defende a existência de outros atores além do Estado-Nação, dentre eles poderíamos citar as organizações intergovernamentais, as forças transnacionais (estão aqui incluídas as organizações não governamentais, empresas multinacionais e a opinião pública). No entanto, apesar da

emergência desses outros atores, a estrutura do sistema internacional ainda é baseada numa estrutura estatal na qual os Estados permanecem como protagonistas.

No âmbito das relações internacionais os governos subnacionais possuem uma caracterização específica de ator infranacional, dificultando, assim, o seu reconhecimento como atores. Pois, não podem ser enquadrados na divisão pluralista entre atores estatais e não estatais (NUNES, 2005).

Por trás de tudo isso há uma grande controvérsia acerca do status soberano dos governos subnacionais: para Hocking (2004) ao mesmo tempo que estes atores são sociedades politicamente organizadas (e não simplesmente meras subdivisões do governo central), também possuem o que Rosenau entende como forças de atores “livres de soberania”, uma vez que não concentram as mesmas responsabilidades do Estado soberano. E com isso, não poderiam ser considerados atores transnacionais ou transgovernamentais.

Carmem Nunes ressalta que Rosenau caracteriza os governos subnacionais como um tipo de *ator misto*, ou seja, em nível doméstico são beneficiados por seu status de sujeito de Direito, o que lhes permite teoricamente a participação na formulação da política externa nacional; e por outro lado possuem características comuns aos atores livres de soberania, permitindo-se, assim, a realização de ações para fins específicos.

Já Borgéa (2002) relata que os governos subnacionais podem ser considerados como “*parcialmente soberanos*” e que transferiram sua soberania para o governo central. Podemos classificar estes atores como uma espécie de canal governamental, ou seja, é uma das estruturas do governo que estabelece relações diretas com representantes de estruturas análogas de outros países, com organismos internacionais e também com atores não governamentais. Nunes (2005) ressalva que os governos subnacionais têm uma autonomia maior no que se refere ao campo de ação e maximização de interesses em relação aos ministérios ou demais órgãos nacionais.

Podemos observar duas maneiras principais de participação das unidades subnacionais em processos de ação externa e integração regional: 1) através da participação direta: a qual ocorre por intermédio das instituições e órgãos criados para isso; e 2) através da participação indireta (ou de caráter interno): esta pode ser ascendente (consiste na realização de acordos entre as unidades subnacionais tendo como objetivo a obtenção de determinados objetivos comuns no espaço internacional) ou descendente (adoção de determinada norma internacional vigente, a qual passa a regular ações dessas unidades subnacionais) (KUGELMAS, 2002).

Kugelmas (2002) considera duas razões possíveis para a compreensão das atuações externas dos governos subnacionais no Brasil. A primeira delas se deve ao incremento das negociações do MERCOSUL, que ocasionou num processo parecido com o que ocorre na União Européia, cujo bloco econômico tem impulsionado os negócios não apenas entre os países membros, mas também entre suas partes constituintes. A segunda se refere à dita “crise” do Estado-Nação, abrindo, com isso, uma nova possibilidade de atuação das unidades subnacionais abrangendo, até mesmo, atuação no campo internacional.

Vale ressaltar que a maioria dos trabalhos acadêmicos sobre a ação internacional dos governos subnacionais não apontam para uma divisão do poder do Estado, mas acreditam que o Estado não deveria ser o único ator das relações internacionais.

No âmbito da integração regional a participação dos governos subnacionais se dá de forma ínfima. No caso do MERCOSUL, sua estrutura institucional, marcada pela intergovernamentalidade, pode dificultar uma maior inserção das unidades subnacionais no processo de integração, pois sua estrutura não previu canais de participação para os governos subnacionais. Embora seja possível, ao menos teoricamente, uma difusão de mecanismos decisórios permissivos à atuação dos governos subnacionais. (MARIANO, 2004). Apesar de sua importância, o tema dos governos subnacionais ainda não está na pauta principal do MERCOSUL. O que nos leva a pensar até que ponto a crise pela qual o bloco tem passado não é também um produto deste relapso para com a participação das instâncias subnacionais no processo.

A constituição da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) é um indício de que essa perspectiva (de não privilegiar a participação subnacional) está mudando. A criação da REMI representa um avanço para a participação dos governos subnacionais no processo de integração; pois, possibilita uma maior tentativa de inserção da questão subnacional no debate integracionista.

Nesse caso, embora essa dinâmica possa implicar perda de alguma parcela de autonomia por parte dos Estados membros, ela não estaria atuando para diluir os Estados nacionais, tampouco as regiões. Na verdade, a participação subnacional na integração, ao atuar no intuito de constituir uma nova rede de relações no âmbito dos países do bloco, estaria indiretamente contribuindo para fortalecer a posição dos próprios Estados nacionais (MARIANO, 2004, p. 44). Com isso, podemos dizer que a participação subnacional no processo de integração do MERCOSUL, não acarretou, até o momento, limitações à soberania dos Estados-membros.

Conforme relatamos acima, nesta pesquisa entendemos que o Estado ainda é o principal ator das relações internacionais, apesar da abertura do leque de possíveis atores. Atualmente, o Estado pode ver sua soberania limitada tanto por fatores externos (integração regional) quanto internos (fragmentação, ascensão dos governos subnacionais como atores). Podemos observar ao longo dessa pesquisa que apesar desse alargamento de atores, o Estado ainda continua sendo o protagonista das relações internacionais. E a ação internacional dos governos subnacionais na maioria das vezes ocorre de maneira complementar à política externa nacional, sendo este o caso do Brasil até a presente data. A integração regional permite uma maior atuação dos governos subnacionais na cena internacional, no entanto, no caso do MERCOSUL, isso está ocorrendo à passos lentos ou praticamente nulos e ainda não há uma estrutura institucional que permita a atuação plena desses atores. Dessa forma, podemos dizer que o conceito de soberania, apesar de sua *hipocrisia organizada*, ainda é um conceito fundamental para possibilitar o entendimento das transformações políticas, econômicas e também sociais. E no caso estudado por esta pesquisa, optamos por afirmar a permanência do conceito; pois o Estado continua sendo o ator primordial ainda que haja compartilhamento de poder com outros atores (isto vem ocorrendo de maneira subordinada ao Estado, como é o caso dos governos subnacionais).

### Referências Bibliográficas

- OHMAE, Kenichi. *O fim do estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- RODRIGUES, Gilberto M. A. Impacts Of Globalization On Strategies For Competition In Subnational Governments - The Case Of Brazil. Presented at: Federalism in a Globalising World, August 5-6, 2003, New Delhi, India. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/federal/llviewpapers.asp#>> (Acesso em: 30/08/06).
- MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Traduzido por Ivonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- NUNES, Carmem J. S. A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: O caso do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 77-107.
- BORGÉA, Antenor. A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais. Brasília: MRE, 2001. Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001.
- KUGELMAS, Eduardo e BRANCO, Simão. “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”. In: Relatório Final do Projeto Temático “Gestão Estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana”, apresentado à FAPESP. São Paulo: CEDEC e PUC-SP, dez, 2002.
- MARIANO, Marcelo Passini e BARRETO, Maria Inês. “Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL”. In: VIGEVANI, T. et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004.

**Bolsa:** CNPq/PIBIC