

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 1 | 2017

*Governos não centrais no Mercosul: a
inserção internacional dos
estados-membros brasileiros e das
províncias argentinas*

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

GOVERNOS NÃO CENTRAIS NO MERCOSUL: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS-MEMBROS BRASILEIROS E DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto¹

Resumo: O presente artigo discute o tema da inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos dentro contexto de integração regional que resulta na criação do Mercosul. Inicialmente, busca-se inserir o fenômeno dentro do debate teórico das Relações Internacionais, identificando suas principais correntes explicativas. Posteriormente, busca-se analisar as experiências pioneiras do estado do Rio Grande do Sul e da província de Misiones no contexto inicial da integração regional, ainda antes da criação do Mercosul. Por fim, com o surgimento do bloco em 1991, busca-se analisar seus impactos no âmbito estadual (Brasil) e provincial (Argentina) para compreender as diferentes estratégias adotadas pelos diferentes governos não centrais com base em estudos de caso que abrangem diferentes regiões brasileiras e argentinas, identificando padrões similares nos dois países. A metodologia utilizada ao longo da pesquisa foi o da política comparada aplicada a um pequeno número de casos (*small n*).

Palavras-chave: Paradiplomacia, Diplomacia Federativa, Governos Não Centrais, Mercosul.

NON-CENTRAL GOVERNMENTS IN MERCOSUR: THE INTERNATIONAL INSERTION OF BRAZILIAN STATES AND ARGENTINIAN PROVINCES

Abstract: This article discusses the theme of the international insertion of Brazilian and Argentinian non-central governments within the context of regional integration that results into the creation of Mercosul. Initially, it seeks to insert the phenomenon within

¹ Professor Substituto da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (UFGD). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) com bolsa da CAPES. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Membro do Núcleo de Estudos Latino-americanos (NEL/IREL/UnB). Desde 2014 é membro da REPRI- Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa que congrega pesquisadores de várias universidades brasileiras e instituições de pesquisa. Pesquisa os seguintes temas: Paradiplomacia; Cooperação Descentralizada; Integração Fronteiriça; Integração Regional; MERCOSUL. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-9402-1915>. Email: arthur.banzatto@gmail.com

the theoretical debate of International Relations, identifying its main explanatory approaches. Then, it seeks to analyze the pioneering experiences of the state of Rio Grande do Sul and the province of Misiones in the initial context of regional integration, even before the creation of Mercosul. Finally, with the appearance of the block in 1991, it seeks to analyze its impacts at the state (Brazil) and provincial (Argentina) level in order to comprehend the different strategies taken by the different non-central governments based in case studies that includes different regions of Brazil and Argentina, identifying similar patterns in both countries. The methodology used during the research was the comparative politics applied to a small number of cases (small n).

Key-words: Paradiplomacy, Federative Diplomacy, Non-central Governments, Mercosur.

INTRODUÇÃO

A inserção internacional de um governo não central é feita através de diversas formas e possui diversas motivações. Inicialmente, no entanto, faz-se necessário estabelecer a distinção entre duas grandes modalidades: a paradiplomacia e a diplomacia federativa. Tal distinção é apontada inicialmente por Duchacek (1990) e Soldatos (1990) e acabou sendo utilizada, ainda que de forma adaptada, pela ampla maioria da literatura que versa sobre o tema.

A primeira modalidade de inserção internacional dos governos não centrais é denominada paradiplomacia e refere-se às formas autônomas e diretas de inserção internacional dos governos não centrais, que passam a atuar para além das fronteiras com base em motivações políticas, culturais ou socioeconômicas (KEATING, 2013).

Buscando explicar essas iniciativas, surge o conceito de paradiplomacia, que pode ser compreendido essencialmente pela atuação internacional de um governo não central (estado-membro, província, município, região, departamento, entre outros). Importante destacar aqui a definição de Noé Cornago Prieto, que se mostra bastante completa e é utilizada como referência por boa parte da bibliografia sobre o tema:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (PRIETO, 2004: 251-252)

Conforme anunciado na elaboração conceitual de Prieto (2004), a segmentação territorial própria da paradiplomacia não exclui formas mais cooperativas de atuação internacional onde há uma coordenação política do governo federal com os governos não centrais através de “acordos guarda-chuva” ou de mecanismos institucionais de diálogo e articulação conjunta, o que nos leva à segunda modalidade de inserção internacional dos governos não centrais.

Mesmo que haja divergências a respeito do termo utilizado para referir-se a esta modalidade, sendo chamada de “*marbled diplomacy*” (DUCHACEK, 1990, p. 3) ou “*intra-federal foreign-policy*” (DUCHACEK, 1990, p. 13) por Duchacek; de “*co-*

operative (supportive) action” por Soldatos (1990, p. 38); ou de “diplomacia federativa”, termo cunhado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil (1995) e difundido por Rodrigues (2004), Prazeres (2004) e Vigevani (2006), os autores citados descrevem o fenômeno de forma bastante similar, nos levando à interpretação de que tratam do mesmo objeto, porém com diferentes nomenclaturas. Inspirados pela literatura acadêmica brasileira, autores argentinos como Iglesias (2008) e Paikin (2010) passaram a adotar essa terminologia, considerada como aplicável também ao contexto argentino.

A diplomacia federativa, portanto, consiste basicamente em uma espécie de inserção internacional indireta, na qual o governo nacional atua como um mediador entre os governos não centrais e o plano internacional. Cada vez mais afetados pela interdependência, esses governos passaram a sentir a necessidade de um contato mais frequente com os órgãos nacionais que lidam com as relações externas, o comércio exterior e a segurança nacional, pois as decisões políticas dos últimos afetam substancialmente a capacidade dos primeiros em garantir o bem-estar de suas populações locais.

Sendo assim, seus representantes políticos buscam ter participação e influência nos processos decisórios desenvolvidos no plano federal, dentre os quais se inclui a condução das relações internacionais e a formulação da política externa, para proteger ou promover seus interesses locais e evitar que compromissos internacionais sejam firmados com base apenas nos interesses dos governos centrais.

Este processo de influência dos governos não centrais na formulação da política externa pode ocorrer tanto através de mecanismos informais de lobby político quanto através de dispositivos institucionais que promovam uma maior coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo² (DUCHACEK, 1990).

Ao versar sobre as causas externas da inserção internacional dos governos não centrais, autores como Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Hocking (2004) destacam a globalização e a integração regional, ambas responsáveis por aprofundar a interdependência dos governos não centrais diante do sistema internacional, exigindo uma ação reativa por parte deles. Essas causas, apesar de distintas, não podem ser

² A exemplo da “*National Governors’ Association*” e seu “*Committee on International Trade and Foreign Relations*” nos EUA; do “*Federal Council*” na Suíça; do *Bundesrat* na Alemanha e na Áustria; da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e da Subchefia de Assuntos Federativos no Brasil e da *Dirección de Asuntos Federales* na Argentina.

concebidas de forma isolada, uma vez que a integração regional representa uma tendência do processo de globalização (MEZA, 2001).

Dentro desse contexto, o presente trabalho busca compreender a atuação internacional dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas no âmbito do processo de integração regional do Mercosul, identificando as diferentes estratégias adotadas por esses atores com base nos impactos causados pela liberalização comercial e pela Tarifa Externa Comum (TEC) diante das assimetrias econômicas existentes entre as regiões de cada país.

Para cumprir com esse objetivo, o artigo foi dividido em três partes. Inicialmente, busca-se inserir o fenômeno da inserção internacional dos governos não centrais dentro do debate teórico das Relações Internacionais, identificando suas principais correntes explicativas. Posteriormente, busca-se analisar as experiências pioneiras do estado do Rio Grande do Sul e da Província de Misiones no âmbito inicial da integração regional, ainda antes da criação do Mercosul. Por fim, com o surgimento do bloco em 1991, busca-se analisar seus impactos no âmbito estadual (Brasil) e provincial (Argentina) para compreender as diferentes estratégias adotadas pelos diferentes governos não centrais com base em estudos de caso que abrangem diferentes regiões brasileiras (São Paulo – Região Sudeste; Rio Grande do Sul – Região Sul; Ceará – Região Nordeste) e argentinas (Tucumán – Noroeste; Misiones – Nordeste; Buenos Aires – Centro Oeste), identificando padrões similares nos dois países.

GOVERNOS NÃO CENTRAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL: ASPECTOS TEÓRICOS

Assim como a inserção internacional dos governos não centrais, a integração regional também se apresenta como uma tendência do mundo globalizado, sendo muito comum encontrar estudos que associam os dois fenômenos. Essa associação surge inicialmente no ambiente europeu, onde os governos não centrais, ao desenvolverem relações transfronteiriças, tiveram grande relevância no aprofundamento do processo de integração regional que resultou na União Europeia, exercendo contatos frequentes com os Estados-membros e as instituições supranacionais e intergovernamentais. Essa relevância culminou na criação do Comitê das Regiões, órgão vinculado à Comissão Europeia e, portanto, parte da estrutura institucional da União Europeia, que permite a participação dos governos não centrais europeus nos processos decisórios da instituição,

podendo expor seus interesses e demandas locais para serem atendidos no plano regional (JUNQUEIRA, 2014; ALMEIDA, 2012).

O mesmo ocorreu no âmbito sul-americano (ainda que de forma mais tímida), onde o MERCOSUL buscou inserir de alguma forma os governos não centrais ao longo de sua evolução, a exemplo da Rede Mercocidades e da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL (REMI), que posteriormente evoluiu para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do Mercosul (FCCR), criado através da Decisão n. 41/2004 do Conselho Mercado Comum e que passou a integrar a estrutura institucional do bloco.

Nesse sentido, Junqueira (2014) argumenta que o caráter multidimensional dos processos de integração regional da União Europeia e do Mercosul atuam como determinante para a inclusão de novos atores, dentre os quais se destacam os governos não centrais. Para o autor, apesar de os fluxos da globalização e da regionalização se darem no plano internacional, seus efeitos pragmáticos envolvem também esferas de poder de menor escala.

Podemos afirmar também que esse contexto faz emergir a ideia de uma integração subnacional (JUNQUEIRA, 2014; LESSA, 2007), representada pela articulação política e econômica entre governos não centrais de diferentes países, que ocorre paralelamente à construção dos blocos regionais formais estabelecidos através de acordos entre os Estados, a exemplo do acordo envolvendo o Codesul e a Crecenea, do qual participam províncias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) e estados-membros brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Apesar de impulsionados pelos Estados nacionais, a evolução dos processos de integração regional geram impactos que ultrapassam o âmbito dos seus governos centrais, influenciando a sociedade como um todo e também os governos não centrais. Tanto no caso brasileiro quanto argentino, argumenta-se que as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL afetam diretamente esses governos, fazendo com que eles sintam cada vez mais a necessidade de atuar nesse processo ao lado dos governos centrais, ainda que de forma limitada (JUNQUEIRA, 2014; PAIKIN, 2010).

A relação intrínseca entre paradiplomacia e integração regional, na qual os processos integracionistas afetam diretamente os governos não centrais e o cotidiano de suas sociedades, ao mesmo tempo em que representam uma importante via para a atuação internacional desses novos atores, faz com que alguns autores se utilizem das

teorias da integração regional para compreenderem o fenômeno da paradiplomacia de forma subsidiária, com o intuito de suprir a lacuna teórica existente.

[...] consideramos que um primeiro passo para entender analiticamente a atuação internacional dos governos subnacionais seria utilizar os conceitos e pressupostos das teorias de relações internacionais que tratam da questão da integração regional, já que estas perspectivas de análise partem do suposto básico de que a maior interação entre os países participantes levaria a um aumento das relações de interdependência. Esta constatação não é apenas um diagnóstico, pois pode ser entendida também como um roteiro de estudo para compreender os governos subnacionais (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 149-150).

Dentre as diversas teorias aplicadas em análises sobre a integração regional, a mais utilizada para a compreensão da paradiplomacia é a da Interdependência Complexa, desenvolvida no âmbito do Neoliberalismo Institucional. O fato de Keohane e Nye não abordarem especificamente a questão da paradiplomacia se deve muito ao contexto em que a obra *Power and Interdependence* foi publicada originariamente (1977). Apesar de nessa época já haver algum tipo de envolvimento por parte de alguns governos não centrais nas relações internacionais, ainda que de forma tímida, a questão da paradiplomacia se limitava ao plano empírico, não havendo ainda nenhum marco analítico-conceitual para compreendê-la no plano teórico.

Mesmo assim, o pioneirismo dos autores em romper com o estatocentrismo e reconhecer a diversidade de atores no plano internacional, além da possibilidade de políticas internas nos diversos níveis de governo assumirem aspectos internacionais, foi de extrema importância para o enquadramento teórico do tema (MAIA e SARAIVA, 2012).

A compreensão da ação internacional do Estado como o resultado de diversos desdobramentos de sua ação interna, reconhecendo que em seu interior existem diversos atores que desejam pautar sua ação no plano externo, representou um grande avanço teórico e serviu de forte inspiração para releituras que incluem os governos não centrais como importantes atores internacionais.

Sobre essa temática, Duchacek (1990) desenvolve uma interessante análise a respeito de como a interdependência afeta os governos não centrais, que passam a tomar cada vez mais consciência de sua vulnerabilidade perante eventos internacionais que lhes causam pressões, ao mesmo tempo em que lhes oferecem oportunidades, fazendo surgir a necessidade de algum tipo de reação a tais eventos.

Para além da interdependência complexa, outro enfoque teórico também aplicado à integração regional que nos ajuda a compreender a atuação internacional dos governos não centrais é o Intergovernmentalismo Neoliberal de Andrew Moravcsik (1993). Para o referido autor, o comportamento racional do Estado é influenciado pelas pressões sofridas tanto no plano externo quanto no plano interno, destacando a importância dos processos de negociação e barganha entre os atores domésticos que irão determinar a formação das preferências e do interesse nacional com base na análise dos custos e benefícios da integração

Ao contrário das abordagens neorealistas, que consideram os Estados como bolas de bilhar ou de caixas pretas com preferências e interesses nacionais fixos e predeterminados em termos de segurança e poder, Moravcsik (1993) considera que eles atuam no cenário internacional com base em objetivos definidos internamente por seus atores domésticos.

Argumenta-se, portanto, que, antes das negociações internacionais, existe uma etapa de negociação interna que envolve o conjunto dos atores domésticos da sociedade e os interesses específicos de cada um deles. Apesar de não mencionar expressamente os governos não centrais como um desses atores, é possível afirmar que eles buscam influenciar na formação do interesse nacional perante o processo de integração regional, sobretudo quando esse processo afeta diretamente suas economias e a sua capacidade em promover o bem-estar de suas populações.

Mariano e Mariano (2002), por sua vez, propõem uma adaptação da abordagem intergovernamentalista para analisar a atuação dos governos não centrais a partir da ideia de que, assim como o Estado federal, estes governos possuem competências político-administrativas e capacidade decisória institucionalizada sobre seus respectivos territórios. Dessa forma, eles teriam que canalizar os diferentes interesses ali presentes e, a partir, deles, definir seus objetivos e negociar com os demais atores, que seriam as outras unidades da federação, o Estado Federal, os outros Estados e os organismos internacionais.

As teorias intergovernamentalistas também são importantes para a compreensão da construção de instrumentos negociadores, mesmo que não institucionalizados, entre os Estados subnacionais e o fenômeno da integração regional. A repetição das negociações – visto que, a todo momento, os governos são pressionados a solucionar problemas advindos da integração – permite que os interesses subnacionais sejam incorporados gradativamente na agenda regional, permitindo o aumento da previsibilidade e um possível surgimento de instâncias específicas para o tema (MARIANO e MARIANO, 2002, p. 67).

Retomando a ideia de considerar os governos não centrais como atores mistos, que compartilham características das relações transnacionais e da política externa tradicional, uma interessante adaptação a ser feita seria a utilização dos pressupostos da interdependência complexa para compreendermos a paradiplomacia e dos pressupostos do intergovernamentalismo para compreendermos a diplomacia federativa. Enquanto na primeira modalidade a atuação externa é feita de forma autônoma e direta, a segunda envolve todo um processo de negociação e barganha entre o governo central e suas unidades federadas que pode ser analisado sob a ótica intergovernamental.

EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS: O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E A PROVÍNCIA DE MISIONES

A partir da segunda metade dos anos 1980, ao mesmo tempo em que a globalização se consolidava como um importante fenômeno do sistema internacional, Brasil e Argentina iniciaram um processo de aproximação que resultou na celebração de diversos acordos de cooperação econômica e política. Dentre eles, destacam-se a Declaração de Iguazu de 1985 e a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina de 1986, que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica. A partir de então, inicia-se o processo de integração regional no Cone Sul que resultaria, posteriormente, na criação do MERCOSUL em 1991, com a celebração do Tratado de Assunção.

No ano de 1988, os dois países assinaram o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23, um acordo marco que busca o desenvolvimento da região de fronteira entre Argentina e Brasil no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica. Este protocolo foi considerado o primeiro instrumento internacional negociado e aprovado pelo Brasil que reconhece a participação de governos não centrais na política externa nacional, institucionalizando a paradiplomacia fronteiriça entre Brasil e Argentina (PRADO, 2013; RODRIGUES, 2004; SEITENFUS, 1994).

Com isso, inicia-se a aproximação da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA Litoral)³ com o Conselho de Desenvolvimento e

³ Órgão criado em 1984, que integra as províncias de Chaco, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, Santa Fé e Misiones com o objetivo de propor e difundir políticas comuns para fomentar as exportações da região, a integração dos setores produtivos regionais, a integração fronteiriça com os países vizinhos e a participação ativa nas decisões nacionais em matéria de comércio internacional que afetassem suas capacidades locais.

Integração do Sul (CODESUL)⁴, através da criação da Comissão de Execução do Programa, um grupo de trabalho permanente integrado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países e por seus respectivos governos estaduais e provinciais. A partir de então, foram realizadas reuniões esporádicas envolvendo os governadores dos dois grupos sub-regionais. Com a Declaração de Passo de Los Libres, em 1995, criou-se o Foro Permanente de Governadores do CODESUL-CRECENEA, conferindo formato institucional às reuniões, que passaram a ocorrer duas vezes por ano (JUNQUEIRA, 2014; MEDEIROS, 2003).

Tal iniciativa foi resultado de uma série de estudos de cooperação econômica e técnica, visando, além da intensificação do turismo local, a materialização de grandes obras de infraestrutura (BRANCO, 2008). Outros objetivos envolviam ainda a identificação de complementaridades econômicas e oportunidades comerciais entre as regiões, bem como a promoção da cooperação descentralizada e da integração fronteiriça nas áreas de: infraestrutura física, educação, turismo e cultura (PRADO, 2013).

A região associativa entre o CODESUL e o CRECENEA é destacada de forma bastante positiva pela literatura que aborda a questão dos governos não centrais no MERCOSUL, sendo considerada como a mais importante experiência de cooperação inter-regional na América Latina (KUGELMAS e BRANCO, 2005); a principal articulação de governos não centrais dentro do MERCOSUL (PRADO, 2013); e a primeira iniciativa paradiplomática multilateral na América Latina, servindo de inspiração para o estabelecimento de futuras parcerias extrarregionais (LESSA, 2007).

Além desses méritos, a parceria CODESUL-CRECENEA também é apontada como uma importante forma de inserir os governos não centrais no processo de integração regional do MERCOSUL, influenciando politicamente o *modus vivendi* do bloco e promovendo sua democratização, mesmo diante dos limites impostos por seu caráter intergovernamental. Assim, cria-se uma espécie de governança regional, na qual os estados brasileiros e províncias argentinas se envolvem de forma conjunta em assuntos como infraestrutura, saúde, cultura, educação, turismo, meio ambiente, ciência e tecnologia, cooperação técnica e segurança (MEDEIROS, 2008; 2003).

Apesar de ter se consolidado enquanto instituição formal apenas em 1995, o desenvolvimento da parceria inicia-se ainda em meados dos anos 1980, demonstrando

⁴Órgão criado em 1961 pelos estados do Rio Grande Sul, Santa Catarina e Paraná, através de um convênio, com o intuito de solucionar históricos problemas de desequilíbrio regional no país. O Mato Grosso do Sul foi incorporado em 1992.

que os estados do sul do Brasil e as províncias do nordeste da Argentina já estavam engajados no processo de integração regional antes mesmo da criação do MERCOSUL, em 1991.

Para além do aspecto multilateral, o processo de integração regional do Cone Sul também promoveu importantes mudanças dentro dos governos não centrais brasileiros e argentinos, sobretudo aqueles localizados em áreas fronteiriças, estimulando a prática da paradiplomacia transfronteiriça e transregional (DUCHACEK, 1990) através de contatos formais e informais entre eles.

No caso brasileiro, um importante marco inicial da paradiplomacia no contexto da integração regional ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, durante o governo de Pedro Simon (1987-1990), com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI) em 1987. Considerada a primeira secretaria estadual destinada a lidar com assuntos internacionais no país, sua criação resultou de um projeto desenvolvido pelo internacionalista Ricardo Seitenfus, único acadêmico brasileiro detentor do título de Doutor em Relações Internacionais na época, que assumiu a responsabilidade pelo órgão (RODRIGUES, 2004; SEITENFUS, 1994).

Até hoje a iniciativa pioneira do Rio Grande do Sul serve como estudo de caso e modelo a ser seguido por outras administrações estaduais que buscam inserir-se internacionalmente, além de oferecer uma reflexão a respeito do papel das unidades federadas na política externa brasileira. Os detalhes desta experiência estão relatados pelo próprio Seitenfus (1994). No entanto, faremos questão de pontuar alguns aspectos pertinentes aos fins do desta pesquisa.

No tocante aos objetivos da SEAI definidos no projeto que previa a sua criação, destacam-se a associação do Rio Grande do Sul aos esforços da integração regional promovidos pelo governo federal; e o rompimento com a postura centralizadora e antidemocrática do Estado brasileiro, que tradicionalmente excluía a participação dos estados-membros na elaboração e execução da política externa. Para cumprir com tais objetivos, o governo estadual deveria, primeiramente, integrar-se com a sociedade civil e os agentes econômicos estaduais, para depois transmitir seus interesses e demandas para o governo central (SEITENFUS, 1994, p. 76-77).

Observa-se aqui uma espécie de transposição da lógica intergovernamental para o plano subnacional. Da mesma forma que o Brasil define a formação do seu interesse nacional com seus atores internos para depois negociar sua posição junto aos demais países do MERCOSUL, o Rio Grande do Sul desenvolveria um processo similar em sua

esfera estadual, para depois negociar com o governo central brasileiro, os demais estados da federação e até mesmo com atores internacionais, como as províncias argentinas.

Apesar dos problemas envolvendo a ausência de recursos humanos e de orçamento; os conflitos de competência e as disputas por espaço com outras secretarias; as políticas de obstrução praticadas pelo Itamaraty e pelo Departamento de Relações Consulares (DRC) da Secretaria de Justiça; e a postura de indiferença e má vontade da União para com a SEAI, o órgão desenvolveu iniciativas importantes. A principal delas foi a forte aproximação dos estados brasileiros do CODESUL (liderados pelo Rio Grande do Sul) com as províncias argentinas do CRECENEA, através da realização de diversas reuniões envolvendo não apenas os governos estaduais, como também as prefeituras dos municípios fronteiriços (SEITENFUS, 1994).

Essa aproximação gerou importantes resultados. No plano jurídico, destaca-se a possibilidade de participação formal dos estados brasileiros e das províncias argentinas no processo integracionista que estava em marcha. De modo a legitimar e regulamentar essa participação, a associação CODESUL-CRECENEA havia elaborado um projeto que, após diversas pressões internas, foi encaminhado para análise de suas respectivas chancelarias. Em novembro de 1988, durante a reunião de cúpula de Montevideú, o projeto foi aprovado por meio da assinatura do já mencionado Protocolo Regional Fronteiriço n. 23, considerado um importante marco normativo para a paradiplomacia na região.

O que parecia impossível restava conquistado; pela primeira vez na história de nossa política externa, o governo central admitia, formalmente, que estados da União exercessem, ainda que sob certas condições, atividades autônomas de caráter internacional. A partir da assinatura do Protocolo 23, nove estados e províncias dos dois países poderiam promover seus interesses externos mútuos sem se remeterem às chancelarias (SEITENFUS, 1994, p. 86).

No plano político, além dos frequentes encontros com governadores provinciais argentinos, Pedro Simon chegou a ir à Buenos Aires para conversar diretamente com o recém-eleito presidente Carlos Menem, buscando ressaltar a importância do processo de integração entre Brasil e Argentina, pois havia um receio de que este pudesse ser prejudicado com a transição presidencial argentina (RODRIGUES, 2004).

Diante desses relatos, é possível alegar que, além do seu caráter pioneiro, a atuação internacional do Rio Grande do Sul através da SEAI possuiu o mérito de antecipar-se à criação do MERCOSUL, colocando o estado como protagonista das iniciativas integracionistas que estavam se desenvolvendo.

Assim como o contexto da integração regional influenciou na criação da SEAI, a província argentina de Misiones também aproveitou-se de sua experiência como parte ativa do acordo entre o CRECENEA e o CODESUL e da criação do MERCOSUL, quando a província passou a desenvolver atividades no âmbito da integração regional de forma sistemática, para criar um espaço institucional dedicado a trabalhar com o tema.

Dessa forma, é criada, em 1991, a *Subsecretaría* (com status de Secretaria) de *Comercio Exterior e Integración* (SUCEI), vinculada ao *Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual y Comercio Exterior e Integración*. Tal iniciativa de Misiones representou um marco para a paradiplomacia argentina, ao estabelecer, pela primeira vez no país, um espaço institucional destinado exclusivamente a lidar com assuntos internacionais. Dentro da SUCEI, é criada ainda a direção CRECENEA-MERCOSUL para lidar com os temas referentes ao bloco e aprofundar a vinculação com os governos não centrais dos países vizinhos, que passaram a fazer parte de um projeto comum (PAIKIN, 2010).

Em entrevista realizada por Paikin com o responsável pela SUCEI na época, Sergio Conde, este ressalta o pioneirismo e o protagonismo de Misiones no âmbito da paradiplomacia transregional e transfronteiriça:

En un principio se pensó que las relaciones históricas con los vecinos tendrían una suerte de reconocimiento, legalizando el intercambio que se realizaba de hecho, sea éste comercial, turístico o migratorio. Y aunque luego no fue así, desde el año 1991, la provincia buscó firmar acuerdos con los Estados vecinos en materia de infraestructura, energía, intercambio comercial y turismo (CONDE apud PAIKIN, 2010, p. 89).

Além do Rio Grande do Sul e de Misiones, outros estados e províncias passaram a desenvolver ações internacionais. Inicialmente, observou-se maior protagonismo daqueles localizados em áreas de fronteira, pelo fato de eles serem os mais afetados pelo aumento da interdependência regional. Esse fator é apontado por Soldatos (1990) como uma importante determinante externa da paradiplomacia, uma vez que a proximidade geográfica e demográfica, as afinidades culturais e as complementariedades econômicas ajudam a promovê-la.

Mesmo sem uma secretaria específica para lidar com assuntos internacionais, os demais membros do CODESUL-CRECENEA se aproveitaram dos Comitês de Fronteira criados a partir do Protocolo n. 23 para aprofundar as relações entre si. Um ponto em comum entre eles é a distância dos centros políticos (Brasília e Buenos Aires), o que gerou, historicamente, um sentimento de omissão por parte dos respectivos governos centrais diante dos problemas da região.

A paradiplomacia transfronteiriça, portanto, passa a ser vista como uma alternativa a essa omissão, buscando atuar em questões envolvendo assuntos típicos das áreas de fronteira, como o fluxo de pessoas e bens; a gestão de projetos comuns; a formação de arranjos produtivos locais binacionais; o compartilhamento de infraestrutura e serviços públicos; entre outros (COLACRAI E ZUBELZU, 2004).

OS IMPACTOS LOCAIS DA CRIAÇÃO DO MERCOSUL DIANTE DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS NO BRASIL E NA ARGENTINA

Após a criação do MERCOSUL, através do Tratado de Assunção em 1991, o processo de integração regional seguiu avançando, sobretudo a partir de 1994, com a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC) a ser aplicada às importações extrazona e a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu as bases institucionais do bloco. Esses eventos contribuíram para o aumento da interdependência, não apenas entre governos não centrais fronteiriços, mas entre todos os demais.

Ao promover gradativamente a eliminação das barreiras alfandegárias, a integração dos mercados e o aumento dos fluxos comerciais entre os Estados Partes, o MERCOSUL afetou profundamente as estruturas produtivas dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas, ainda que de formas diferentes. Com relação a essas diferenças, é possível identificarmos a existência de alguns padrões que se repetem nos dois países.

Com relação ao estado de São Paulo, observou-se que, apesar de ser a principal unidade federativa do Brasil em termos de produção e população, e de ser um grande exportador de produtos manufaturados para o MERCOSUL, seu governo apresentou baixo grau de ativismo perante o bloco. Em pesquisa realizada por Karina Mariano (2002), a autora demonstra certa surpresa diante desse fato, pois esperava-se uma ação mais propositiva por parte do governo paulista devido ao grande intercâmbio comercial que ele possui com os países do MERCOSUL.

Contrariamente ao que imaginávamos – em virtude das condições estruturais do Estado de São Paulo e do contexto internacional favorável à emergência das unidades subnacionais – a análise das atas das reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC), juntamente com análise de notícias de jornais, não permite identificar o Estado de São Paulo enquanto ator subnacional ativo no contexto do MERCOSUL, ou do governo estadual enquanto um possível interlocutor dos interesses paulistas. Nossa perspectiva era identificar mudanças na formulação da agenda política ou de adaptação organizacional do Governo de São Paulo, verificamos que, pelo menos nos últimos dez anos, a administração estadual paulista não desenvolveu atividades significativas com relação ao MERCOSUL ou com relação à integração latino-americana. Para um importante membro do governo paulista, o MERCOSUL é visto como uma experiência comercial que tem seu ponto central na ação das empresas privadas e o governo intervém para resolver eventuais impasses (MARIANO, 2002, p. 385).

Na mesma publicação, a autora levanta a hipótese de que São Paulo não necessita participar diretamente das negociações do MERCOSUL porque sua intervenção ocorre no plano doméstico, através de seu elevado poder de influência perante o governo federal. Essa hipótese é corroborada posteriormente por Medeiros (2010), quem aponta para uma hegemonia do referido estado no âmbito da política externa brasileira.

O baixo envolvimento da administração estadual paulista com assuntos vinculados à integração regional e à paradiplomacia, de forma geral, é explicado pelo fato de o governo paulista adotar uma estratégia que visa atuar perante o governo federal, fazendo uso da sua força política e econômica para ter suas demandas atendidas no plano externo.

Dentro del escenario de Brasil y del Mercosur, reforzar la actividad de la constituent diplomacy parece haber sido la opción del estado de São Paulo. Si bien otros estados –entre ellos la propia ciudad de São Paulo– se han mostrado sensibles a una acción paradiplomática, el gobierno estatal, stricto sensu, no parece estar –en alto grado y de forma sistemática– interesado en movilizar sus instituciones con el fin de proyectar internacionalmente al Estado [...]. A pesar de la importancia del Mercosur, en cuanto destino de las exportaciones paulistas de productos con alto valor agregado (MEDEIROS, 2006: 62), el Ejecutivo paulista parece enfocar sus esfuerzos en una actuación junto a las autoridades de Brasilia (MEDEIROS, 2010, p. 171-172).

No contexto argentino, a postura adotada por Buenos Aires, principal província exportadora do país, se mostra bastante similar. Em pesquisa realizada por Paikin (2010, p. 160), observou-se uma “desídia” em termos de interesse e ativismo político de seus governadores com relação ao MERCOSUL, muito embora o bloco seja o principal destino comercial de suas exportações. Ao questionar esse fato perante agentes públicos

e políticos provinciais, o autor ouviu respostas no sentido de que eles não têm grandes interesses em participar das reuniões do MERCOSUL, pois já se sentem representados pelos funcionários da *Cancillería*.

A convergência de interesses entre Buenos Aires e o governo central argentino faz com que não haja interesse por parte do governo provincial em desenvolver algum tipo de protagonismo internacional ou construir uma agenda própria que impulse a paradiplomacia. Tampouco existem pressões sociais para isto, uma vez que os principais setores da sociedade civil bonaerense costumam reportar suas demandas e reivindicações diretamente à *Cancillería*, sem intermédio do governo provincial.

Habiendo recorrido la historia de la provincia de Buenos Aires en relación al MERCOSUR, la primera conclusión a la que se puede arribar es que su acción, o mejor dicho, su falta de acción, tiene que ver, antes que con un desarrollo propio, con la particular relación de la política y la sociedad bonaerense con respecto al gobierno nacional. Como ha quedado claro, existe una profunda dificultad, tanto por parte de los políticos y funcionarios como por parte de los sectores productivos, por construir su particularidad y sus referentes propios dentro del marco de la política nacional, y una permanente búsqueda de entender los intereses del conjunto del Estado como una réplica de los propios. En este marco, el desarrollo de la paradiplomacia en tierras bonaerenses no ha dado los frutos esperados según la idea, planteada por Schiavon (2006), de que a mayor nivel de producto interno, mayor participación internacional (PAIKIN, 2010, p. 166-167).

Apesar de neste item estarmos discorrendo a respeito das causas externas da paradiplomacia brasileira e argentina, as estratégias de inserção internacional de São Paulo e Buenos Aires nos permitem identificar também uma importante causa doméstica: a assimetria entre as unidades federadas.

Soldatos (1990) argumenta que esse fator, ao criar a ideia de que a política externa é um produto das elites dominantes situadas em uma ou mais unidades federadas que concentram as forças política, econômica e demográfica do país, constitui uma importante motivação para a paradiplomacia, que passa a representar uma alternativa para o atendimento dos interesses das unidades federadas menos poderosas no plano internacional.

A hipótese de Soldatos (1990) se mostra presente tanto no caso brasileiro (FROIO, 2015; MEDEIROS, 2010; RODRIGUES, 2004) quanto no caso argentino (PAIKIN, 2010; SAFAROV, 2009; ZUBELZU, 2008), conforme verificaremos adiante.

Ao analisar os impactos do MERCOSUL na política econômica de estados brasileiros de diferentes regiões (São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia), Medeiros (2006) observou que a divisão centro-periferia se faz presente dentro do

Estado brasileiro. Na sua visão, as articulações entre atores políticos e econômicos não envolvem apenas os respectivos interesses de cada um, mas também as hierarquias de poder entre eles.

Feito essa constatação, o autor argumenta que a definição do interesse nacional é pautada principalmente pelo eixo Sudeste-Sul, em função de sua centralidade político-econômica. Os estados do Nordeste, portanto, encontram-se em uma posição marginalizada dentro da estrutura federativa brasileira, o que repercute negativamente em sua capacidade de influenciar o processo integracionista do MERCOSUL.

Todavia, constata-se, globalmente, um federalismo não cooperativo que se mostra danoso aos entes subnacionais. Ele é marcado por uma débil constituent diplomacy onde o ator central concentra o poder de concepção e implementação das políticas públicas de caráter internacional. Ela responde, essencialmente, aos interesses da matriz de desenvolvimento nacional, calcada em grande parte, nos interesses dos entes infra-estatais mais ricos – o centro – em detrimento dos menos favorecidos – a periferia. Além disso, o que se verifica é a hegemonia de uma integração negativa, mormente ancorada na supressão de obstáculos, sobre uma integração positiva, baseada em ações pró-ativas de criação de novos mecanismos institucionais (MEDEIROS, 2006, p. 64).

Importante ressaltar, contudo, que a condição periférica de estados nordestinos não significa dizer que eles não possam extrair proveitos do processo de integração regional. Nesse sentido, Medeiros (2006) identifica que Pernambuco apresentou alguma semelhança com São Paulo no que diz respeito aos efeitos causados pelo MERCOSUL. Ambos estados aumentaram suas exportações para os países do bloco e foram favorecidos pelos termos de intercâmbio, tendo em vista a presença de bens de maior valor agregado. Apesar dos ganhos comerciais, no entanto, o autor faz a ressalva de que o MERCOSUL não trouxe melhorias estruturais para Pernambuco, uma vez que o estado continua apresentando uma estrutura produtiva com pouco dinamismo em comparação ao eixo Sudeste-Sul.

Também analisando os impactos do MERCOSUL nas diferentes regiões brasileiras, Maia e Farias (2006) nos relevam seu caráter desigual e assimétrico. As regiões Sul e Sudeste apresentaram resultados muito positivos, uma vez que passaram a exportar cada vez mais produtos manufaturados para os países do bloco. A região Nordeste, por sua vez, ampliou o seu déficit comercial, tornando-se um “importador líquido crescente de produtos provenientes do bloco” (MAIA e FARIAS, 2006, p. 45).

Segundo os autores, um importante fator que explica essa desigualdade é o caráter geopolítico e estratégico do MERCOSUL, cujo surgimento resultou de uma opção de *public policy*, que buscava substituir a postura de conflito e concorrência com

relação à Argentina por uma nova postura de cooperação e integração. Sendo assim, a criação do bloco foi negociada e articulada dentro dos círculos fechados da diplomacia, não envolvendo um amplo debate nacional que incorporasse o empresariado e os governos estaduais nas discussões.

Essa análise também é feita por França (2011), quem argumenta que, apesar do aumento do interesse de outros atores pela política externa no contexto da integração regional, os processos envolvendo as negociações e a tomada de decisão foram estritamente conduzidos pelos governos centrais e suas respectivas burocracias.

Ao se analisar quais têm sido os procedimentos de tomada de decisão mais persistentes, o que se pode sustentar é que, apesar da politização da política externa gerada pela importância crescente das dinâmicas de integração regional sobre as realidades domésticas, o aumento do interesse por parte de atores estatais ou não-estatais tradicionalmente aliados do processo de tomada de decisões não significou a democratização política desse processo (FRANÇA, 2011, p. 336).

Diante do fato de o MERCOSUL não contemplar os interesses mais relevantes para as regiões Norte e Nordeste, a paradiplomacia permite que os estados dessas regiões procurem e estabeleçam laços com outros mercados internacionais que lhes ofereçam maiores vantagens. O Ceará, por exemplo, converteu-se em uma “privilegiada porta de entrada e saída do comércio exterior brasileiro, sobretudo para mercados do entorno atlântico do Nordeste do Brasil (América do Norte, Península Ibérica, Caribe e África)” (MAIA e FARIAS, 2006, p. 110).

Nesse sentido, Maia e Farias (2006) apontam o Ceará como um exemplo bem-sucedido de estado periférico que foi afetado negativamente pelo MERCOSUL e por outras decisões da política nacional, mas que conseguiu exercer uma importante atuação externa autônoma para compensar tais prejuízos. Mesmo localizado em uma das áreas mais atrasadas e isoladas do país, o referido estado assumiu um papel de destaque em termos de paradiplomacia, buscando o exterior para superar o seu subdesenvolvimento e internacionalizar sua economia através da ampliação do acesso aos fluxos de comércio, turismo, investimento, financiamento, tecnologia e cooperação técnica.

Assim como no caso do Rio Grande do Sul, o sucesso da paradiplomacia cearense foi conquistado, em grande parte, graças à criação de um espaço institucional dentro da burocracia estadual, gerenciado por profissionais competentes e habilitados para desenvolver ações internacionais. Desse modo, a criação da Assessoria Internacional para Assuntos Internacionais (com *status* de Secretaria) em 1995, núcleo

estratégico e operacional da paradiplomacia cearense, sob responsabilidade de José Nelson Bessa Maia, exerceu importante papel em seu processo de internacionalização.

A importância da institucionalização e de um corpo técnico qualificado também é destacada por Vigevani (2002), quem aponta para a necessidade de desenvolvimento de instâncias e de quadros capacitados para o exercício da paradiplomacia, envolvendo atividades de planejamento; formulação estratégica; implementação; acompanhamento e avaliação das ações internacionais desenvolvidas pelos governos não centrais.

Na Argentina, a condição periférica da região Noroeste⁵, que possui os menores índices de desenvolvimento do país, fez com que a paradiplomacia surgisse como alternativa a sua situação de marginalidade econômica e baixíssimo poder de influência perante o governo central (SAFAROV, 2009). Aponta-se também que a marginalidade econômica dessa região foi acentuada com a criação do MERCOSUL.

Enquanto a situação geográfica favorável fazia com que as províncias do Nordeste argentino concebessem a integração regional de forma positiva, identificando nela um meio para a superação de sua posição periférica em relação à política e à economia nacional, as províncias do Noroeste argentino consideravam o MERCOSUL como sinônimo de pobreza, angústia e desemprego. Existia um medo generalizado de que a extinção das barreiras aduaneiras, que até então haviam protegido o mercado interno, faria com que essas províncias sofressem uma invasão de produtos brasileiros, uma vez que suas empresas não seriam capazes de competir em condições de igualdade com o Brasil, considerado um “gigante comercial” (PAIKIN, 2010, p. 75).

Dentre essas províncias, a postura temerária se mostrava bastante evidente em Tucumán, que se sentia ameaçada diante da provável desestruturação de sua economia baseada essencialmente na produção de cana de açúcar. Além de serem mais produtivas, as plantações brasileiras eram subsidiadas pelo governo federal através de um programa de incentivo à produção de etanol, o que acentuava ainda mais as assimetrias existentes. Diante dessa ameaça, os representantes de Tucumán no Congresso Nacional tentaram de todas as formas intervir nas negociações em curso e defender seus interesses perante o governo central, prática considerada por Paikin (2010) como uma modalidade indireta de paradiplomacia, através da busca de influência na formação da posição nacional⁶.

⁵ Composta pelas províncias de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero e Tucumán.

⁶ Essas ações indiretas se assemelham bastante com a diplomacia federativa abordada na introdução, na qual os governos não centrais atuam internacionalmente através do governo central, influenciando na formulação da política externa nacional. No entanto, o termo diplomacia federativa é mais apropriado para classificar as ações indiretas no âmbito do poder executivo, através de órgãos específicos criados para promover a articulação entre a União e suas unidades federadas.

O tema ganhou repercussão nacional, opondo o Congresso Nacional em dois blocos: protecionistas e liberais. Ao final, prevaleceu a posição protecionista, que conseguiu sustentar o regime de exceção para o setor açucareiro até 2005. Para Paikin (2010), o que mais influenciou nessa questão foi a rejeição total por parte de Tucumán em aceitar qualquer outro acordo, diante da grande hostilidade com que sua sociedade enxergava o MERCOSUL. O clamor popular regional ganhou visibilidade nacional através de matérias publicadas em importantes jornais como o *Clarín* e o *La Nación*, alertando para os efeitos devastadores da abertura comercial.

Importante frisar aqui que, apesar de Tucumán ter assumido o protagonismo em defesa da proteção do setor açucareiro, o tema afetava diretamente outras províncias produtoras, como Jujuy e Salta. Ademais, essa reivindicação ganhou também o apoio de províncias não produtoras de cana de açúcar, pois estas consideravam que a solução protecionista abriria um importante precedente para a futura inclusão de outros produtos sensíveis ao regime de exceção. Em contrapartida, províncias com indústrias mais competitivas como Buenos Aires e Mendoza consideravam que as negociações envolvendo listas de exceção representavam um grande entrave para a chegada de seus produtos ao mercado consumidor brasileiro.

Conforme nos relata Paikin (2003), a inclusão de produtos ao regime de exceção passou a ser utilizado como moeda de troca entre as províncias argentinas. Essa estratégia foi criticada por muitos políticos favoráveis à integração regional e à abertura comercial. A frase do deputado nacional Carlos Raimundi, da província de Buenos Aires, resume a crítica de que o protecionismo em determinados setores da economia era prejudicial à nação argentina como um todo.

[...] si para salvar una economía regional como el azúcar, ponemos trabas proteccionistas que después se pueden expandir a otros sectores del comercio bilateral como el trigo o lácteos, no es muy beneficioso para la nación. Y este problema ha sido tenido en cuenta por los legisladores (RAIMUNDI apud PAIKIN, 2003, p. 61).

A questão do açúcar serve para ilustrar o quão complexo é o processo de negociação e barganha entre os atores domésticos para a formação do interesse nacional, segundo os pressupostos da teoria intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1993). A ausência de interesses nacionais fixos e pré-determinados pelo Estado permite que, em determinadas circunstâncias, os interesses de uma província com baixa

expressão política e econômica (Tucumán) possa se sobrepor aos interesses da província mais desenvolvida e influente do país (Buenos Aires). A formação do interesse nacional em defesa do protecionismo, feita com base na análise dos custos e benefícios da integração, gerou impactos diretos no âmbito do MERCOSUL, uma vez que esse interesse passou a ser defendido pelo governo argentino nas negociações com os outros países do bloco.

Segundo Paikin (2010), a situação começou a ganhar novos contornos quando Lula e Néstor Kirchner assumem as presidências de Brasil e Argentina em 2003, momento em que os dois países voltam suas atenções para o fortalecimento do MERCOSUL, em oposição à proposta dos Estados Unidos da América (EUA) de instituir a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Ao buscar promover o Brasil como um líder regional e construir uma sólida aliança com a Argentina, o Governo Lula chegou à conclusão de que o conflito açucareiro gerava mais inconvenientes que benefícios, ainda mais diante do fato de o mercado argentino ter sido bastante reduzido com a crise de 2001.

Buscando resolver esse impasse, o Brasil propôs que os produtores tucumanos abandonassem o açúcar e passassem a produzir etanol em parceria com o setor sucroalcooleiro paulista. Inicialmente, a proposta gerou repercussão negativa dentro de Tucumán, pois foi considerada como um ato de exacerbada ingerência brasileira em assuntos internos da província. Com o passar do tempo, no entanto, os produtores, acadêmicos e agentes públicos de Tucumán começaram a perceber a existência de uma alteração real da matriz energética mundial rumo à produção de etanol.

Além disso, a sanção da lei nacional de biocombustíveis garantia à província a possibilidade de conseguir importante margem de lucro dentro do país. Desse modo, a produção de açúcar passou a ser gradativamente substituída pela produção de etanol. A progressiva redução da dependência do açúcar, fez com que o governo de Tucumán adotasse uma nova postura com relação ao MERCOSUL, substituindo a confrontação pela cooperação. Somado a esse fator, o alinhamento do governo provincial com o governo central, a partir de 2003, facilitou a execução de ações concretas da província dentro do bloco.

A progressiva redução da dependência do açúcar, fez com que o governo de Tucumán adotasse uma nova postura com relação ao MERCOSUL, substituindo a confrontação pela cooperação. Somado a esse fator, o alinhamento do governo provincial com o governo central, a partir de 2003, facilitou a execução de ações

concretas da província dentro do bloco. Essa mudança de postura é identificada nos dizeres de José Vitar, Secretário de Relações Internacionais da Província de Tucumán:

La sensación de miedo se fue y de pronto este espacio geográfico, político, cultural denominado MERCOSUR, comenzó a verse como una oportunidad de colaboración y Tucumán empezó a pensar que tenía un lugar, su lugar, en el proceso de integración (VITAR apud PAIKIN, 2010).

Assim como a proximidade geográfica e econômica das províncias do Nordeste da Argentina (CRECENEA) haviam possibilitado o estabelecimento da parceria com os estados do Sul do Brasil (CODESUL), a condição periférica e o baixo desenvolvimento econômico impulsionou a aproximação das províncias do Noroeste argentino com os estados do Nordeste brasileiro. Cientes de que compartilhavam características e problemas similares, as duas regiões buscaram se associar para desenvolver estratégias conjuntas de promoção do desenvolvimento e superação das desigualdades regionais.

A província de Tucumán assumiu o protagonismo dessa iniciativa, promovendo o *Primer Encuentro de Gobernadores del Noroeste Argentino con sus pares del Nordeste Brasileño* (MERCOSUL, 2007), ocorrido nos dias 18 e 19 de maio de 2007, na cidade de San Miguel de Tucumán. Acompanhados por representantes nacionais de ambos os países, os representantes estaduais e provinciais ali presentes definiram três eixos de ação conjunta: cooperação universitária, desenvolvimento regional e turismo.

Posteriormente, Tucumán é eleita como sede da XXXV Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, ocorrida em 1º de julho de 2008. No mesmo ano, também é indicada por consenso entre os governadores brasileiros e argentinos para coordenar o Comitê de Governadores do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do Mercosul (FCCR) (MERCOSUL, 2008).

Em um *ranking* elaborado por Paikin (2010; 2011), com base em indicadores objetivos⁷, Tucumán foi considerada a província argentina com maior atuação junto ao processo de integração regional, conseguindo uma pontuação de 4,5 pontos em um total de 5,0 possíveis. Além dela, outras duas províncias do Noroeste argentino (Jujuy e Catamarca) apresentaram alto índice de vinculação com o MERCOSUL, atingindo uma pontuação de 4,0 pontos. O autor alega que o ativismo dessas províncias no âmbito regional é explicado por dois fatores: alta vulnerabilidade comercial perante o bloco e

⁷ I) Existência de um espaço institucional no âmbito do executivo provincial destinado à integração regional ou assuntos internacionais de forma geral; II) Existência de uma comissão legislativa permanente vinculada aos temas do MERCOSUL; III) Participação no FCCR; IV) Participação no Parlamento do MERCOSUL; V) Cooperação horizontal em iniciativas de integração sub-regional no MERCOSUL.

situação periférica no cenário político-econômico nacional. O primeiro faz com que haja uma maior necessidade em participar das decisões e das discussões do MERCOSUL, enquanto o segundo atua no sentido de impulsionar iniciativas autônomas através da paradiplomacia.

Retomando a questão dos diferentes impactos causados pelo MERCOSUL no contexto das assimetrias regionais entre os estados-membros brasileiros e as províncias argentinas, o quadro abaixo sintetiza a existência de alguns padrões identificados.

Quadro 1 – Os impactos do Mercado Comum do Sul diante das assimetrias regionais.

Unidade Federada	Distância Geográfica dos Demais Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Impactos Iniciais Causados pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Poder de Influência Perante o Governo Federal	Estratégia de Inserção Internacional
Rio Grande do Sul (BRA)	Fronteiriça (ARG e URU)	Positivos	Médio	Paradiplomacia Regional
São Paulo (BRA)	Média	Positivos	Alto (centro econômico)	Diplomacia Federativa
Ceará (BRA)	Distante	Negativos	Baixo (periferia econômica e política)	Paradiplomacia Global
Misiones (ARG)	Fronteiriça (PAR e ARG)	Positivos	Médio	Paradiplomacia Regional
Buenos Aires (ARG)	Próxima	Positivos	Alto (centro político e econômico)	Diplomacia Federativa
Tucumán (ARG)	Média	Negativos	Baixo (periferia econômica e política)	Paradiplomacia Regional

Fonte: Elaboração do autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao sofrerem alterações em suas políticas cotidianas devido às decisões tomadas em esferas superiores, é cada vez mais perceptível o interesse dos governos não centrais em inserir-se internacionalmente com o intuito de buscar o seu desenvolvimento econômico e social e melhor satisfazer as demandas de suas populações locais.

Mesmo tendo sido conduzido pelos governos centrais do Brasil e da Argentina, o processo de integração regional do MERCOSUL afetou substancialmente a dimensão local, sobretudo no que diz respeito aos setores produtivos menos competitivos diante

da liberalização comercial. Inicialmente excluídos dos processos decisórios relevantes, os governos não centrais tiveram que se adaptar à lógica da integração econômica promovida pelo MERCOSUL. No caso daqueles que foram afetados de forma negativa, ações externas foram desempenhadas para compensar os prejuízos causados pela política externa nacional.

A concepção de que o governo federal é incapaz de atender os seus interesses locais fez com que muitos estados patrocinassem por conta própria sua interlocução com o meio internacional, buscando expandir suas exportações e atrair investimentos sem ter que depender diretamente do Estado central. Nesse contexto, as diferentes estratégias de inserção internacional dos estados-membros brasileiros e das províncias argentinas variaram conforme os seguintes indicadores: localização geográfica (fronteiriços ou não); impactos econômicos causados pela criação do MERCOSUL (positivos ou negativos); e poder de influência perante o governo federal (alto, médio ou baixo).

Apesar das peculiaridades existentes em cada país, observou-se que alguns padrões de comportamento se repetiram entre eles. No caso do estado de São Paulo e da província de Buenos Aires, por exemplo, a elevada relevância comercial de ambos dentro do bloco não representou um maior ativismo paradiplomático como era esperado inicialmente. Ao invés disso, identificou-se que o peso econômico proporcionava maior poder de influência perante os respectivos governos centrais, fazendo com que se buscasse interferir no processo de integração regional através governo federal, prática conhecida como diplomacia federativa.

No caso de governos fronteiriços, como o estado do Rio Grande do Sul e a província de Misiones, a proximidade geográfica e o maior grau de interdependência regional fez com que ambos se engajassem desde o início em ações paradiplomáticas, corroborando a hipótese teórica de Soldatos a respeito do fator geográfico como importante causa doméstica da paradiplomacia.

Outra causa doméstica da paradiplomacia apontada pelo autor é a ideia de que a política externa é um produto das elites dominantes situadas em uma ou mais unidades federadas que concentram as forças política, econômica e demográfica do país. Nesse sentido, o estado do Ceará e a província de Tucumán utilizaram-se da paradiplomacia como uma alternativa para o seu desenvolvimento econômico e para o seu baixo poder de influência perante o governo federal.

Ainda que os resultados dessa inserção internacional não possam ser avaliados

de forma concreta, a pesquisa buscou reforçar o caráter multicausal da paradiplomacia, analisando empiricamente os diferentes fatores que levam um estado-membro ou uma província a desenvolverem algum tipo de atuação internacional. Os casos estudados serviram ainda para a identificação de paralelismos entre a paradiplomacia brasileira e argentina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Felipe Cordeiro. **Os Governos Locais Brasileiros e o Mercosul: A Influência da Paradiplomacia na Agenda de Integração Regional**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília (UnB): Brasília, 2012.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, Tullo et al (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, p. 313-344, 2004.

COLACRAI, Miryam. La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física. **Integración & Comercio**. Buenos Aires, n. 7, a. 8, n. 21, p. 13, jul/dic, 2004.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

FRANÇA, Luiz Daniel Jatobá. **Democracia, política externa e integração regional: um estudo comparativo das trajetórias de Argentina e Brasil**. 2011. 356 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.

IGLESIAS, Valeria. Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. diagnóstico y análisis del caso argentino. In: IGLESIAS, Eduardo (director) *et al.* **Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

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 de Mestrado). Universidade de Brasília (UnB): Brasília, 2014.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Routledge: New York, 2013.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4th ed. Boston: Longman, 2012.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs)

Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, p. 161-188, 2005.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

MAIA, José Nelson Bessa. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. Tese Doutorado. Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. **A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930**. Revista Brasileira de Política Internacional. 55 (1): 106-134, 2012.

MAIA, José Nelson Bessa; FARIAS, Deborah Barros Leal. **Do Nacional-Desenvolvimentismo à Internacionalização no Brasil subnacional: O Caso do Ceará**. Fortaleza: Edições Livro Técnico, 2006.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. In: VIGEVANI, Tullo (coord.). **Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais Frente aos Processos de Inserção Internacional E Integração Latino-Americana**. Relatório Final. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP, 2002, p. 379-430.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos CEDEC**, n. 50, 1995.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP, 2005.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Necesita São Paulo una política exterior? Hegemonia, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. **America Latina Hoy**, v. 56, 2010.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e *Accountability* no Mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, junho 2008, pp. 51-69.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 49, n. 1, 2006.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**, n. 58, p. 141-168, 2003.

MERCOSUL. **Ata del Primer Encuentro de Gobernadores del Noreste Brasileño y Noroeste Argentino**. San Miguel de Tucumán: Mayo de 2007. Documento disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/presidencias-pro-tempore/ppptp-2007/ii-reuniao-de-coordenadores-do-fccr-pptp-2007/anexo-xi/>>. Acesso em 30 de junho de 2016.

MERCOSUL. **Declaración Final XXXV Cumbre Del Mercosur**. Ciudad De San Miguel De Tucumán: Julio de 2008. <<https://mrecic.gov.ar/node/33045>>. Acesso em 30 de junho de 2016.

MEZA, Raúl Bernal. **Sistema Mundial Y Mercosur: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, Harvard University, December 1993.

PAIKIN, Damián. Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR. **Revista Estudios en Relaciones Internacionales** - Nº 41, p. 131-148. Buenos Aires, 2011.

PAIKIN, Damián. **Integración Regional y Nuevos pactos Federales: El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR** (Tese de Doutorado). Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2010.

PAIKIN, Damián. El rol del Congreso Argentino en la construcción del Mercosur: perspectivas y funciones de una institución relegada. **Documentos de Jóvenes**

Investigadores, n. 5. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, 2003.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional:** o caso do Mercosul. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

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

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. p. 251-282.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política Externa Federativa:** Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Tese de Doutorado. CEBRI, 2004. Disponível em: www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf. Acesso em 12 de março de 2016.

SAFAROV, Alejandro. La paradiplomacia Del Noroeste Argentino: buscando una salida para el desarrollo. In: ZERAOU, Zidane (org), **Regionalización y Paradiplomacia:** la política internacional de las regiones. Mexico: Montiel & Soriano Editores, p. 183-199, 2009.

SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations:** the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

VIGEVANI, Tullo (coord.). Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. 2º **Relatório Científico.** Processo FAPESP nº 03/12953-0. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP, 2007.

VIGEVANI, Tullo (coord.). **Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais Frente aos Processos de Inserção Internacional E Integração Latino-Americana:** Relatório Final. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP, 2002.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127 – 139, outubro/2006.

ZUBELZÚ, Graciela. Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. In: **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.

Recebido em: julho/2016;

Aprobado em: janeiro/2017.