

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

LUARA PACHECO ANDRADE

GOVERNOS SUBNACIONAIS E MERCOSUL:

Um estudo de caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018.

Uberlândia
2019

LUARA PACHECO ANDRADE

GOVERNOS SUBNACIONAIS E MERCOSUL:

Um estudo de caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018.

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado.

Uberlândia
2019

LUARA PACHECO ANDRADE

GOVERNOS SUBNACIONAIS E MERCOSUL:

Um estudo de caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018.

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado.

Local, 4 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Débora Figueiredo Mendonça do Prado
(Orientadora – IERI – UFU)

Prof. Haroldo Ramanzini Junior
(IERI – UFU)

Profa. Sandra Aparecida Cardozo
(IERI-UFU)

AGRADECIMENTOS

“Everyone you meet is fighting a battle you know nothing about. Be kind. Always.”

- Brad Meltzer

Chegar até aqui foi mais árduo do que eu poderia imaginar. A conclusão deste trabalho representa dentre outras coisas a minha batalha e consequente vitória contra mim mesma. O sentimento que fica agora é de alívio e dever cumprido, por em meio ao fogo cruzado permanecer a vontade de finalizar um sonho, que principalmente representa ser a primeira de minha família a concluir um curso de graduação em uma instituição de ensino superior pública. E é claro que eu não caminhei sozinha. Vários corações se juntaram ao meu nesta jornada.

Primeiramente eu agradeço a Deus, que sempre estive à frente de tudo que faço e que com sua infinita misericórdia e benevolência trouxe calma ao meu coração e a minha alma. Agradeço à minha mãe, Ivanete, pelo suporte e companheirismo imensuráveis. Foi quem ouviu todos os meus medos e me deu forças para não desistir. Seu amor e sua fé em mim me trouxeram até aqui. Além de suas próprias lutas, sempre lutou as minhas e por isso eu serei infinitamente grata. Eu te amo. Agradeço a minha família, em particular ao meu irmão Rasseck, que sempre foi um ponto de referência. Ao meu pai Carlos, que enche meu coração de esperança com sua mensagem diária “que Deus te abençoe e te dê sorte”. Às minhas avós Ilda, Vilma e Elvira, às minhas tias, Fiota e Diana, ao meu tio Dalci (*in memoriam*) e aos meus primos Lucas e Luan pelo carinho incondicional, por acreditarem sempre na minha capacidade e não soltarem a minha mão durante esta trajetória.

Agradeço também a todos os meus amigos, a família que fiz e me acolheu ao longo dos anos. Aos amigos que fiz em Uberlândia, principalmente os PRGTCS (e agregados) e aos “computeiros”, que foram meus companheiros fiéis nessa aventura chamada graduação. Aos amigos de Teófilo Otoni, por sempre estarem comigo e por não deixarem a distância ser um empecilho a nossa amizade. Aos amigos que fiz no curso de Relações Internacionais e durante a minha passagem por Uberlândia. Obrigada pelo incentivo diário, por permitirem que eu entrasse em suas vidas e por sempre me agregarem positivamente. Crescer como pessoa ao lado de vocês foi fundamental.

Por fim agradeço aos docentes da Universidade Federal de Uberlândia, em particular do IERI por todo conhecimento repassado durante esses anos. E especialmente a Profa. Débora Prado por encarar junto comigo este projeto. Minha sincera gratidão. Essa conquista é nossa.

“Os que confiam no SENHOR serão como o monte de Sião, que não se abala, mas permanece para sempre.”

Salmos 125:1

“Não fui eu que lhe ordenei? Seja forte e corajoso! Não se apavore, nem se desanime, pois o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar”.

Josué 1:9

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a participação dos governos subnacionais nas decisões do Grupo Mercado Comum (GMC) no âmbito do Mercosul. Parte-se da hipótese de que o FCCR possui dificuldades e limitações estruturais vinculadas a questões institucionais, econômicas e políticas, principalmente devido ao seu caráter consultivo e o intergovernamentalismo do bloco no qual faz parte, obstáculos estes que ocasionaram em uma série de empecilhos que reduziram sua capacidade de influenciar no processo integracionista e consequentemente prejudicaram sua performance. Para compreender este processo o trabalho apresentará uma análise do funcionamento do FCCR com base nas atas de reuniões do órgão no período de 2007 a 2018, além da literatura especializada no tema.

Palavras-chave: FCCR; GMC; Integração Regional; Mercosul;

ABSTRACT

This paper aims to analyze the participation of subnational governments in the decisions of the Common Market Group (GMC) within Mercosur. It is assumed that the FCCR has structural difficulties and limitations linked to institutional, economic and political issues, mainly due to its advisory nature and the intergovernmentalism of the bloc in which it forms part, obstacles that have caused a series of trammels that have reduced their ability to influence the integration process and consequently hampered their performance. To understand this process the work will present an analysis of the operation of the FCCR based on the minutes of meetings of the organ from 2007 to 2018, in addition to the specialized literature on the subject.

Keywords: FCCR; GMC; Regional Integration; Mercosur;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura institucional do Mercosul.....	23
Figura 2 – Estrutura do FCCR.....	28
Figura 3 – Balanço do Plano de Ação 2013-2014 do FCCR.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECID	Agência de Cooperação Espanhola
COMUM	Comitê de Municípios
CASF	Corporação Andina de Fomento
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FOCEM	Fundo de para a Convergência Estrutural do Mercosul
GAIM	Grupo de Análise Institucional do Mercosul
GMC	Grupo Mercado Comum
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PPT	Presidência <i>Pro Tempore</i>
Mercocidades	Rede de cidades do Mercosul
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul
SM	Secretaria Administrativa do Mercosul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 OS GOVERNOS SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	12
1.1 A ascensão dos atores subnacionais.....	12
1.2 Governos subnacionais e integração regional.....	16
2 A REPRESENTAÇÃO SUBNACIONAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL.....	21
2.1 O Mercosul.....	21
2.2 Histórico da incorporação e institucionalização subnacional: o FCCR.....	25
3 A ATUAÇÃO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL.....	29
3.1 Análise do funcionamento do FCCR de 2007 a 2018.....	29
3.2 Um balanço do desempenho do FCCR.....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS.....	45
ANEXOS.....	48
ANEXO A – PLANO DE AÇÃO 2013-2014.....	48

INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas no ordenamento internacional a partir do final da década de 1980, marcadas pelo fim da Guerra Fria em conjunto com o fenômeno da globalização, ocasionaram em mudanças significativa para os governos subnacionais. Mediante a reformulação do Estado nacional, que passou a assumir novas funções dentro do Sistema Internacional, os governos subnacionais emergiram como atores importantes nas Relações Internacionais, assumindo responsabilidades que anteriormente eram gerenciadas pelos Estados (MARIANO, K; TESSARI, 2006).

Este novo papel transferido aos governos subnacionais os impeliu a buscar novas formas de atuação que respondessem de formar eficiente aos desafios que agora os assolavam. Eles então se lançam no plano internacional, cunhando o termo conhecido como paradiplomacia. Desta maneira, uma das formas de se inserirem internacionalmente, buscar cumprir suas funções e alcançar seus interesses se deu através dos processos de integração regional, que se demonstraram como espaços relevantes para a atuação subnacional. Os governos subnacionais passaram a buscar espaços de representação nos blocos de integração regional feitos pelos Estados.

Na América do Sul, um dos processos de integração que ganhou notoriedade foi o bloco regional Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991. Este bloco anos depois de sua criação viu a necessidade de incorporar outros atores no processo de integração, como os governos subnacionais. Criou-se assim, em 1995, a rede de cidades do Mercosul (Mercocidades), e por pressões feitas por esta rede optou-se por incorporar os governos subnacionais na estrutura do bloco com a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) em 2000.

Por carecerem de uma melhor representação, ocasiona-se em 2004, na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), implementado apenas em 2007. Este órgão pode criar recomendações, que são elevadas a análise do Grupo Mercado Comum (GMC). Este último, é o órgão executivo do Mercosul e um dos detentores de poder decisório dentro do bloco, que tem como uma de suas funções manifestar-se sobre as propostas de recomendações advindas do FCCR.

Tendo em vista tudo mencionado acima, principalmente acerca da criação de uma instituição que abarque os atores subnacionais no processo de integração do Mercosul e o seu

funcionamento a partir de 2007 até o ano de 2018, questiona-se: Em que medida o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) influencia as decisões do Grupo Mercado Comum? Pretende-se argumentar, que o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) representou uma iniciativa importante ao proporcionar um espaço de articulação para os atores subnacionais dos Estados membros e associados do Mercosul e ao buscar enfrentar o déficit democrático do bloco. Entretanto, o órgão possui dificuldades estruturais, que limitam sua capacidade de influenciar no processo de integração regional do Mercosul.

A pesquisa busca, desta maneira, investigar a atuação dos atores subnacionais através do FCCR tendo em vista seu funcionamento, suas atividades e os desafios enfrentados pelo órgão, a fim de analisar seu desempenho enquanto representante dos interesses dos governos subnacionais no processo de integração do Mercosul.

De acordo com Karina Mariano e Gustavo Tessari (2006), a participação dos governos subnacionais na esfera regional contribui para o fortalecimento da integração. Com isso, a incorporação desses atores se torna fundamental para estabilidade e avanço da integração regional, uma vez que é nos governos subnacionais que emanam as reais demandas da sociedade.

Por tanto, a contribuição que busca-se ao estudar o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul é de demonstrar a relevância de estudar esses novos atores no campo das relações internacionais e a importância da criação de espaços, que ampliem a margem de desempenho e forneçam resultados que corroborem para o reconhecimento da magnitude desses atores no cenário internacional contemporâneo.

O método de procedimento utilizado nesta pesquisa é o estudo de caso com a utilização de fontes primárias e secundárias como atas de reuniões do FCCR, recomendações feitas pelo FCCR por intermédio do GMC e relatórios bem como a utilização de artigos, trabalhos acadêmicos, livros e periódicos.

O trabalho divide-se em três capítulos. Sendo o primeiro destinado a realizar uma contextualização da inserção dos governos subnacionais no campo das relações internacionais. Portanto, na primeira seção será feito um apanhado da emergência desses atores e suas estratégias perante os desafios lançados pelos efeitos da globalização. Na segunda seção será abordado sua atuação na integração regional, visto que os processos integracionistas foram

espaços extremamente importantes para os governos subnacionais se articularem de forma eficiente diante de seus novos papéis e limitações no cenário internacional.

Já no segundo capítulo será apresentado primeiramente o bloco regional no qual está inserido o objeto de estudo, o Mercosul, e em segundo momento um apanhado histórico até o a criação do FCCR e em seguida sua organização estrutural e características. Tendo então, por objetivo, compreender o funcionamento destas estruturas.

E por fim, no último capítulo será feito um estudo de caso do funcionamento do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) desde 2007 até o ano de 2018, através da análise de suas atas de reuniões, assim como uma revisão da literatura sobre o tema. Ademais realiza-se uma revisão crítica do seu desempenho durante estes anos elencando seus aspectos positivos e negativos.

1. OS GOVERNOS SUBNACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 A ascensão dos atores subnacionais

O fim da Guerra Fria proporcionou a reorganização do sistema internacional permitindo que o mesmo integrasse outros atores, que não só os Estados nacionais. Esse novo quadro impulsionado pelo fenômeno da globalização, casou a ascensão dos governos subnacionais no cenário internacional atual. Estes passaram a assumir novos papéis e funções, principalmente no que tange a sua inserção internacional, denominada por paradiplomacia, vista com mais detalhes posteriormente. Essa nova realidade também permitiu uma maior participação destes atores nos processos de integração regional, passando a procurar espaços de representação no interior dos blocos regionais.

Antes de adentrar na discussão acerca das razões pelas quais os governos subnacionais apenas tomaram relevância em um contexto histórico mais recente, faz-se válido mencionar no que consistem. Desta maneira, os governos subnacionais são “as unidades institucionais — níveis de poder executivo — e que são componentes de um governo de um Estado nacional — cidades, estados, regiões, províncias ou outros poderes locais” (FRONZAGLIA, 2005, p.44 apud YAHN FILHO; FRONZAGLIA, 2006, p.4). Neste trabalho é importante mencionar também a existência dos departamentos dentro desta categoria.

Como anteriormente mencionado, o fim da ordem bipolar em 1989 acarretou em um reordenamento do papel dos Estados no sistema internacional, que em conjunto com a globalização, proporcionou a eles papéis diferentes nas relações internacionais. Apesar de manterem o posto de ator principal, a sua descentralização e reestruturação deu margem para ascensão de outros atores no cenário internacional, que passaram a assumir algumas funções que anteriormente cabiam apenas a eles realizarem. E é neste contexto que os governos subnacionais (dentre os novos atores) emergem (MARIANO, K; TESSARI, 2006).

Entretanto de acordo com Cairo Junqueira (2014):

tais atores não surgiram nas Relações Internacionais Contemporâneas, mas seu traço marcante foi o grau elevado de suas participações em esfera global comparado com períodos anteriores (...) a inserção internacional dos atores subnacionais pode ser datada da Grécia Antiga e da Era Medieval, nas quais as cidades-estado e as cidades, propriamente ditas, formavam grandes associações em torno de objetivos comuns e majoritariamente comerciais (FRONZAGLIA et al, 2006, p 05). Mesmo assim, foi somente nos anos 1990 que a atividade internacional de tais atores adquiriu uma maior proeminência (LECOURS, 2002). (JUNQUEIRA, 2014, p.53).

As mudanças ocorridas no papel dos Estados nacionais foram significativas, uma vez que estes começaram a perder capacidade como agentes promotores do desenvolvimento, ganhando então novos contornos dentro do Sistema Internacional. Tiverem também que se adaptar a conjuntura de crescente interdependência e aos impactos da globalização, que os tornou mais permeáveis. Sua legitimidade e soberania passaram a ser questionadas, adquirindo novos significados. O Estado tornou-se incapaz de atender a certas demandas e necessidades populacionais, e a cooperação passou a ser uma alternativa de grande importância para se repensar novas estratégias de inserção internacional como forma de responder aos seus novos desafios (MARIANO, K; TESSARI, 2006; TESSARI, 2009; YAHN FILHO, 2006).

De acordo com Karina Mariano e Gustavo Tessari (2006) e como já é de se notar, um dos principais efeitos da globalização vai de encontro com o papel do Estado-nação, em que seu poder sofre certa diminuição, assim como houve a diminuição de sua capacidade de prover bens e serviços de forma isolada, pois as forças transnacionais que se expandiam nesta conjuntura provocaram uma redução do controle estatal sobre atividades. Devido a essas reconfigurações na forma de atuação do Estado, a alternativa encontrada por este ator foi a busca por cooperação internacional. Assim, os Estados passaram a buscar e fortalecer articulações intergovernamentais.

Esta nova dinâmica não foi enfrentada apenas pelos Estados, dado que certas responsabilidades incumbidas a eles foram redirecionadas aos governos subnacionais, que se

lançaram na procura por um papel estratégico nas relações internacionais. Nas palavras de Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004, p.22) “os governos subnacionais são induzidos a desenvolver um novo tipo de protagonismo”. Desta maneira, o reordenamento pós-Guerra fria e o advento da globalização possuem estreita conexão com a ascensão dos governos subnacionais como novos gestores no campo internacional. A globalização passou a ser um elemento central do sistema internacional, e seus efeitos forçaram a adaptação dos Estados e sociedades, provocando assim alterações nos comportamentos e funções dos atores. Para os governos subnacionais agora é transferida áreas de atuações que não lhe cabiam anteriormente, como sua atuação nas relações internacionais, como já aludido, a chamada atividade paradiplomática (TESSARI, 2009; YAHN FILHO, 2006).

De acordo com Yahn Filho e Fronzaglia (2006), como se é notável, o fenômeno da globalização contribuiu fortemente a disseminação da premissa de que a cooperação deveria ser desenvolvida, assim como tomou força a ideia de integração regional, que se mostrou como um espaço importante para articulação dos governos subnacionais. Este fenômeno então, passa a ter uma conexão com a lógica da regionalização. Os atores que emergiram, tomaram reconhecimento e passaram a ter elevada participação na esfera global foram vários. Dentre eles têm-se: as Organizações internacionais (OIs), organizações não governamentais (ONGs), blocos regionais e atores subnacionais (JUNQUEIRA, 2014; MARIANO, K; TESSARI, 2006).

É evidente que a globalização foi a grande responsável por grandes partes das mudanças que ocorreram nas relações internacionais em um período mais recente e logo torna-se relevante para entendê-las. Diante disso é importante mencionar que seus efeitos nas localidades são em decorrência do fato do fenômeno ser caracterizado, de acordo com muitos autores, como tendo causas globais, porém com efeitos locais. Segundo Junqueira (2014, p. 46):

“[...] a Globalização age de forma macro, nas relações internacionais, mas tem impactos e resultados no ambiente micro, ou seja, no âmbito local. Suas causas são globais, propriamente ditas, mas seus efeitos são regionais, subnacionais, locais e domésticos. Ela afeta o cotidiano de um bloco regional, de uma província, de um município e até da sociedade civil.”

O novo papel dos Estados nacionais é fruto de uma reconfiguração de poderes, assim como da intensificação da interdependência e do mundo globalizado, movimentos estes que também deram espaço para que novos atores tomassem importância na conjuntura internacional. Assim, dentre estes atores que obtiveram relevância neste cenário, como já visto, temos os governos subnacionais. Sua inserção internacional ficou então conhecida, por paradiplomacia:

“(...) o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais –de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central. A paradiplomacia expressa-se através de políticas de inserção internacional (e não externa) que são desenvolvidas pelos seus atores.” (FRONZAGLIA, 2004, p. 50 apud YAHN FILHO; FRONZAGLIA, 2006).

Apesar de buscarem o plano internacional como estratégia de atuação e promoção de interesses, os governos subnacionais possuem algumas restrições no que diz respeito a sua atuação internacional, que são de natureza jurídica, ou seja, limites impostos pelas constituições dos países nos quais fazem parte. E essas limitações podem advir também da esfera política (MARIANO, M; BARRETO, 2004). De acordo com Junqueira (2014), falta um ajustamento legal para a atuação internacional destes atores subnacionais, uma vez que geralmente as constituições atribuem ao Estado nacional a função de realizar política externa e como alternativa os governos subnacionais atuam internacionalmente sem apoio da legislação. No caso da Argentina, o país realizou reforma constitucional em 1994, que passou a permitir iniciativas internacionais por parte das províncias. Vale lembrar que outros lugares também possuem essa flexibilização, mas não são maioria. Desta forma, segundo Karina Mariano e Gustavo Tessari (2006) pode haver tensões entre o governo central e as unidades subnacionais, devido a participação direta destes novos atores no campo internacional. Contudo, o grau desta hostilidade que possa vir surgir depende justamente das regras impostas pela constituição dos países.

Como aponta Vigevani (2005 apud TESSARI, 2009, p.30):

Esta seria uma estratégia equivocada por partes dos governos centrais, pois a atuação dos governos subnacionais se dá majoritariamente no campo das *low politics*, ou seja, visam a cooperação, atração de investimentos, a promoção cultural, etc. Assim, estas não conflitariam na maioria das vezes com a política externa levada a cabo pelos governos centrais (principalmente no que diz respeito às *high politics*, como a estratégia geopolítica por exemplo), e contribuiriam para uma diversificação da política externa do Estado como um todo.

Essa atuação internacional se dá em grande parte através dos processos integracionistas. Como veremos na seção a seguir a integração regional, mediante as circunstâncias apontadas ao longo da seção, adquiriu força e manifestou-se como um importante cenário de expansão da atuação dos governos subnacionais. Foi neste ambiente que encontraram espaço para promover de forma eficiente suas estratégias de cunho internacional e nele também conseguiram dar passos rumo a criação de importantes iniciativas que obtiveram respaldo institucional no interior de importantes blocos regionais.

1.2 Governos Subnacionais e Integração Regional

Os efeitos da globalização impulsionaram a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais e também os processos de integração regional. O novo ordenamento internacional expandiu a ideia de cooperação internacional como alternativa aos desafios do novo cenário globalizado, que acabou por originar em formações de blocos regionais e consequentemente em um fortalecimento da integração regional. Coutinho, Hoffman e Kfuri (2007, p.3) apresentam que:

O conceito de integração regional é complexo. A integração pode ser definida como um processo ao longo do qual atores, inicialmente independentes, se unificam, ou seja, se tornam parte de um todo, no caso, de um sistema político, de tomada de decisão, comum. Os atores envolvidos em um processo de integração podem ser governamentais ou não-governamentais, e além disso, podem ser nacionais, subnacionais ou transnacionais.

A integração regional foi vista tanto como alternativa dos Estados para se adaptarem ao novo cenário no qual estavam imersos, como também um palco de sustentação das iniciativas subnacionais no plano internacional, visto que os impactos locais da globalização os impeliram a buscar novas formas de inserção e atuação. Foi nos processos integracionistas que os governos subnacionais encontraram um espaço de voz, legitimação e institucionalização, que os permitiram apresentar uma nova dinâmica.

É no final da década de 1980 e início da década de 1990, que a paradiplomacia nos processos de integração regional se intensificou, fazendo com que a integração despontasse como um espaço de intensa articulação dos governos subnacionais. Estes governos buscaram se institucionalizar e também propor seus interesses principalmente nos blocos regionais. O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), por exemplo, foi um modelo de gestão da paradiplomacia encontrado pelos governos subnacionais dos Estados Partes do Mercosul. A integração regional mostrou-se como espaço onde a atuação subnacional ganha força e também uma forma em que os Estados nacionais encontraram de se adequarem à sua nova realidade. Para estes, os processos integracionistas foram umas das principais estratégias para melhorarem sua inserção, assim como uma opção de fortalecimento, como por exemplo a formação de blocos regionais com estruturas intergovernamentais que concedem aos governos nacionais o poder decisório sobre a integração (JUNQUEIRA, 2014; TESSARI, 2009).

De acordo com Gustavo Tessari (2009), o Estado não estaria se enfraquecendo ou chegando ao fim como forma de organização política e social, mas sim enfrentando um

processo de adaptação. Ao Estado continuou a função de importante regulador, no entanto houveram algumas questões que não estaria conseguindo sustentar. Este ator passou a não ser mais configurado como um ente isolado. A partir destes contextos e desta nova dinâmica imposta a eles e aos governos subnacionais, desencadeou-se movimentos de cooperação e processos de integração regional, que se tornaram um ponto de interseção entre estes atores (YAHN FILHO, 2006).

Os governos subnacionais se juntaram em importantes iniciativas de cooperação nos processos integracionistas, algumas mesmo prévias a formação de blocos regionais, como o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), de 1961 e a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA), de 1988. Outras se desenvolveram no desenrolar dos blocos regionais como as Eurocidades (1986) e o Comitê das Regiões (1994) no processo integracionista da União Europeia, e as Mercocidades (1995) e o FCCR (2004) no âmbito do Mercosul, marcando passos emblemáticos rumo a influência subnacional na integração regional. Em ambos os blocos as iniciativas subnacionais se fortaleceram primeiramente em formato de redes de cidades e sua participação pressionou a criação de instituições de representação subnacional no escopo dos respectivos blocos regionais (FCCR, 2010).

Segundo Cairo Junqueira (2014, p.48) “o que explicaria a recente participação de outros atores na política externa (...) democratização e descentralização, bem como interdependência e globalização.” O Estado foi perdendo aptidão em responder aos problemas locais, desta maneira tornou-se eficiente tanto para estes como para os governos subnacionais a inserção internacional através dos blocos regionais. A atuação destes atores subnacionais na integração adveio também para suprir uma fragilidade em suas relações bilaterais e multilaterais provocada pela falta de recursos suficientes para sustentar suas estratégias independentes. Daí surgiram iniciativas em forma de redes de cidades e conseqüentemente ocorreu uma evolução em direção a criação de aparatos institucionais, como os exemplos citados no parágrafo anterior, a servir de estratégia para o fortalecimento de suas relações (JUNQUEIRA, 2014. MARIANO, M; BARRETO, 2004).

Apesar de não haver uma teoria específica nas Relações Internacionais que trate dos atores subnacionais, a teoria neofuncionalista de Ernest Haas é bastante utilizada para explicar os processos integracionistas e auxiliar o entendimento dos posicionamentos dos governos subnacionais dentro destes processos. Segundo Karina Mariano e Marcelo Mariano (2002), a teoria explana que a integração é primeiramente um movimento feito pelos Estados nacionais,

que também seriam os detentores da capacidade decisória. Posteriormente iria ocorrer um processo denominado de *spillover* (transbordamento) para outras camadas da sociedade, ou seja, a integração iria se aprofundar e avançar à medida que incorpora outros atores relevantes ao processo. Além disso os autores ainda mencionam a relevância da democratização do sistema político para a teoria neofuncionalista de Haas, uma vez que ela permite que novos grupos participem da integração ocasionando em seu aprofundamento. De acordo com Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004), o aprofundamento da integração tem estreita relação com a incorporação subnacional no processo, segundo a teoria neofuncionalista.

A participação subnacional nos processos de integração se torna desta forma muito relevante. Ela passa a ser considerada como um fator importante da evolução do aparato institucional destes processos, além de ser indispensável para a maior democratização e aprofundamento dos mesmos, como pressuposto pela teoria neofuncionalista (TESSARI, 2009). Nas palavras de Karina Mariano e Gustavo Tessari (2006, p.9) “os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticos de Estado incorporando-se ao cotidiano das localidades, passando a influenciar diretamente a atuação dos governos subnacionais”.

Conforme argumentam Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004), a integração não evolui se não houver o enfrentamento da questão subnacional, como por exemplo investir na superação dos desequilíbrios regionais. Na União Europeia o avanço da integração foi pautado em investimentos nestas questões, bloco este onde há a existência de fundos estruturais para tal. O Mercosul apresentava uma lacuna neste quesito, entretanto teve seu fundo estrutural, o Fundo de para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2004, se tornando um atrativo para os governos subnacionais do bloco, posto que é um órgão onde podem barganhar por recursos financeiros. A redução de assimetrias entre estes atores é uma estratégia relevante, uma vez que os auxiliaria em sua atuação internacional e na integração regional (JUNQUEIRA, 2014).

Diante da nova conjuntura explanada ao decorrer desta seção, a intitulada segunda onda integracionista, deriva dos processos de integração regional que ganharam força novamente na década de 1980, com o objetivo de apresentar uma maneira dos países se adaptarem ao fenômeno da globalização. A cooperação emanou nos continentes ao redor do globo. Ela se mostrou diferente da primeira onda, que teve seu início na década de 50 com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço, que posteriormente se tornou a União Europeia. Esta primeira onda integracionista, que entrou em crise na década de 70, era pautada pelo regionalismo

fechado. Sendo assim, a integração passa de um mecanismo protecionista para instrumento de abertura comercial e inserção na economia global, uma vez que a segunda onda é traçada pelo regionalismo aberto (MARIANO, K; TESSARI, 2006; MARIANO, K; MARIANO, M, 2005).

Segundo Karina Mariano e Marcelo Mariano (2005), no novo regionalismo a integração passa a ocorrer entre países com diferentes níveis de desenvolvimento, também possui um caráter multidimensional, indo além da abertura comercial, e em alguns casos, propicia o surgimento de uma identidade regional. Ainda de acordo com estes autores, essas ondas integracionistas que surgiram após o fenômeno da globalização, foram baseadas em pressuposto de democracia e institucionalização, para que o processo de integração pudesse avançar. A democracia daria legitimidade para as políticas adotadas e o segundo pressuposto vem no sentido de ordenar o relacionamento interestatal. Assim, a relação feita entre globalização e regionalismo pelos autores é de que a globalização aumenta a vulnerabilidade dos países e a regionalização vem para defendê-los do isolamento.

Em decorrência disso, tanto a regionalização como a globalização abriram margem de atuação para os governos subnacionais, uma vez que estes passaram a cooperar para resolver problemas locais, que anteriormente eram função do governo central. De acordo com YAHN FILHO (2009, p. 4-5):

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

Os governos subnacionais têm buscado participação nas decisões tomadas no âmbito da integração regional, através da procura por espaços de representação institucionalizados nos interiores dos blocos de integração regional. Os blocos regionais desta forma visam incorporar os governos subnacionais em seus processos como forma de garantir eficiência na implantação das decisões, dado que estes atores podem representar movimento contrário de pressão. Esse movimento de incorporação subnacional também ocorre em função do reconhecimento da necessidade de democratizar e aprofundar o processo de integração (MARIANO, K; MARIANO, M, 2005; YAHN FILHO, 2009).

Segundo Felipe Almeida (2012), a atuação dos governos subnacionais neste novo cenário analisado anteriormente de enfraquecimento das fronteiras tradicionais realizou feitos importantes, que serviram de base para seu protagonismo no campo das relações internacionais. Estes promoveram a revalorização do local mediante as lacunas deixadas pelo Estado e também

possibilitaram através de sua participação a expansão da agenda de integração regional, que passaram a abarcar temas de seus interesses, além disso se tornaram importantes para promoção do desenvolvimento econômico.

Partindo para o processo de integração regional na América do Sul, temos o Mercosul, criado em 1991, como uma organização intergovernamental, uma vez que o processo decisório se concentra nas mãos dos Estados Partes. De acordo com Coutinho, Hoffman e Kfuri (2007), o processo de integração mercosulino passa por três fases, sendo a primeira sua formação, em que é constituído sua estrutura institucional, a segunda é uma fase de crise, devido à crise econômica pela qual os países membros passavam e a terceira abarca uma retomada do processo de integração a partir de 2003, uma vez que os países membros do bloco passaram a ter a integração regional como fator importante em sua política externa. Desta forma o Mercosul vai abrindo espaço para uma integração física e social dos países, e também como uma margem para atuação subnacional em sua estrutura institucional. Mesmo que o processo de integração foi se aprofundando ao longo dos anos, o caráter intergovernamental do bloco faz com que ele continuasse condicionado pelos interesses dos governos nacionais. Além disso, o bloco também enfrenta como um de seus problemas as mudanças políticas nacionais, que geram instabilidades e retrocessos (JUNQUEIRA; MARIANO, K, 2017).

De acordo com Armando Yahn Filho (2009), na década de 1990, tem início uma cooperação descentralizada na América do Sul o que fez com que os governos subnacionais buscassem mecanismos regionais para a atuação subnacional. No bloco em questão, a primeira atuação dos governos subnacionais, surgiu com a Rede de Mercocidades, em 1995, entretanto os governos subnacionais tiveram seu primeiro mecanismo de representação institucional quando se deu a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul REMI, no ano de 2000, mas que devido ao anseio dos governos subnacionais do bloco de obterem um espaço mais articulado para manifestar seus interesses e participar mais ativamente da integração, criou-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, províncias e departamentos (FCCR) em 2004, vindo a funcionar somente em 2007. Isso ocasionou uma “democratização das relações internacionais sul-americanas, com a participação de atores locais que antes estavam excluídos deste processo.” (YAHN FILHO, 2009, p.1).

As bibliografias consultadas e apresentadas ao longo desta revisão apresentam fatos importantes para se compreender a atuação dos governos subnacionais na integração regional, revelando, que após a emergência desses governos no campo das relações internacionais, eles têm se movido em direção a esses processos, que tem servido como um ambiente que permite

a esses atores uma melhor representação e articulação de seus interesses. Veremos mais adiante como esta questão está sendo desenvolvida dentro do Mercosul, através do FCCR. No entanto fica a cargo da próxima seção apresentar de que forma se criou e se organiza este bloco regional e seu respectivo aparato institucional de representação subnacional.

2. A REPRESENTAÇÃO SUBNACIONAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL.

2.1 O Mercosul

A compreensão do funcionamento e estrutura do Mercado Comum do Sul (Mercosul) se faz necessária para o entendimento do trabalho, uma vez que o objeto sob investigação, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), compõe seu aparato institucional.

De antemão é válido mencionar que estrutura institucional mercosulina passou por algumas modificações e ampliações. Elas correram devido a demandas exigidas em prol do fortalecimento e aprofundamento da integração regional, de modo a incorporar novos atores e outros temas que perpassassem os econômico-comerciais, abrangendo assim os políticos e sociais. Entretanto, apesar deste alargamento institucional, o caráter intergovernamental do bloco (sua característica central), permaneceu inalterada, o que justifica a não expansão dos órgãos detentores de poder decisório desde 1994.

O bloco, de acordo com Cairo Junqueira e Karina Mariano (2017), passou por inúmeras crises ao longo de seus anos de funcionamento, que o levou a alguns momentos de relançamento. Estas crises impulsionaram a redefinição de agendas, alterações estruturais do processo de integração e incorporação de novas instâncias. Entretanto, ele permaneceu atrelado aos interesses políticos dos governos nacionais, fazendo com que seu grau de autonomia permanecesse o mesmo, uma vez que o poder decisório é detido pelos mesmos atores desde sua criação. Esse cenário de falta de instituições com autonomia gera instabilidades, retrocesso e crises, dado que os rumos da integração ficam a cargo das mudanças políticas dos Estados Partes.

O Mercosul foi criado em março de 1991, através do Tratado de Assunção, reunindo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em uma tentativa de integração. A Venezuela veio a compor os Estados Partes, mas está atualmente suspensa e a Bolívia está em processo de adesão. Essa iniciativa dos países em forma de bloco adveio, segundo Zanetti (2015, p.32), “da necessidade de ampliar suas economias em prol do desenvolvimento econômico e social e o

estreitamento das relações entre seus povos, a fim de incrementar uma integração internacional mais autônoma e menos vulnerável.”

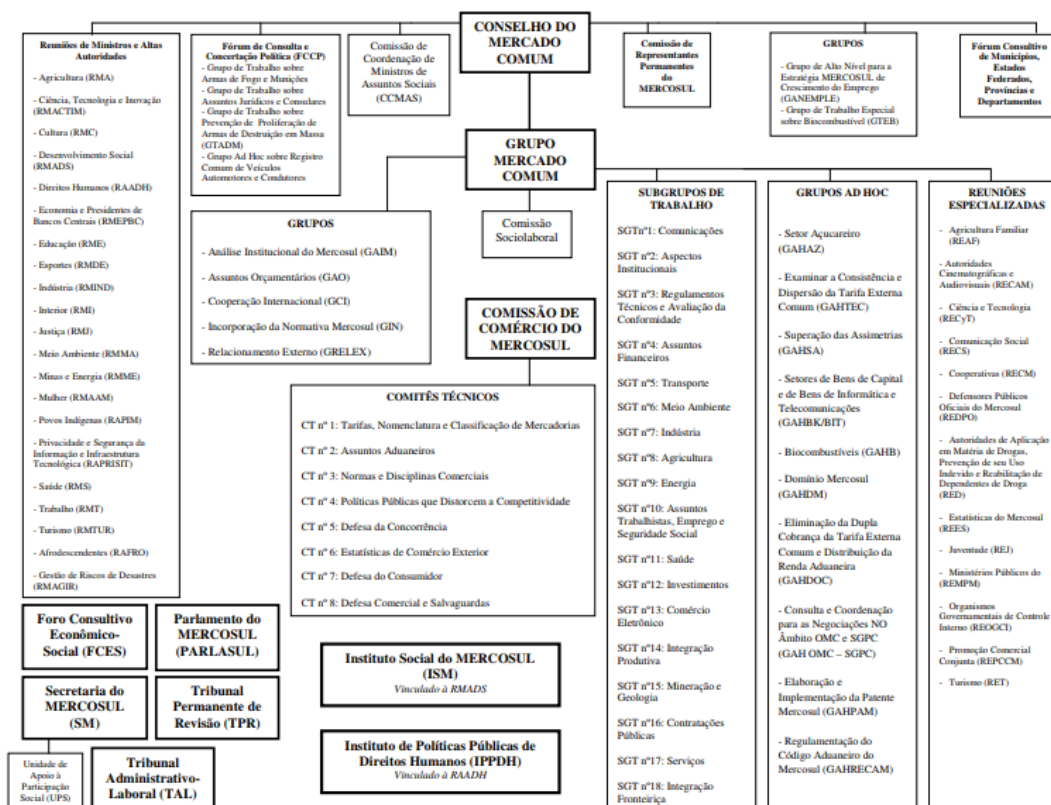
O surgimento deste processo de integração sul-americana se deu em um contexto de regionalismo aberto, que moldou suas principais características, são elas: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, mediante a eliminação de barreiras tarifárias; uma política comercial comum, com uma tarifa externa comum (TEC); a coordenação de políticas macroeconômicas; e a harmonização das legislações dos Estados Partes (ZANETTI, 2015).

Estas características buscavam atender os interesses liberais da época, exemplificados pelos objetivos mercosulinos de obter uma estrutura institucional que atendia principalmente propósitos econômico-comerciais. Entretanto, nos anos 2000 surge uma nova onda de regionalismo, em que a liberalização sozinha não atingiria o plano de desenvolvimento dos países da região. Com isso, houve então uma ampliação das agendas de forma a incluir interesses políticos e sociais, além da inclusão de novos atores sociais e estatais, o que daria margem para a criação de novas estruturas no Mercosul. Essa ampliação também foi impulsionada pela convergência dos governos de esquerda no início do século XXI, colocando a integração regional como centro da estratégia internacional (FERREIRA; RIBEIRO, 2016; JUNQUEIRA; MARIANO, 2017).

Antes do seu estabelecimento definitivo, o Mercosul passou por um período de transição, que se firmou de março de 1991 até dezembro de 1994. Durante este tempo, o Tratado de Assunção definiu em seu artigo 9, que caberia ao Conselho Mercado Comum (CMC) e ao Grupo Mercado Comum (GMC) a administração e execução do tratado, e eles seriam representados pelos Ministérios das Relações Exteriores, da economia e dos bancos centrais dos Estados Partes, configurando a estrutura institucional provisória do bloco (FERREIRA; RIBEIRO, 2016).

O bloco, como visto, entra em vigor em dezembro de 1994, através do Protocolo de Ouro Preto que deu fim ao período de transição. O protocolo tinha como função definir a estrutura institucional do Mercosul, como cumprimento do artigo 18 do Tratado de Assunção. Desse modo, os Estados Partes acordaram que a estrutura institucional do bloco consistiria em: o Conselho Mercado Comum (CMC); o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Posteriormente, o bloco passou por modificações voltadas para o alargamento desta estrutura institucional, como demonstrado na figura 1 (ANTAQ, 1994).

Figura 1 – Estrutura institucional do Mercosul



Fonte: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>

Dentre os órgãos que o compõe, existem os decisórios, os deliberativos e de assessoramento, e os consultivos. Em seu artigo 2, o Protocolo de Ouro Preto instituiu com capacidade decisória os órgãos de participação exclusiva do governo, que são o CMC, o GMC e o CCM. Já os outros, que integram representantes da sociedade, como a CPC (atualmente Parlasul), o FCES e inclusive o FCCR, ficaram no grupo dos consultivos. Aos demais restaram a função de instâncias de deliberação e assessoramento (FERREIRA; RIBEIRO, 2016; MARIANO, 2011).

Ainda segundo o protocolo, ao Conselho Mercado Comum ficou a função de órgão superior do Mercosul. A ele compete a condução política do processo de integração, a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção, e atingir a constituição final do mercado comum. O CMC se manifesta através de decisões, que são obrigatórias para os Estados Partes. É o responsável final pelas tomadas de decisões do bloco (MARIANO, 2011; MERCOSUL, 2019a).

Ao Grupo Mercado Comum ficou a função de órgão executivo, que se manifesta por meio de resoluções também obrigatória aos Estados Partes, além deliberar quais as resoluções que serão encaminhadas ao CMC. É responsável pela aplicação do Tratado de Assunção,

assegurar o avanço da integração regional e negociar acordos com terceiros. A sua estrutura está integrada pelas seguintes categorias: Foros, Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos *Ad Hoc* e Reuniões Especializadas, que possuem o objetivo de assessorar e subsidiar seus trabalhos. Reconhecer seu papel é fundamental para este trabalho, uma vez que as propostas produzidas pelos foros consultivos e pelos parlamentos são encaminhadas a este órgão, que tem o papel de definir quais delas tramitarão pelo CMC. E por fim, a Comissão de Comércio do Mercosul, tem por objetivo assistir o GMC, além de velar aplicação dos instrumentos de política comercial comum (MARIANO, 2011; MERCOSUL, 2019a).

No decorrer dos anos, mediante o processo de ampliação mencionado, foram instituídos uma série de órgãos de diversas áreas, que promovem iniciativas a serem consideradas pelos órgãos decisórios: o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Parlamento do Mercosul (PARLASUL) — em substituição a CPC—, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e, é claro, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), entre outros (MERCOSUL, 2019b; MERCOSUL, 2019c).

Essa ampliação do escopo institucional aprovada pelos Estados Partes adveio de uma tentativa de reduzir o déficit democrático do bloco, buscando trazê-lo para mais próximo da população, englobar novos atores e promover uma nova dinâmica para o processo integracionista através de novas instituições. Esta mudança foi ocasionada principalmente por conta de mudanças políticas, que elegeram governos de centro-esquerda nos Estados Partes, aumentando a influência de grupos defensores do aprofundamento da integração regional e sua democratização. Todavia, o bloco manteve intacto o intergovernamentalismo, o que não permitiu a expansão do poder decisório para outras camadas e, portanto, não houve o compartilhamento de autonomia com as novas instâncias regionais (MARIANO, 2011).

O Mercosul é criado em um contexto de redemocratização dos países que o compõe e no ano de 1998 é aprovado e ratificado o Protocolo de Ushuaia, que em seu texto reafirma o compromisso democrático dos Estados Partes, valorizando e defendendo suas instituições democráticas. Entretanto, como aponta Luciano e Bressan (2016, p. 132), “o respeito dos preceitos democráticos a nível nacional não condiz com as práticas nas esferas regionais”. Sendo assim, de acordo com Marcelo Mariano e Haroldo Ramanzini (2009) essa defesa da estabilidade democrática como requisito de inclusão e consequente participação na integração não quer dizer que este bloco regional não tenha déficit democrático.

Essa percepção de que existe e é necessário reduzir o déficit democrático do Mercosul não é consensual, dado que os atores políticos regionais se dividem em dois grupos: os liberais, que acreditam não haver um déficit democrático; e os progressista, que concordam que o bloco sofre deste déficit democrático, visto que dá pouca atenção aos aspectos políticos e sociais (LUCIANO; BRESSAN, 2016).

E como será visto como mais profundidade na terceira parte deste trabalho, o FCCR possui uma discrepância no quesito teoria *versus* prática quando se trata do seu papel desempenhado na integração regional mercosulina. Este órgão foi projetado como espaço institucional para aprofundar e dar voz aos governos subnacionais, mas o que se vê é um órgão que teve seu papel secundarizado pelos governos nacionais dos Estados Partes.

Como foi possível notar e já exposto ao longo desta subseção, o Mercosul detinha um discurso de aprofundamento, ampliação e democratização do seu processo integracionista. Contudo, segundo Caio Junqueira e Karina Mariano (2017), o bloco foi ampliado, mas deixou a desejar no aprofundamento e na atenuação do déficit democrático. Isso ocorreu, dado que os objetivos mencionados não foram acompanhados pela ampliação do processo decisório, logo não houve alterações no intergovernamentalismo do bloco, o fazendo completamente subordinado aos interesses dos governos nacionais e desestimulando a participação dos novos atores, por submetê-los ao redirecionamento destes governos.

2.2 Histórico da incorporação e institucionalização subnacional: O FCCR

Com a ascensão dos governos subnacionais no contexto da globalização, surgiu a necessidade de se vincularem aos processos de integração em busca por maior atuação. Esta conjuntura não foi diferente no processo de integração sul-americana, no qual encontraram espaço institucional dentro do Mercosul através do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

Após a criação do Mercosul, em 1991, fez-se necessário incluir e impulsionar a participação de outros atores no processo de integração regional do bloco como os governos subnacionais, posto que intensos contatos entre as cidades sul-americanas já se faziam presente. Assim, em 1995, criou-se a rede de cidades do Mercosul (as Mercocidades), representando a inserção das cidades dos Estados Partes e associados do bloco no processo integracionista. Todavia, com o aumento da participação dos governos subnacionais era preciso criar mecanismos que consolidassem a participação e representação desses atores. Portanto foi

criado, no ano 2000, por conta de uma proposta da Chancelaria argentina, a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) (PLANALTO, 2019c).

Apesar disso, os governos subnacionais ainda careciam de um aparato institucional que melhor representasse seus interesses. Assim, a evolução desses atores no processo de integração, culmina em 2004, na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), implementado de fato em 2007.

Desta forma, nota-se que a participação desses entes subnacionais de maneira mais assertiva dentro do bloco se iniciou no ano de 1995 com a criação da Rede de Mercocidades, ou seja, elas iniciaram a articulação e participação dos atores subnacionais no Mercosul. Tinham por objetivo levar a voz dos prefeitos ao nível regional, e fazer como que o bloco fosse mais próximo dos cidadãos e dos atores subnacionais. (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017; MERCOCIUDADES, 2019). Atualmente são uma das mais importantes redes de governos locais da América do Sul. Surgiram, de acordo com Sadeck, Fróio e Medeiros (2017), mediante iniciativas conjuntas de diversas cidades de países da América do Sul, resultando em espaços representativos dentro do bloco. Ainda conforme os autores, a organização se constitui em uma rede independente de cidades dos países membros e associados, porém não faz parte da estrutura institucional do Mercosul.

Logo, essa rede foi responsável por abrir as portas para a criação de estruturas de representação subnacional permanentes dentro do Mercosul, visto que após negociações feitas entre a rede e o Grupo Mercado Comum (GMC), criou-se a REMI, marcando um momento importante para o reconhecimento dos governos subnacionais no processo de integração e, posteriormente, surgiu o FCCR substituindo-a.

Segundo Karina Mariano e Gustavo Tessari (2006), foi durante a última reunião da REMI, que a representação subnacional dentro do Mercosul viria a mudar. Nesta reunião, que ocorreu no mês de junho de 2004, na Argentina, surgiu como proposta a criação de um mecanismo que tivesse mais força para representar os governos subnacional na estrutura institucional do bloco. A partir desta iniciativa tomada pelo Brasil, ansiando que estes entes ocupassem posições que lhes permitissem maior articulação e respaldo no processo de integração, outros Estados Partes começaram a compartilhar da ideia de que a REMI não era suficiente para representar os atores subnacionais.

O Foro adveio por meio da decisão nº 41/04 do Conselho Mercado Comum (CMC), durante a Cúpula de Ouro Preto, como resposta a demanda e a necessidade dos governos subnacionais dos Estados Partes de participarem das discussões, contribuir para o processo de integração, e melhor articular e coordenar as iniciativas desses entes no bloco. A criação

favoreceu o reconhecimento dos governos subnacionais como atores efetivos e os reuniu dentro de uma agenda comum de integração regional (PLANALTO, 2019a; PLANALTO 2019b). Ademais, de acordo com Sadeck, Fróio e Medeiros (2017), o ineditismo do FCCR foi o de além das municipalidades, abarcar também os Estados federados, Províncias e Departamentos, o que representou novo momento para os governos subnacionais dentro do Mercosul.

Apesar de ser criado em 2004, a instalação do foro apenas efetivou-se durante a Cúpula de Chefes de Estado do Rio de Janeiro, através da Carta Rio, assinada em 18 de janeiro de 2007, na qual afirmou o compromisso dos governantes locais e regionais em trabalhar pelo avanço do Mercosul. Em junho do mesmo ano, ocorreu a Primeira Reunião Ordinária Plenária do órgão, nela foi elaborado o regimento interno do FCCR, aprovado no mês de setembro pelo GMC (PLANALTO, 2019c; SADECK; FRÓIO; MEDEIROS, 2017).

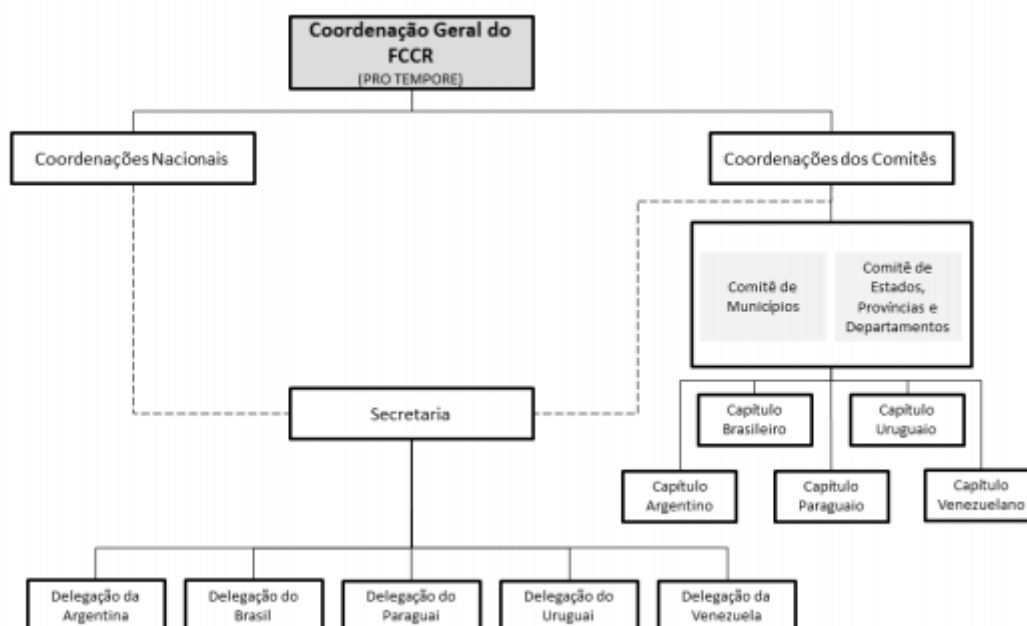
A respeito da composição da estrutura do FCCR, deve-se levar em conta a reivindicação municipalista das Mercocidades de um lado, e a tentativa argentina e brasileira de inserir os Estados e Províncias de outro. Em decorrência disto, criam-se dois comitês de representação, um de municípios e o outro de Estados federados, Províncias e Departamentos. O primeiro sendo representado pela Secretaria Executiva da Rede de Mercocidades e o segundo por um governador (PLANALTO, 2019b; SADECK; FRÓIO; MEDEIROS, 2017).

Além disto, o Foro Consultivo também possui uma Coordenação Geral, cujo objetivo é articular as instâncias do Foro. Ela é composta pelo Coordenador Nacional (titulares e alternos), do país que exerce a Presidência *Pro Tempore*, e pelos Coordenadores em exercício de cada comitê. Os coordenadores dos comitês são escolhidos para um mandato de 1 ano. E os membros do órgão podem ser até dez membros por comitê (totalizando 20) e são designados pelos governos nacionais de cada Estado Parte. De acordo Junqueira (2014), esta estruturação faz como que em tese se totalize uma centena de atores subnacionais representados, uma vez que Estados Partes se dividem em cinco capítulos nacionais dentro do FCCR (PLANALTO, 2019b; SADECK; FRÓIO; MEDEIROS, 2017).

Por fim, a Secretaria, localizada abaixo das coordenações, conforme mostra a figura 2, é um instrumento recente do Foro Consultivo, cujas funções são: “apoio à execução do Plano de Ação do FCCR, a compilação e atualização de arquivos, atas e documentos do mesmo e a difusão de reuniões, seminários, eventos e atividades realizados ou apoiados pela instituição” (JUNQUEIRA, 2014, p. 169).

Fazem parte do FCCR: as províncias e municípios da Argentina; os estados federados, municípios e associações municipalistas do Brasil; os departamentos e municípios do Paraguai; os departamentos do Uruguai; e os estados e municípios da Venezuela (PLANALTO, 2019b).

Figura 2 – Estrutura do FCCR



Fonte: Junqueira (2014, p.168).

No que tange as reuniões, conforme o regimento interno, o Foro se reúne de maneira ordinária ou extraordinária. As reuniões ordinárias são realizadas em datas a combinar, com frequência mínima de uma por semestre. As extraordinárias, são convocadas pela Presidência *Pro Tempore* ou por solicitação de qualquer Estado Parte a qualquer momento. Já os comitês se reúnem ao menos uma vez por semestre (MERCOCIUDADES, 2019).

O Conselho Mercado Comum estipulou que o objetivo do FCCR seria “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul.” (art. 1º, Dec. 41/04, do CMC). E sua função consiste em ser um mecanismo de representação dos interesses dos governos subnacionais no Mercosul; um espaço de articulação e ação conjunta; e “propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes”. (art. 4º, Dec. 41/04, do CMC). Além disso, sua criação, com já é sabido, foi um passo rumo ao aprofundamento e democratização do bloco, e ao reconhecimento dos governos subnacionais como atores relevantes no processo de integração regional por parte dos governos nacionais dos Estados Partes do Mercosul (PLANALTO, 2019d).

O FCCR possui três eixos principais de ação, sendo a integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional. A primeira é o objetivo permanente e eixo prioritário do órgão,

com intuito de promover o desenvolvimento integrado de seus territórios fronteiriços. O segundo tem por intuito, promover a integração entre cadeias produtivas e gerar novos negócios. E o último, tem a finalidade de tratar temas que relativos à cultura, identidade regional, além de questões sociais e políticas públicas (PLANALTO, 2019e; PLANALTO, 2019f; PLANALTO, 2019g).

Dentro deste órgão são realizadas diversas reuniões, que permitem intensos diálogos e trocas de informações; propostas e execução de projetos, que trabalham com diversos eixos temáticos e impulsionam atuação internacional moldada na cooperação e na integração regional; e a criação de recomendações acerca dos interesses em comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum (GMC), o que põe em evidência seu caráter de organismo consultivo, ou seja, o foro é então vinculado diretamente ao GMC, atuando dentro do Mercosul por meio dele (SADECK; FRÓIO; MEDEIROS, 2017).

Nesta subseção descreveu-se o funcionamento do FCCR, assim como apresentou o histórico de sua criação. Através dele foram incorporados além dos municípios, já anteriormente representados pelas Mercocidades, as províncias, os departamentos e os estados federados. O órgão inaugurou no bloco um novo patamar da participação subnacional, dado seu caráter de instituição plena, possibilitando um espaço de maior representação dos atores subnacionais no processo integracionistas. Entretanto, posteriormente será abordado as limitações que o FCCR possui, principalmente devido a sua prerrogativa consultiva, fortalecida pelo caráter intergovernamental do bloco, que limitou grandes avanços do Foro no que tange a sua intervenção e influência na integração regional no âmbito do Mercosul.

3 A ATUAÇÃO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL.

3.1 Análise do funcionamento do FCCR de 2007 a 2018

Para este capítulo foram analisadas 69 atas de reuniões do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), datadas de 2007 a 2017, além de obras sobre o tema. Apesar do FCCR ter sido criado no ano de 2004, apenas inicia seu funcionamento no ano de 2007, através da Carta Rio, de janeiro de 2007 como exposto no capítulo anterior.

A I reunião do FCCR, ocorreu nos dias 10 e 11 de maio de 2007, em Assunção, no Paraguai. Neste encontro foram discutidas questões norteadoras para o funcionamento do

órgão, como seu regulamento interno e a agenda a ser trabalhada nos anos de 2007 e 2008. No que tange ao regulamento, este foi aprovado em 29 de setembro de 2007, pela resolução nº 26/07 do Grupo Mercado Comum (GMC), advindo majoritariamente de uma proposta da delegação da Argentina. Já sobre o plano de ação, este girava em torno de quatro pilares: 1- ativação e o fortalecimento dos capítulos nacionais; 2- realização de seminários e encontros, tendo por objetivo o desenvolvimento do papel dos governos subnacionais no processo de integração regional sul-americana; 3- o impulsionamento de iniciativas bilaterais; e 4- divulgação do Foro mediante a criação de um site (MERCOSUR, 2019).

Em sua I reunião plenária, que ocorreu em 28 de junho de 2007, foram definidos os representantes do FCCR que participariam da Cúpula do Mercosul, sendo dois de cada capítulo nacional, totalizando dez, representando uma vontade do Foro que se seguiu durante todo seu funcionamento de participar ativamente das discussões do bloco, entretanto houveram casos em que não foram disponibilizados estes espaços para a participação dos governos subnacionais quando solicitado. Nesta reunião, houve também a aprovação da criação do site, em que a Rede de Mercocidades (Mercocidades) expressaram seu desejo do portal ser vinculado ao site do Mercosul, o Brasil então ofereceu alojá-lo provisoriamente no site da Presidência da República (MERCOSUR, 2019).

Neste ano também foi veiculada a Declaração de Assunção, em que o FCCR manifestou seu compromisso e vontade de promover os acordos estipulados pela Carta Rio, através de um trabalho conjunto entre os governos subnacionais, regionais e nacionais, além do desejo de iniciar diálogos com outras instâncias do Mercosul como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), dentre outros. Expressaram também o desejo e necessidade da participação dos governos subnacionais na discussão e aplicação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), ampliando a participação destes atores na sua instrumentação. E por fim almejaram contribuir para o aprofundamento da dimensão social da integração, mediante o estímulo do Instituto Social do Mercosul (ISM) (MERCOSUR, 2019).

Ao decorrer do ano em questão foram realizados diversos seminários com o intuito de debater sobre a integração regional mercosulina, como o seminário “Políticas de integração regional: experiências locais exitosas no Mercosul”, que aconteceu em Tandil na Argentina, e o Encontro Frente Norte, que aconteceu no Pará, debatendo-se integração regional, Mercosul e território amazônico, dentre outras atividades. O Encontro foi uma atividade importante dentro

do FCCR, uma vez que nele foi discutido a entrada da Venezuela no bloco (MERCOSUR, 2019; SANTOS, 2013).

Ainda em 2007 surgiu ao longo dos debates e reuniões, uma proposta argentina de um acordo interinstitucional ente o Parlasul e o FCCR, com o objetivo de fomentar um trabalho conjunto entre estes dois órgãos de modo a avançar no processo integracionista, tendo o presidente do primeiro manifestado vontade em trabalhar numa agenda comum. Neste ano também foi criado o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça ou Subgrupo de Trabalho nº 18 (SGT-18), em que sua equipe seria formada pela Coordenação *Pro Tempore*, a Coordenação do Comitê de Municípios, a Coordenação do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos, e de um Município e uma Províncias ou um Estado Federado de Fronteira, além do apoio da Secretaria Técnica das Mercocidades. A Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (REC) manifestou disposição em trabalhar em conjunto com este projeto. Também se incorporou ao órgão como comissão para cooperação e diálogo dos governos amazônicos, o Foro de Autoridades Locais da Amazônia (FALA) (MERCOSUR, 2019).

Também no ano de 2007, criou-se o Grupo Ad Hoc de Integração Produtiva (GIP) no Mercosul, sendo o tema incluído na agenda de debates do FCCR, com o objetivo de que através da integração de cadeias produtivas, se estimulasse o desenvolvimento econômico regional (PORTALFEDERATIVO, 2019).

E por fim, o FCCR manifestou seu desejo pela incorporação definitiva da Venezuela no Mercosul através da redação de uma declaração de apoio, uma vez que foi aprovado o protocolo de adesão deste país. Além da aprovação da declaração de Montevideu, em que é expressado o desejo de avançar na questão da integração fronteiriça e na participação das discussões e aplicações do FOCER, assim como a vontade de incorporar o tema da descentralização na agenda do Foro (MERCOSUR, 2019).

No ano de 2008, logo em sua primeira reunião, sediada em Buenos Aires na Argentina, foram debatidos temas como a designação de funcionários para o Grupo de Trabalho Informação e Portal Web, criado neste ano em questão e responsável pelo site do FCCR, assim como a designação de funcionários para o Grupo de Trabalho Integração Fronteiriça e a solicitação de que esses grupos delineassem seus objetivos e metas. Neste ano também se deu a realização de diversos seminários, como o Seminário de Integração Fronteiriça, realizado em junho na Província de Formosa, na Argentina e o Seminário de Governos Locais no marco da integração regional, realizado em maio em Tandil, também na Argentina, debatendo-se

questões importantes como os nomes já dizem sobre a temática fronteiriça e de integração (MERCOSUR, 2019).

No que tange ao FOCEM, as delegações dos governos subnacionais acordaram em realizar consultas técnicas para avaliar a viabilidade de aplicação de seus mecanismos nos governos subnacionais, além do desejo de elaborar um manual sobre como acessar os recursos do fundo, estimulando desta forma os governos subnacionais a apresentarem projetos e assim ressaltando a importância de priorizar projetos de integração fronteiriça (MERCOSUR, 2019).

Com a criação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Produtiva e consequentemente a inclusão do tema na agenda do Foro, houve em 2008 a realização de duas rodadas sobre o tópico, em que a delegação argentina ressaltou a importância de que a integração não seja apenas econômica, mas que resulte em aperfeiçoar a institucionalidade do Mercosul e em mudanças políticas. Dessa forma os debates ao longo do ano giraram em torno de três temas: integração fronteiriça, integração produtiva e FOCEM, além de concordarem em adicionar a temática da cidadania regional, através da decisão de criar um grupo de trabalho sobre o assunto para abordar questões relacionadas à cultura, identidade regional, questões sociais e políticas públicas (REVISTAFCCR, 2010 apud SANTOS, 2013). Também foi aprovado pelo GMC o acordo interinstitucional entre o FCCR e o Parlasul, ficando a cargo do primeiro dialogar com o Parlasul a fim de implementar os termos do acordo (MERCOSUR, 2019).

Ainda em 2008 foi realizada a primeira reunião do Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) resultando na criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira brasileira, proposta aceita em 2010, além de um seminário sobre o tema, objetivando-se discutir as problemáticas das regiões de fronteira visando o fortalecimento do Mercosul (MERCOSUR, 2019; SANTOS, 2013). Sobre o site do FCCR, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SM) informou que o site ficaria hospedado em seu domínio e cada coordenação obteria acesso. O FCCR também surgiu com a proposta de uma secretaria permanente e a Secretaria do Mercosul sugeriu que fosse com um perfil mais administrativo e não político. Por fim, no segundo semestre de 2008 o site já se encontrava disponível na página web do Mercosul, administrado pela SM (MERCOSUR, 2019).

A Presidência *Pro Tempore* (PPT) do Uruguai do primeiro semestre de 2009 já inicia os trabalhos com um curso sobre integração fronteiriça. Foi direcionado ao FCCR uma vaga por país na Cúpula de presidentes do Mercosul. Neste ano também ocorreram eventos importantes como o seminário sobre a crise econômica mundial e seu impacto no âmbito

regional em Tucumán na Argentina, visando principalmente a defesa do processo de integração mediante as ameaças e tensões que este cenário gera (MERCOSUR, 2019).

Neste ano também ocorreu a III Reunião do Grupo de Integração Fronteiriça, que teve como objeto a consideração e implementação do acordo de Cooperação ente o FCCR e a Agência de Cooperação Espanhola (AECID), na Costa do Sauipe no Brasil. Este acordo consistia em desenvolver um diagnóstico e atividades para fomentar a integração fronteiriça entre os países membros do Mercosul, sendo financiado pela AECID. No que tange a integração produtiva os países avançaram em projetos, como a rede de cooperação entre o Paraguai e a Argentina para execução de programas de combustíveis alternativos, como também entre Brasil e Paraguai, que se iniciou a aplicação do programa de cooperação tecnológico agropecuário para o desenvolvimento agroalimentar e agroindustrial, dentre outros (MERCOSUR, 2019).

Ainda em 2009 levantou-se a proposta de revisão do regulamento interno do FCCR, através de uma avaliação sobre o funcionamento do FCCR e consultoria jurídica sobre a cláusula transitória, que diz respeito a coordenação do Comitê de Municípios (COMUM) pela Rede de Mercocidades, desta maneira foi criado um grupo de trabalho para esta finalidade. Realizou-se também a II Jornada de Capacitação no marco do projeto inovação e coesão social. E sobre o FOCEM, debateu-se sua importância para diminuição das assimetrias entre os países (MERCOSUR, 2019).

Por fim, na declaração de Montevideu de dezembro de 2009, o FCCR ressalta a importância dos direitos humanos e os valores democráticos, assim como a construção de sociedades mais inclusivas. E também a importância do reconhecimento do protagonismo dos governos subnacionais no bloco, além da necessidade de descentralização dos âmbitos de decisão e a abertura de espaço de participação cidadã (MERCOSUR, 2019).

Em 2010, as delegações debatem sobre a importância do acordo entre o FCCR e o Parlasul entrar em funcionamento o mais breve possível, assim o representante argentino do parlamento em questão, aproveitou a XIX Reunião de Coordenadores do FCCR de março de 2010 para formalizar o acordo e ressaltar a vontade de realizar troca de temas prioritários para a agenda de 2010 (MERCOSUR, 2019).

No que diz respeito ao eixo de integração produtiva aconteceu o Encomex Mercosul em Porto Alegre, que no marco do Projeto Inovação e Coesão Social foram capacitados quase 40 atores locais sobre integração produtiva. Além disso também se elaborou uma revista e um estudo sobre o tema. Foram organizadas atividades sobre a temática da cooperação

descentralizada, como a Reunião Constitutiva do Grupo de Trabalho em Cooperação Descentralizada e o Curso de Formação em Cooperação Descentralizada, ambos organizados pelo COMUM e as Mercocidades (MERCOSUR, 2019).

Sobre a consultoria da cláusula transitória do regulamento interno do FCCR, o GMC aprovou em agosto de 2010, que como a vigência do imposto no artigo 27 do Regulamento Interno do FCCR finalizou no ano de 2008, a designação da coordenação do COMUM passa a ser ajustada pelo artigo 19 em que o comitê pode ser coordenado por um governo municipal, associação de municípios ou equivalente. A coordenação, entretanto, continuou a cargo da Secretaria Executiva da Rede de Mercocidades (MERCOSUR, 2019).

Ainda neste ano de 2010, houve uma certa tensão em um dos principais eixos do FCCR, o de integração fronteiriça. Os esforços foram voltados a garantir a continuidade da parceria com a AECID e a manutenção dos fundos destinados ao projeto de integração fronteiriça. Este projeto que foi iniciado em 2008 correu risco de cancelamento, uma vez que houveram divergências entre a AECID e a intendência de Canelones, unidade gestora do projeto, acerca de seu plano de trabalho e sua prestação de contas. Assim a Intendência de Canelones renunciou a coordenação do projeto. A AECID manteve seu compromisso de apoio e colaboração junto ao FCCR na questão fronteiriça na medida em que o Foro apresentasse uma nova proposta de projeto. A reformulação foi coordenada pelo congresso de intendentes do Uruguai e pela Universidade Federal de Pelotas (MERCOSUR, 2019).

O projeto foi então reelaborado e teve como eixo principal a implementação de um programa de capacitação em elaboração de projetos a serem submetidos ao FOCEM e a outras fontes de recursos, além de possuir como público alvo funcionários municipais das cidades-gêmeas das fronteiras do Mercosul e contando com a participação das universidades dos países do bloco e outras instituições parceiras como as Mercocidades e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (MERCOSUR, 2019).

Na Carta de Foz do Iguaçu de dezembro de 2010, o FCCR ressaltou o avanço que foi a criação do FOCEM no que diz respeito a redução de assimetrias entre os países. Entretanto argumentou que era necessário que houvessem modificações com intuito de que seus procedimentos se tornassem mais acessíveis para que sua eficácia aumentasse. Pontuou-se também a necessidade da ampliação de temas a serem tratados em nível local para o aprofundamento da integração. E por fim, neste ano também se levantou a proposta de criar o

Estatuto da Cidadania, com vistas a tratar sobre questões sociais e culturais (MERCOSUR, 2019).

Em 2011 dá-se a continuidade nas discussões sobre os projetos de integração fronteiriça e sobre a finalização do site, hospedado momentaneamente no provedor do capítulo brasileiro. Em março deste ano, os coordenadores do FCCR ratificaram o projeto de governança fronteiriça para encaminhar para AECID e o site foi oficialmente lançado. O Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) demonstrou neste período interesse em colaborar com o FCCR nos eixos de Integração Fronteiriça e Cooperação Descentralizada. A agenda do desenvolvimento sustentável começa a ser inserida de maneira mais incisiva no FCCR, uma vez que se começou a discutir sobre a realização da Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20, que ocorreria em junho de 2012 (MERCOSUR, 2019).

No início do ano de 2012, é realizada uma análise dos comitês, chegando-se a conclusões de que o COMUM consolidou sua organização e sua dinâmica de trabalho, já o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos demonstrou que obteve um início promissor, mas que necessitava de uma revitalização, ou seja, o COMUM tem se mostrado muito participativo enquanto o segundo comitê mostrou um desaquecimento. Dessa forma o desafio que se apresentou ao órgão foi o de fortalecer a participação deste comitê com vistas a consolidá-lo (MERCOSUR, 2019).

Na primeira reunião deste ano, ocorrida em março em Buenos Aires, os coordenadores também identificaram uma descontinuidade das agendas de trabalho entre uma Presidência *Pro Tempore* (PPT) e a outra, o que se mostrou como um aspecto limitante do desenvolvimento do Foro. Como isso, surgiu a necessidade de elaborar e adotar um plano de ação plurianual que abrangesse as distintas PPTs, impulsionando assim uma nova etapa do foro com uma agenda efetiva, visto que isto era uma carência já detectada pelo órgão. O COMUM demonstrou total apoio e salientou, que pelo Foro ser consultivo ele necessitava de realizar mudanças para que fosse mais efetivo e continuasse avançando. Desta forma, ao notarem que o FCCR possuía uma participação maior de seus atores há alguns anos atrás, achou-se necessário promover e alcançar uma maior participação destes atores para o estabelecimento de uma agenda mais eficaz e com o apoio do GMC. Os capítulos nacionais acordaram então com a ideia de revitalização do FCCR e do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos (MERCOSUR, 2019).

Para a elaboração deste plano de ação, durante as discussões os capítulos nacionais do FCCR estipularam que era fundamental levar em consideração questões como: obter uma

relação mais rica com o GMC; ter uma relação de trabalho mais ativa com outros órgãos do bloco; e gerar iniciativas com governos subnacionais que integram outras iniciativas de integração como da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (MERCOSUR, 2019).

Nesse sentido, criou-se então uma comissão para sistematização do plano de ação e aprova-se o Plano de Ação 2013-2014, que consta no anexo a. Este plano foi dividido em 4 eixos que contemplam as temáticas principais do FCCR, são eles: Eixo I – relacionamento e cooperação; Eixo II- cidadania regional; Eixo III– integração produtiva; e Eixo IV - integração fronteira (MERCOSUR, 2019). Tendo eles os seguintes objetivos (DOCUMENTOSMERCOSUR, 2012, p. 3-4):

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

Sobre o plano, ele é sistematizado da seguinte maneira: a macro atividade a ser realizada, a ação, o país responsável, o primeiro passo, o produto final e o prazo. No eixo de Relacionamento e Cooperação foram elencadas atividades como a fomentação de intercâmbio entre os governos subnacionais, integração de propostas com as linhas de financiamento do Focem entre outros; no eixo de Cidadania Regional tem-se projetos como discussões sobre a livre circulação de pessoas no Mercosul, e políticas públicas destinadas à população em situação de rua; no eixo de Integração Produtiva estipula-se a identificação de cadeias produtivas com potencial de serem integradas a região, e também elaboração de iniciativas sobre integração/logística de hidrovias; e por fim no eixo de Integração Fronteira, apresenta-se o fortalecimento de demandas do FCCR junto ao FOCER, identificação de possíveis cooperações nas regiões de fronteira e outros (MERCOSUR, 2019).

Em uma análise feita por Sadeck, Fróio e Medeiros (2017) sobre o balanço deste plano de ação, atestou-se que:

Figura 3- balanço do plano de ação 2013-2014 do FCCR

Eixos	Planejadas	Executadas	Em execução	Paralisadas
Relacionamento e cooperação	13	2	2	9
Cidadania Regional	13	4	1	8
Integração Produtiva	11	4	0	7
Integração Fronteiriça	15	2	2	11

Fonte: Sadeck, Fróio e Medeiros, 2017, p.146.

Sobre o novo projeto de integração fronteiriça, finalmente analisado e aprovado, chamado de “Governança fronteiriça fortalecimento das capacidades dos governos departamentais e locais no Mercosul”. Ficou para o ano de 2012 a elaboração dos cursos e capacitação dos agentes multiplicadores das universidades e para 2013 a capacitação efetiva dos funcionários das cidades participantes (MERCOSUR, 2019).

Ainda neste ano de 2012, o COMUM apresentou uma agenda com temas voltados para integração produtiva, integração fronteiriça, cidadania mercosul, dimensão social e integração. Já o Brasil circulou o programa de cooperação técnica descentralizada sul-sul, com objetivo de encorajar os governos subnacionais para o desenvolvimento de projetos sobre esta temática e incrementar a troca de experiências entre estados e municípios brasileiros e países parceiros com ênfase na América Latina, Caribe, Ásia e os BRICS. Com duração de um ano, o programa financeira projetos em diversas áreas temáticas, como: saúde, educação, governança local, desenvolvimento territorial sustentável, meio ambiente e mudanças climáticas, cultura e fortalecimento de competência para o alcance dos objetivos do milênio e etc (MERCOSUR, 2019).

E por fim, neste ano a Venezuela foi oficialmente incorporada ao Mercosul como membro pleno e o Paraguai foi suspenso, devido sua ruptura com a ordem democrática, que violou o Protocolo de Ushuaia firmado entre os Estados Membros do Mercosul e mencionado no capítulo 2 deste trabalho. Dessa forma na declaração de Mendonça, os governos subnacionais declararam repúdio perante esta violação com o compromisso democrático (MERCOSUR, 2019).

No ano de 2013, Uruguai e Argentina realizaram um projeto transfronteiriço no que diz respeito a temática de hidrovias, objetivando o fortalecimento do processo de integração e inclusão de outros temas. Sobre o projeto de integração fronteiriça com a adesão da Venezuela, ela pleiteou a incorporação do sexto arco de fronteira Brasil-Venezuela ao projeto, sendo os outros cinco: Brasil-Uruguai; Brasil-Argentina; Brasil- Paraguai; Argentina-Uruguai; e Brasil-Argentina-Paraguai (MERCOSUR, 2019).

Foram iniciadas discussões sobre a criação de uma secretaria permanente do FCCR, além da manifestação da Corporação Andina de Fomento (CAF) em cooperar com o FCCR. A CAF reiterou compromisso em apoiar as decisões do Foro e realizou proposta nas temáticas de hidrovias, estratégia energética, assim como um programa de identificação de cadeias produtivas em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Além de realizar um seminário sobre a temática de hidrovias do Mercosul, a CAF colocou à disposição do FCCR sua experiência e banco de dados sobre cadeias produtivas (MERCOSUR, 2019).

Voltaram-se as discussões sobre o site do FCCR de forma a acrescentar mais informações e dar mais visibilidade, assim como a solicitação feita à Secretaria do Mercosul para a inclusão do link da página no Portal Web Mercosul. Sobre a secretaria técnica foi solicitado pelo Grupo de Análise Institucional do Mercosul (GAIM) a alteração do nome para não gerar confusões com as secretarias já existentes, assim ficou acordado como Secretaria do FCCR. Apresentou-se então uma nova estrutura organizativa do Foro já representada no capítulo anterior na figura 2 (MERCOSUR, 2019).

Em julho de 2013, no marco da XXXVIII Reunião de Coordenadores do FCCR, houve a confirmação da Secretaria do Foro e posteriormente na XL Reunião Ordinária se oficializou sua criação, sendo esta responsável por guardar todos os arquivos físicos e digitais de todos os documentos do FCCR, assim como prestar assistência as coordenações nacionais, tendo sua sede temporária na Venezuela. Nesta primeira reunião também foi publicado o novo site do órgão. Além disso pleiteou-se a proposta de realizar um estudo do regulamento interno do foro para um projeto de reforma visando a inclusão da secretaria. E por fim, mediante discussões optou-se por redimensionar o plano de ação, fixando apenas 3 atividades macro por cada um dos eixos estratégicos, visando alcançar a inteira efetividade das ações propostas (MERCOSUR, 2019).

No ano de 2014, a Bolívia começou a participar das reuniões do FCCR. Continuaram-se das discussões sobre reforma do regulamento interno. Foi aprovado o projeto de avaliação e

estudo das cadeias produtivas impulsionado pelo Venezuela, CAF e o IPEA, com objetivo de contribuir com os governos subnacionais de fronteira. Também foi apresentado o plano de vinculação de cluster produtivos, visando obter uma linha de trabalho no eixo de integração produtiva e gerar vínculos de associatividade entre clusters produtivos (MERCOSUR, 2019).

Em 2015, os debates em torno do desenvolvimento urbano e sustentável se intensificaram, através de colóquios, encontros e conferências, havendo assim a realização do consórcio intermunicipal de fronteira, envolvendo Brasil e Argentina com ações nas áreas da saúde, educação, turismo e segurança pública. Na Declaração de Brasília de julho de 2015, o FCCR solicita ao GMC e ao CMC que tenham mais agilidade nas negociações que tratam de acordos sobre assuntos fronteiriços e mostram satisfação com a assinatura do acordo entre o Foro e o Mercosul Cultural, acordo este com intuito de combinar esforços nas áreas de promoção e proteção da cultura para o fortalecimento e consolidação do processo de integração. Além de manifestarem interesse constante em participarem das distintas reuniões especializadas de Ministros e foros que trabalham com questões de dimensão social, econômica, cultural e humana do Mercosul e a necessidade de se ampliar o fluxo de informações entre as instancias do bloco para que se alinhe ações conjuntas (MERCOSUR, 2019).

Neste ano foi reativado o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, o SGT nº 18 (SGT-18), visando aprofundar o tema na agenda de negociações do Mercosul, discutindo-se novas formas de cooperação e desenvolvimento de fronteiras, além de atender as demandas dos governos subnacionais e do Plano de Ação. Foi-se discutido também o plano de ação 2016-2017, que igual aos anteriores cobria os quatro eixos de trabalho do FCCR (MERCOSUR, 2019).

No ano de 2016, foi realizada apenas uma reunião, em que houve discussões sobre o funcionamento do FCCR, nas quais mediante análises feitas levaram a iniciativas de impulsionar a participação dos governos subnacionais e mais uma vez impulsionar a participação do Comitê de Estados federados, Províncias e Departamentos. Sobre a integração fronteiriça, acordaram em incentivar uma ativa participação no SGT-18 e realizaram o terceiro seminário sobre hidrovias o “Para uma melhor utilização das hidrovias no Mercosul” organizado pelo FCCR em conjunto com a CAF, uma vez que o tema ainda continuava sendo amplamente discutido (MERCOSUR, 2019).

Em 2017, o FCCR se reuniu duas vezes e as discussões giraram em torno de ampliar a participação dos representantes subnacionais e nacionais, além da sistematização do Plano de

ação 2017-2018. E em 2018 o Foro não se reuniu nenhuma vez ou não foram encontrados documentos que demonstre tal ação (MERCOSUR, 2019).

A partir do ano de 2016 notou-se então um esvaziamento marcante do FCCR, que pode ser justificado por todas as dificuldades a serem mencionadas na seção a seguir e pelas informações já obtidas no decorrer do trabalho. O desestímulo se mostrou de maneira tão intensa, que no ano de 2018 não há vestígios de encontros e ações do Foro. Será visto abaixo que apesar da atuação exercida pelo FCCR ao longo destes 11 anos de funcionamento, nota-se obstáculos políticos, econômicos e principalmente institucionais que limitaram sua margem de ação e prejudica seu funcionamento.

3.2 Um balanço do desempenho do FCCR

Após 14 anos de criação e 11 anos de funcionamento, é notável sem sombra de dúvidas que o FCCR deu passos importantes rumo ao avanço da integração regional mercosulina, entretanto demonstrou inúmeros empecilhos que o levou a um desaquecimento no ano de 2018. A partir das análises feitas foi possível notar como anteriormente citado, que as limitações do Foro eram tanto institucionais, quanto econômicas e políticas. Apesar de todos os entraves, suas características institucionais influenciaram bastante no seu desempenho. Por ser um órgão consultivo dentro de um bloco regional de caráter intergovernamental, sua atuação foi limitada, ou seja, sendo totalmente destituído de poder decisório e respondendo aos governos nacionais de cada país membro, o que ocasionou em uma grande barreira e logo um desestímulo.

Segundo Sadeck, Fróio e Medeiros (2017), o controle decisório se dispõe inteiramente nas mãos dos governos nacionais e consequentemente dos seus órgãos de representação nas quais o FCCR é subordinado, sendo eles o CMC e o GMC. Dessa forma a agenda do Foro tem que ser analisada por essas instâncias e aprovada por consenso, o que representa dificuldades devido as diferenças entre os Estados Partes, além de que o órgão em questão se pronuncia apenas por declarações ou recomendações, que não possuem caráter obrigatório nem vinculativo. Sendo assim, a influência no processo decisório do bloco por parte do FCCR é escassa. Ainda segundo os autores seria necessário um sistema mais eficiente de aprovação de propostas. Uma solução seria colocar as coordenações nacionais nas mãos das autoridades locais e regionais, retirando assim esta função dos governos nacionais (SADECK; FRÓIO; MEDEIROS, 2017).

ao longo dos anos, o Foro foi se concretizando muito mais como uma arena de diálogo do que efetivamente de participação subnacional no Mercosul. [...] Por parte dos governos subnacionais, esperava-se um maior respaldo do FCCR perante o processo decisório mercosulino (JUNQUEIRA; MARIANO, K, 2017, p. 359).

Medeiros et al. (2010), também argumenta que o FCCR possui problemas no que diz respeito a representação e a falta de poder decisório. O primeiro se relaciona com a questão das eleições dos representantes do Foro que são indiretas, ou seja, não passam pelo voto popular, apesar de que para ser indicado ao cargo é necessário ter um mandato no poder Executivo ou Legislativo. Já em relação ao poder decisório, segundo o autor, os interesses dos governos subnacionais não são impostos diretamente, uma vez que sua atuação é restringida pelo seu caráter consultivo, sendo assim o órgão tem uma debilidade em seu poder de barganha, entretanto ressalta que pelo fato das políticas públicas terem certa dependência do poder local, este fato pode pressionar as instituições superiores do bloco e dar aos governos subnacionais uma margem de influência.

Segundo análises feitas pelo autor cruzando estas duas questões de tipo de eleição e poder decisório, no que tange a legitimidade e eficácia o posicionamento do Foro é desfavorecido, apresentando eleições indiretas e poder decisório baixo, ressaltando que os obstáculos advindos da incorporação dos interesses dos governos subnacionais no bloco estão ligados diretamente ao seu desenho institucional, sendo considerado um ótimo cenário se o órgão apresentasse eleições diretas e poder decisório alto (MEDEIROS et al., 2010).

Os autores Cairo Junqueira e Karina Mariano (2017), também batem nesta tecla do caráter consultivo do órgão, argumentando que ele limita sua atuação e impede que os governos subnacionais adquiram poder decisório dentro do bloco e consequentemente no processo integracionista da região, e esta falta de influência gera segundo os autores um esvaziamento do papel do Foro. Ainda de acordo com Junqueira e Mariano, K (2017, p.340) “a agenda subnacional não foi incorporada no processo integracionista porque a estrutura institucional deste não possui permeabilidade”.

Ainda sobre a agenda do FCCR, Cairo Junqueira e Karina Mariano (2017) apontam que ela não condiz com os interesses dos governos subnacionais, uma vez que os temas abordados vão de encontro a agenda do Mercosul e apontam para o fato de que as questões subnacionais estavam em segundo plano nas orientações do bloco. E apesar do órgão tentar trazer uma convergência dos interesses desses dois níveis de governo, a agenda elaborada apresentou uma efetividade baixíssima.

Para os autores, a institucionalidade intergovernamental impõe barreiras na atuação destes atores, dado que a autonomia do Mercosul se manteve a mesma, o que submete os governos subnacionais aos governos nacionais dos Estados Membros do bloco. Esta última questão ocasiona em outra obstáculo ao desempenho do órgão, uma vez que a integração fica subordinada às mudanças políticas dos governos nacionais, gerando mais ou menos interesse no desenvolvimento das questões subnacionais (JUNQUEIRA; MARIANO, K, 2017).

Outro problema analisado por Sadeck, Fróio e Medeiros (2017) advém da superioridade participativa que o Comitê de Municípios teve em relação ao Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos. Este primeiro, encabeçado pela Rede de Mercocidades, reuniu-se de maneira anual no decorrer dos anos de funcionamento do Foro, já o segundo não se reuniu desde 2012 e como foi visto na seção anterior, foi alvo de diversas tentativas do FCCR de reaquecimento, dado suas frequentes interrupções. Segundo os autores, isso decorre devido ao desinteresse nos temas propostos, baixa participação destes governos estaduais nas políticas efetivas dentro do FCCR e inclusive falta de entusiasmo no que tange a assuntos de integração.

No decorrer do funcionamento do FCCR nota-se a realização de diversos Planos de Ações de forma a coordenar as atividades visando melhorar o desempenho do órgão. Entretanto houve uma grande quantidade de atividades que não foram executadas, e sim paralisadas ao longo do tempo, como demonstrado na figura 3 da seção anterior. Para Sadeck, Fróio e Medeiros (2017, p.147), isso ocorreu por conta de algumas razões, são elas:

a) troca de gestores públicos subnacionais; b) baixo orçamento próprio para execução de atividades; c) dificuldades institucionais do Mercosul devido à problemática Presidência Pro Tempore da Venezuela (a presidência durou mais de um ano – junho de 2013 a julho de 2014 – e adiou diversas reuniões dos órgãos institucionais, bem como paralisou a pauta do bloco.” “troca de atores governamentais que, por ora impulsionam ações, mas em outros momentos reduzem as atividades do bloco, de acordo com seus objetivos políticos e estratégicos.

Segundo Jaqueline Santos (2013) um outro obstáculo enfrentado pelo FCCR diz respeito à sobre/sub-representação, dado que existem assimetrias dentro inclusive do mesmo país no que tange ao seu interesse pelos assuntos subnacionais. A questão econômica também é um empecilho em relação a execução das atividades proposta pelo Foro. Os projetos necessitam de recursos e investimento, que muitas vezes não são obtidos, por isso a insistência do órgão em debater sobre o FOCER.

Além de todas as questões já mencionadas, Cairo Junqueira e Karina Mariano (2017) elencam mais outras quatro questões que indicam o esvaziamento do FCCR, são elas: 1) a coordenação dos capítulos nacionais dos países é encabeçada por diferentes níveis do Poder

Executivo revelando uma hierarquia clara entre eles com superioridade da Argentina e do Brasil; 2) para a proposição de políticas destinadas aos governos subnacionais, o GMC não é obrigado a consultar o Foro; 3) as reuniões do Foro apresentam um alto custo financeiro e político; e 4) ao longo dos anos de funcionamento do órgão, é perceptível uma presença mais marcante do Brasil e Argentina, e por outro lado Paraguai e Uruguai tiveram problemas em coordenar a efetividade agenda do Foro.

No que tange ao Foro se apresentar mais como uma área de debate do que um órgão de execução efetiva de projetos, deve-se levar em consideração que muito conteúdo foi produzido ao longo das discussões, assim como foi rica a troca de experiências entre os governos subnacionais. As realizações de inúmeros seminários, conferências, cursos dentre outros se mostrou como uma das principais ferramentas utilizadas não só para difusão de conhecimento, mas para articular as propostas e impulsionar a agenda do FCCR. O órgão também sempre buscou diversificar suas parcerias e temas, recebendo apoios inclusive de organizações internacionais de fomento como a AECID. Isso demonstra que para os governos subnacionais a internacionalização, a busca por reconhecimento e o aprofundamento da integração sempre foram questões relevantes. Além disso deve se notar os esforços destinados a redução de assimetrias entre os atores que o compõe, uma vez que desde o início de seu funcionamento os debates sobre a facilitação dos usos dos recursos do FOCER sempre estiveram presentes, além de inúmeras iniciativas voltadas para o desenvolvimento comum entre as regiões.

Embora todas essas indagações expostas ao longo da seção se confirmem e as reuniões de sistematização de ações se demonstraram longas e em sua maioria não surtiram o efeito esperado, deve se reconhecer que o FCCR teve sim uma grande importância no que tange a representação dos governos subnacionais na integração regional, a bandeira subnacional foi erguida dentro do Mercosul.

A importância destes atores no avanço e aprofundamento da integração foi mais que clara, uma vez que apesar dos obstáculos enfrentados pelo órgão, alimentam um espaço institucionalizado que os representa e os da voz há 14 anos e desde sua criação novos temas e novas camadas sociais foram inclusas nas discussões do Mercosul, que avançou para além da orientação economicista. Conforme aponta Almeida Prado (2011) e Jaqueline Santos (2013), apesar das limitações apresentadas, deve se reconhecer os esforços conjuntos dos governos centrais e subnacionais para o avanço da atividade paradiplomática no processo de integração mercosulino, além de um intenso ativismo e participação do FCCR no Mercosul no marco de temas que para além de econômicos foram políticos, culturais e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da globalização e a descentralização do Estado Nacional trouxe aos governos subnacionais novas funções principalmente no interior da integração regional, o que não foi diferente na América do Sul e logo no âmbito do Mercosul. Os governos subnacionais sul-americanos buscaram espaço de representação no interior deste bloco, que após passar por processos de ampliação, visando aprofundamento, avanço da integração e atenuação de seu déficit democrático, institucionalizou a participação dos governos subnacionais da região através da criação do Foro Consultivo de Município, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR).

A criação do Foro Consultivo representou um grande avanço no processo integracionista do Mercosul e no reconhecimento dos governos subnacionais como atores relevantes para este processo, se tornando peças fundamentais para que este avance e se consolide. A institucionalização de um espaço como o FCCR dentro do bloco, deu aos governos subnacionais a chance de impulsionar sua atividade paradiplomática de maneira articulada, assim como ganharam voz dentro das discussões de integração mercosulinas. O Foro demonstrou um intenso ativismo em alguns momentos, abrangendo ações que incluíam temáticas importantes como o desenvolvimento das regiões fronteiriças, questões culturais, sociais e políticas. Desta maneira é inegável a importância da criação deste espaço.

Entretanto ao decorrer de seus anos de funcionamento o FCCR apresentou inúmeras fragilidades e obstáculos que prejudicaram seu desempenho e consequentemente em sua capacidade de influenciar as decisões do Grupo Mercado Comum e desta forma na integração regional mercosulina. A ampliação de novas estruturas no aparato institucional do Mercosul não significou uma ampliação de sua estrutura decisória, ou seja, seu caráter intergovernamental permaneceu intacto, o que para os novos atores incorporados ao bloco se apresentou como aspecto negativo, dado que não há autonomia destinada a outros atores que não os governos nacionais, centralizando todo o poder do bloco nas mãos dos mesmo atores desde sua criação.

Desta maneira, os governos subnacionais através do FCCR já iniciaram sua atuação no bloco limitados pelo seu desenho consultivo e pelo intergovernamentalismo que os subordinou aos governos nacionais do Estados Partes do Mercosul e os secundarizou. As dificuldades apresentadas durante seus anos de funcionamento foram inúmeras, esbarrando em obstáculos de cunho político, econômico e principalmente estrutural.

A hipótese deste trabalho é então corroborada, uma vez que apesar do Foro indicar um grande avanço para a pauta subnacional, sua subordinação ao Grupo Mercado Comum dentro de um processo intergovernamental, em que seu instrumento de comunicação com as instâncias decisórias, as recomendações, não apresentam caráter vinculativo, indicam que a capacidade de influenciar na integração mercosulina é baixa. Limitado pelo seu caráter consultivo, seu poder decisório muito reduzido, além de questões econômicas e políticas que se apresentam como um vetor de extrema interferência em sua atuação, o Foro se encontra esvaziado e pouco influente.

Além de todas estas considerações é necessário levar em conta que faltou uma articulação mais firme do FCCR e a utilização de recursos que pressionassem as instâncias superiores. Apesar de seu ativismo e início promissor, ao longo dos anos a desarticulação foi notável até que se configurou em um enxugamento. O futuro do Foro é incerto dado todos os obstáculos que necessitam ser enfrentados para que o desempenho do órgão evolua positivamente e traga resultados satisfatórios para os governos subnacionais, para que possam ser capazes de obter mais autonomia e capacidade de influência nas decisões do bloco. Ademais as reorientações políticas nos Estados Partes, devido as eleições nos últimos anos podem demonstrar mais ou menos interesse na pauta da integração e logo na questão subnacional.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Felipe Cordeiro de. **Os Governos Locais brasileiros e o Mercosul: A influência da paradiplomacia na agenda da integração regional**. 2012. 162f. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- ANTAQ, gov. **PROTOCOLO DE OURO PRETO**. 1994. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Protocolo-de-Ouro-Preto.pdf>>. Acesso em: 15. mar. 2019.
- COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Raio x da integração regional. **Estudos e Cenários**, p. 1-58, mai. 2007.
- DOCUMENTOSMERCOSUR. **ACTA02_ANE05**. 2012. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf>.
- FCCR. **Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)**. 2010. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/mercosul-1/revista_dez2010.pdf>. Acesso em: 15. Mar. 2019.
- FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **A estrutura institucional do MERCOSUL: análise da evolução dos espaços de participação social**. In: 2º Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, outubro, 2016, São Paulo.

Anais eletrônicos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Ferreira_Ribeiro_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf. Acesso em: 10. fev. 2019.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A inserção dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul**. 2014. 269f. Dissertação - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. “Estagnação subnacional” no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 337-367, dez. 2017. ISSN 2316-8323. Disponível em:

<<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6749>>. Acesso em: 22. abr. 2019.

LUCIANO, Bruno Theodor; BRESSAN, Regiane N. **O problema do déficit democrático**. 2016. p. 125-145. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=089256d5-a402-253b-b375-18af067d96fe&groupId=265553>. Acesso em: 13. abr. 2019.

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

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

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas**. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005, Santiago. Documentos X Congreso Internacional del CLAD, 2005

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; TESSARI, Gustavo Rosolen. As cidades nos processos de integração regional. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais** (UNESP. Araraquara), v. 30, p. 55-79, 2006.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P; TESSARI, G. R. Os Governos subnacionais, novos atores no cenário internacional. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) et al. **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 187-216 (Relatório final para a FAPESP)

MARIANO, Karina L. Pasquariello. Parlasul e a Democratização do Mercosul. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, julho, 2011, São Paulo - SP. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=796>. Acesso: 19. mar. 2019

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

MEDEIROS, et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de Sociologia e Política**, v.18, n.37, p.31-57, out, 2010.

MERCOCIUDADES. REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). 2019. Disponível em:

<http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/regimento_fccr.pdf> Acesso em: 13. mar. 2019.

MERCOSUL. **Organograma**. 2019a. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/>>. Acesso em: 05. abr. 2019.

MERCOSUL. **Funcionamento**. 2019b. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercosul/>>. Acesso em: 05. abr. 2019.

MERCOSUL. **Textos Fundacionais**. 2019c. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>>. Acesso em: 05. abr. 2019.

MERCOSUR. **Lista de reuniões e documentos oficiais dos órgãos e foros do MERCOSUL**. 2019. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/>>. Acesso em: 30. maio. 2019.

PLANALTO, gov. **O que é o FCCR?**. 2019a. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/historico-1>>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PLANALTO, gov. **Estrutura**. 2019b. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura>>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PLANALTO, gov. **Carta do Rio**. 2019c. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/carta-do-rio/carta-do-rio>>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PLANALTO, gov. **Decisão No 41/04 do Conselho Mercado Comum**. 2019d. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PLANALTO, gov. **Integração Fronteiriça**. 2019e. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/mercosul/>>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PLANALTO, gov. **Integração Produtiva**. 2019f. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/brasil-franca/>>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PLANALTO, gov. **Cidadania Regional**. 2019g. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/brasil-italia/>>. Acesso em: 11. abr. 2019.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia no processo de integração regional - o caso do Mercosul. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, julho, 2011, São Paulo - SP. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=796>. Acesso: 14. mar. 2019

SADECK, Bruno; FRÓIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Os governos subnacionais e o Mercosul: Um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais**. v.8. n.2, p.139-151, 2017.

SANTOS, Jaqueline Cristine dos. **A atuação de governos subnacionais no Mercosul: Uma análise do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR)**. 2013. 67f. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

TESSARI, Gustavo Rosolen. **O impacto institucional da implantação de uma política de fundos estruturais no Mercosul: uma análise a partir dos governos não-centrais**. 2009. 113f. Dissertação: Unesp/Araraquara, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/agenda-pos/ciencias_sociais/1783.pdf>. Acesso em: 03. mar. 2019.

YAHN FILHO, A. G. **Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma Agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul**. RECRIE (Santo André), v. 1, p. 7, 2009.

YAHN FILHO, Armando Gallo; FRONZAGLIA, Maurício Loboda. Apostila do 2º Curso sobre Integração Regional, Governos Locais e Sociedade Civil, Módulo II: **Governos Locais e Integração Regional**. São Paulo: Cedec, 2006.

ZANETTI, Augusto. **O Mercosul: dimensões do processo de integração na América do Sul**. 1ed. São Paulo: Claridade. 2015.

ANEXOS

ANEXO A – PLANO DE AÇÃO 2013-2014

PLANO DE AÇÃO – Relacionamento e Cooperação

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Promover pactuação política por meio de celebração de acordos e protocolos entre governos subnacionais	Fomentar intercâmbio entre os governos subnacionais (comercial, político, econômico, cultural, turístico, dentre outros)	Presidência Pro Tempore/Coordenadores de Cada Comitê	Sensibilizar as autoridades políticas subnacional	Acordos, protocolos e convênios firmados	Jan/2013	Dez/2014
	Identificar necessidades de cooperação entre os entes nacionais e subnacionais	Presidência Pro Tempore	Realizar reuniões e seminários com atores político	Diagnóstico sistematizado	Jan/2013	Dez/2014
	Incentivar os entes para a elaboração de projetos de formação técnica aplicada	Presidência Pro Tempore/Coordenadores de Cada Comitê	Articular aproximação entre os atores envolvidos na cooperação científica tecnológica	Projetos elaborados	Jan/2013	Dez/2014
Fortalecer a agenda de integração no aspecto de infraestrutura, obras públicas e logística	Articular ações com a agenda de projetos do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN/UNASUL	Presidência Pro Tempore	Apresentar as demandas de infraestrutura dos governos subnacionais	Aprovação de projetos comuns (ex: Corredor Bio oceânico)	Jan/2013	Dez/2014
	Integrar as propostas com as linhas de financiamento do FOCEM	Presidência Pro Tempore	Realizar reuniões com as autoridades de FOCEM em cada país	Apresentação de projetos	Jan/2013	Dez/2014
	Estimular a elaboração de proposta para integração das linhas aéreas	Presidência Pro Tempore	Realizar um levantamento das opções de conectividade entre as cidades para elaborar proposta	Apresentar proposta de conectividade entre as Cidades e Regiões	Jan/2013	Dez/2014
	Apoiar iniciativas de	Uruguai/ Congresso	Participar do evento em	Projeto elaborado	Jan/13	Dez/13

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

	integração/logística de hidrovias	de intendentes	Uruguai e acompanhar o projeto			
Fomentar o intercâmbio dos governos subnacionais no setor ambiental	Incentivar a Integração das matrizes energéticas das Cidades e Regiões	Presidência Pro Tempore	Articular com as autoridades nacionais as demandas locais de energia	Apresentar sugestões de integração da matriz energética	Jan/2013	Dez/2014
	Compartilhar experiências e projetos em política ambiental	Presidência Pro Tempore	Mapear ações realizadas no SGT-06	Intercâmbios em pleno funcionamento	Jan/2013	Dez/2014
Apoiar a criação da Universidade Mundial de Segurança e Desenvolvimento Social Incorporar os Resultados do AFRO XXI	Manifestar apoio por meio de ofício à instalação da Universidade no Brasil	Presidência Pro Tempore	Sensibilizar as autoridades políticas subnacionais	Ofício de apoio	Jan/2013	Jan/2014
	Promover um encontro para apresentar os resultados e deliberações do AFRO XXI	Brasil/Bahia	Preparar proposta de projeto	Encontro Realizado	Jan/2013	Dez/2014
Fortalecer a estrutura administrativa do FCCR	Elaborar proposta para criação de secretaria técnica permanente	Presidência Pro Tempore	Preparar proposta da estrutura administrativa	Proposta elaborada	Jan/2013	Dez/2014

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

PLANO DE AÇÃO – Cidadania Regional

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Articular para que Governos subnacionais sejam reconhecidos como atores estratégicos para a implementação do Estatuto da Cidadania e do PEAS.	Participação do FCCR na CCMAS	Brasil	Solicitar a participação do FCCR na CCMAS	Participação efetivada.	Out/2012	Dez/2014
	Participação na implementação do PEAS	Uruguai/ Montevideu	Realizar Seminário sobre o PEAS;	Seminário realizado	Out/2012	Dez/2014
	Promover a participação do FCCR nas atividades da UPS – Unidades de Participação Social (Eixo IX, diretriz 24);	Uruguai	Sensibilizar a coordenação da UPS e das autoridades nacionais	Participação efetivada	Out/2012	Dez/2013
	Articular a inclusão do FCCR nas discussões sobre a implementação de uma política de livre circulação de pessoas no MERCOSUL (art. 2º Estatuto da Cidadania, Dec.CMC 64/10).	Presidência Pro Tempore	Identificar os atores responsáveis pela implementação de uma política de livre circulação de pessoas no MERCOSUL e difundir o estudo sobre livre circulação de pessoas	Participação efetivada	Out/2012	Jul/2013
	Difundir e promover a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento à população em situação de rua (Eixo II –Diretriz 3)	Presidência Pro Tempore	Identificar e sistematizar políticas públicas exitosas voltadas ao atendimento à população em situação de rua.	Políticas Públicas promovidas	Jan/2013	Dez/2014

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

	Promover intercâmbio de iniciativas e experiências exitosas de erradicação da fome e da pobreza; (Eixo I – Diretriz 12)	Brasil	Identificar e sistematizar as boas práticas nos governos sub nacionais, em parceria com o Instituto Social do Mercosul	Seminário de Intercâmbio realizado	Jan/2013	Dez/2014
	Incentivar o desenvolvimento de estratégias coordenadas de municípios/cidades/províncias/regiões/estados para erradicar o analfabetismo, especialmente o feminino (Eixo IV – Diretriz 11)	Presidência Pro Tempore	Criar grupo de estudos sobre o tema	Documento com sugestões elaborado	Jan/2013	Dez/2014
Contribuir para a universalização do acesso à água potável e saneamento.	Promover encontro para conhecer os modelos dos países partes e discussão sobre o tema, com registro dos resultados.	Argentina/ Córdoba e Santa Fé	Preparar um projeto do evento	Encontro realizado	Out/2012	Jul/2013
Valorizar e promover a diversidade cultural (Eixo V - PEAS)	Propor o evento Ano da Cultura do MERCOSUL nos Estados Partes, de forma regular, periódica e rotativa, evento com a ativa participação dos entes subnacionais (Eixo V – Diretriz 15)	Brasil/ Bahia	Compor GT para preparar a proposta	Proposta apresentada	Out/2012	Nov/2013
	Elaborar proposta do FCCR para o fortalecimento das iniciativas desenvolvidas pela RME e RMC na área da diversidade cultural.	Argentina/Salta	Fazer levantamento dos acordos e ações existentes.	Proposta elaborada	Out/2012	Nov/2013
	Promover o Programa UNESCO “A Voz dos sem Voz” criado em 2005 e desenvolvido no marco da RMC (Eixo V – Diretriz 14)	Argentina	Disponibilizar o programa aos governos subnacionais	Programa divulgado	Jan/2013	Dez/2014
Articular para que os Governos subnacionais participem do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na Região	Sistematizar acordos e ações existentes na Região sobre Tráfico de Pessoas	Venezuela/ Bolívar	Fazer levantamento dos acordos e ações existentes.	Estudo sistematizado	Out/2012	Jul/2013

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

	Articular a participação do FCCR nas discussões sobre enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	Brasil – FNP	Identificar ações dos entes subnacionais que possam contribuir com ações de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	Participação obtida	Out/2012	Dez/2014
--	--	--------------	--	---------------------	----------	----------

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

PLANO DE AÇÃO – Integração Produtiva

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Mapear as informações já produzidas no âmbito do Mercosul	Identificar cadeias produtivas que possam ser integradas na região.	Brasil/ Guarulhos	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento das informações.	Apresentar Estudo/levantamento	Jan/12	Dez/12
	Identificar estudos para integração logística da região.	Brasil/Campinas	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento das informações.	Apresentar Estudo/levantamento	Ago/12	Dez/12
Organizar eventos para difundir novos temas na agenda do Mercosul	Realizar encontro dos empreendimentos de Economia solidária.	Brasil/Rio Grande do Sul	Preparar um projeto do evento	Encontro realizado	Jan/13	Dez/14
	Realizar evento sobre boas práticas de desenvolvimento sustentável.	Brasil / Rio de Janeiro	Preparar um projeto do evento	Encontro realizado	Jan/13	Dez/14
Apoiar outros fóruns/entidade/redes para estabelecer parcerias	Apoiar a realização do II Foro mundial de agências de cooperação econômica.	Argentina/ Córdoba Brasil	Incorporar os insumos do Foro Regional de Córdoba	Foro Mundial em Itaipu realizado	Jan/13	Dez/13
	Apoiar a elaboração de iniciativas de integração/logística de hidrovias	Uruguai	Participar do evento em Uruguai e acompanhar o projeto	Projeto elaborado	Jan/13	Dez/13
	Organizar e divulgar calendário de eventos sobre integração produtiva	Brasil	Organizar as informações no site do FCCR	Calendário disponibilizado	Jan/13	Dez/13
Ampliar a oferta de financiamento para	Estruturar plano de capacitação dos entes	Uruguai	Articular com o Observatório da	Plano elaborado	Jan/13	Dez/14

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

projetos de cooperação técnica (Eixo X – Diretriz 25 – PEAS)	subnacionais para apresentação de projetos ao FOCEM e incidir para propiciar o acesso ao fundo.		Cooperação descentralizada e FOCEM para organizar o conteúdo programático do curso			
	Articular com o Grupo de Cooperação Internacional e fundos do MERCOSUL a oferta de financiamento para projetos descentralizados com foco na integração produtiva regional.	Brasil	Sensibilizar as agências de cooperação dos países membros e bancos de desenvolvimento regional	Recursos disponibilizados	Jan/13	Dez/14
Promover o reconhecimento dos Governos Locais como atores estratégicos para a implementação da política.	Otimizar a participação do FCCR no GIP MERCOSUL, com vista a promover a vertente regional e local nas iniciativas de integração produtiva	Brasil	Solicitar a participação no GIP	Participação efetivada (continuidade da participação)	Ago/12	Dez/14
	Fomentar a criação de regimes especiais (fiscais e comerciais) para regiões com menor desenvolvimento econômico	Presidência Pro Tempore	Sensibilizar o GMC e outras instâncias afins	Encaminhar proposta de criação de Zonas de Desenvolvimento Especiais	Jan/13	Dez/14

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

PLANO DE AÇÃO – Integração Fronteiriça

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Articular ações de cooperação entre os atores subnacionais e locais situados na fronteira (PEAS)	Identificar boas práticas de cooperação na faixa de fronteira	Presidência Pro Tempore	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento das informações.	Apresentar Estudo/levantamento	Jan/2013	Dez/2014
	Promover estratégias e ações concretas nas regiões de fronteiras com instituições educativas (Eixo IV – Diretriz 10)	Presidência Pro Tempore	Identificar estratégias e ações concretas em curso nas regiões de fronteira	Apresentar Estudo/levantamento	Jan/2013	Dez/2014
	Identificar, fortalecer e ampliar a participação de municípios no Programa Escolas de Fronteira (Eixo IV – Diretriz 12)	Presidência Pro Tempore	Identificar os municípios que fazem parte do Programa Escolas de Fronteira	Apresentar o Estudo/levantamento	Jan/2013	Jul/2013
	Articular as políticas promover e apoiar acordos que garantam acesso à saúde pública (Eixo III, Diretriz 7)	Presidência Pro Tempore	Identificar e participar de grupo (SGT 11) em que se discute a saúde em área de fronteira	Participação Obtida	Jan/2013	Jul/2013
Apoiar e elaboração de legislação fronteiriça e estimular a sua	Acompanhar a tramitação de projetos legislativos relacionados à integração fronteiriça.	Presidência Pro Tempore	Desenvolver mecanismo de acompanhamento integrado com os Legislativos Nacionais	Mecanismo de acompanhamento em funcionamento	Jan/2013	Dez/2014

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

respectiva implementação	Articular a apresentação de projetos legislativos junto aos parlamentares de cada país	Presidência Pro Tempore	Sensibilizar os parlamentares de cada país	Normas jurídicas harmonizadas e em vigor	Jan/2013	Dez/2014
Restaurar o Grupo de Trabalho de Integração Fronteira	Sistematizar e analisar os resultados obtidos durante o funcionamento do GT	Brasil	Levantamento dos resultados obtidos durante o seu funcionamento	Resultados sistematizados e analisados	Jan/2013	Jul/2013
	Pactuar a agenda de trabalho do GT regular e periódica	Presidência Pro Tempore	Definir temas prioritários (saúde, educação, segurança, etc)	Cronograma das atividades elaborado	Jan/2013	Dez/2013
	Aproximar os atores institucionais do MERCOSUL que tratam dos temas de fronteira	Presidência Pro Tempore	Programar encontros conjuntos do GT com os Comitês de Fronteira	Pleno funcionamento do Grupo com reuniões periódicas	Jan/2013	Dez/2014
	Elaborar propostas de criação de unidades produtivas em setores necessários, estratégicos e intensivos em mão de obra (Eixo VII – Diretriz 19)	Presidência Pro Tempore	Criar subgrupo de trabalho para estudar e elaborar propostas	Proposta(s) apresentada(s)	Jan/2013	Dez/2014
Definir agenda estratégica do FOCEM para a zona de fronteira	Fortalecer as demandas do FCCR junto ao FOCEM	Presidência Pro Tempore	Realizar reuniões com os responsáveis do FOCEM em cada país (Unidades técnicas)	Proposta do FCCR aprovada com recursos do FOCEM	Dez/2013	Jan/2014
	Propor a criação de linhas de financiamento	Presidência Pro Tempore	Integrar as linhas de financiamento do FOCEM	Criação de linhas de financiamento realizada	Jan/2013	Dez/2013
Monitorar e avaliar o projeto de cooperação	Monitorar as atividades do projeto	Brasil	Convocar para encontros bimestrais os atores	Relatório mensal de Monitoramento	Jan/2013	Dez/2013

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.

com AECID de governança fronteira			envolvidos na elaboração e execução do projeto	elaborados		
Criar espaços para construção de políticas públicas integradas para as comunidades tradicionais e afrodescendentes nas linhas de fronteira.	Visitas técnicas e contatos com os atores do projeto	Brasil	Realizar contatos oficiais junto aos parceiros do projeto (Universidades brasileiras e estrangeiras, AECID, atores subnacionais)	Contatos realizados com os atores políticos	Out/2012	Dez/2013
	Apoiar a criação de foros e fundos de desenvolvimento para as regiões fronteira	Brasil – Bagé / Uruguai – Cerro Largo / Argentina – Monte Caseros	Convocar os governos subnacionais da região (Brasil e Uruguai) para debater a criação de um foro e fundo	Foros e fundos criados	Jan/2013	Dez/2014

Fonte:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/53069_FCCR_2012_ACTA02_ANE05_PT_Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20FCCR%20-%20Vers%C3%A3o%20final_d.pdf, 2012.