Marcelo Ramos Araújo

Nascido em 14/01/1977, no Rio de Janeiro, filho de Geraldo Pontes Araújo e Fânia Ramos Araújo, graduou-se em economia pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) em janeiro de 1999, mantendo durante todo o curso bolsa por desempenho acadêmico.

Em 2000, ingressou na carreira diplomática. Na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, trabalhou nas áreas de promoção comercial e América do Sul. Chefiou a Divisão da América Meridional III de março de 2011 a janeiro de 2016. No exterior, serviu nas embaixadas em Lima, Ottawa e Luanda e no consulado-geral em Nova York.

Ao longo da carreira, participou de diversas reuniões na América do Sul e representou o Brasil em missão de observação eleitoral no Equador em fevereiro de 2014. Participou, como conferencista, em seminários no Brasil e no exterior.

Em junho de 2018, foi aprovado com louvor no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

É casado com Lídia Maria Peçanha Ramos Araújo, desde 2002, com quem tem dois filhos, Francisco Peçanha Araújo e Rita Maria Peçanha Araújo.

A Amazônia não ocupa apenas a maior parte do território do Brasil, mas também, pode-se argumentar, um lugar especial na formação da identidade nacional. Ali, a pátria é perpetuamente chamada a reafirmar sua soberania e integridade. Este livro trabalha a hipótese de que atores subnacionais da região Norte, movidos pelo interesse em seu próprio desenvolvimento econômico, demandam a cooperação, a integração viária e o livre intercâmbio comercial com países vizinhos. Estuda-se como diversas iniciativas daqueles atores sinalizam uma "demanda por integração" que, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, poderia alavancar objetivos regionais da política externa brasileira.

Uma realidade geográfica marcada pela interdependência transfronteiriça faz da cooperação e da integração, em muitos casos, a estratégia mais eficiente para promover o progresso e a prosperidade da Amazônia brasileira. A relativa distância em relação aos centros de poder econômico e político do país também podem funcionar como estímulos às trocas com países vizinhos. O crescente ativismo de governos estaduais e municipais exige do governo federal o desempenho eficaz do papel de coordenador, que vem sendo desenvolvido continuamente.

Além de estudos de caso fundamentados em fontes primárias e entrevistas com representantes de governos locais e associações comerciais da região, o livro procura esboçar síntese histórica de iniciativas desenvolvidas pelo governo federal que contribuíram de alguma forma para a aproximação do Brasil a seus vizinhos setentrionais. Esses projetos e ações remontam ao Império. Em meados do século XIX, Tavares Bastos, pioneiro do liberalismo no Brasil, já acreditava no desenvolvimento de um comércio regional amazônico e no pleno aproveitamento das vias fluviais.

A perspectiva histórica revela progressivo envolvimento do elemento local no desenho de políticas para a região, como demonstram projetos da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e iniciativas bilaterais, que incluem comitês de fronteira e foros de integração fronteiriça com participação de governos e entidades locais. A análise não exclui o MERCOSUL, que acumulou significativo acervo de iniciativas envolvendo estados associados amazônicos.

O desenvolvimento sustentável da Amazônia é uma missão nacional. A política externa brasileira continuará a contribuir para essa obra em andamento.

Marcelo Ramos Araújo

Rio Branco

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

ISBN 978-85-7631-804-0

Marcelo Ramos Araújo

A REGIÃO NORTE E A INTEGRAÇÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Curso de Altos Estudos

A REGIÃO NORTE E A INTEGRAÇÃO

A demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional

Marcelo Ramos Araújo

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) foi inicialmente previsto na Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961. A efetiva criação do curso deu-se por força do Decreto nº 79.556, de 20 de abril de 1977, que dispôs que o CAE, após cinco anos, passasse a ser requisito à promoção da classe de conselheiro para a de ministro de segunda classe. Sua primeira edição foi realizada em 1979.

O CAE é parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na carreira de diplomata. Serve de instrumento de gestão à administração do Itamaraty no processo de selecionar os diplomatas que estarão aptos a atingir os degraus mais elevados da carreira e a assumir posições de alta chefia na instituição.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem publicado várias teses aprovadas no CAE, dando prioridade para as recomendadas pela banca examinadora do curso. A relação dos trabalhos da coleção Curso de Altos Estudos já publicados pela FUNAG encontra-se no final desta publicação.

Todos os textos da coleção Curso de Altos Estudos estão disponíveis, para *download* gratuito, na biblioteca digital da FUNAG (www.funag.gov.br).

Curso de Altos Estudos

A REGIÃO NORTE E A INTEGRAÇÃO

A demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional

Marcelo Ramos Araújo

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Curso de
Altos
Estudos

A REGIÃO NORTE E A INTEGRAÇÃO

Ministério das Relações Exteriores
Fundação Alexandre de Gusmão

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília-DF, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

Marcelo Ramos Araújo

A REGIÃO NORTE E A INTEGRAÇÃO

A DEMANDA DOS ATORES SUBNACIONAIS AMAZÔNICOS POR INTEGRAÇÃO REGIONAL

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2019

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Gabriela Del Rio de Rezende

Revisão:
Luiz Antônio Gusmão
Roberto Goidanich

Programação Visual e Diagramação:
Varnei Rodrigues - Propagare Comercial Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A663 Araújo, Marcelo Ramos

A região norte e a integração : a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional/ Marcelo Ramos Araújo. – Brasília : FUNAG, 2019.

362 p. – (Curso de Altos Estudos)

ISBN: 978-85-7631-804-0

1. Federalismo. 2. Governança multinível. 3. Descentralização. 4. Teoria das Relações Internacionais. 5. Paradiplomacia. 6. União Europeia (UE). 6. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). 7. Integração regional - Amazônia. 8. Política externa - América do Sul. 9. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). I. Título. II. Série.

CDU 338.1(811)
CDD 338.9811

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Aos meus pais, Geraldo e Fânia, e meus filhos, Francisco e Rita

"As relações das potências vizinhas, ribeirinhas, ligadas pela natureza a interesses idênticos, dependentes da prosperidade comum, devem ser as mais íntimas e amigas."

José Antônio Pimenta Bueno, marquês de São Vicente, 1864

"Nada nas conquistas de Portugal é mais extraordinário que a conquista do vale do Amazonas."

Joaquim Nabuco, 1903

"O Brasil tem vivido como nação atlântica e algumas vezes como nação platina. Nunca se realizou como nação amazônica."

Arthur César Ferreira Reis, 1960

Agradecimentos

Agradeço a todos que tornaram possível este trabalho, originalmente apresentado como tese do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Devo, em especial, a Lídia Maria Peçanha Araújo, companheira de todos os momentos; a Sebastião e Nilza Peçanha, pelo carinho e apoio dedicados do início ao fim; a Roberto Goidanich, que revisou com enorme zelo e interesse o texto final para publicação, enriquecendo-o em muitos aspectos, sobretudo no capítulo referente ao MERCOSUL, que se beneficiou de sua vasta experiência na área; a Pedro Miguel da Costa e Silva, pelo encorajamento e orientação sempre inspiradores e pelas fartas doses de força intelectual que me emprestou generosamente, da primeira página às vésperas da arguição; e a Fábio Mendes Marzano, cuja amizade tem sido fonte inesgotável para o espírito há muitos anos, e cuja presença no momento da defesa muito me distinguiu.

Minha gratidão aos relatores e membros da banca, José Alfredo Graça Lima, Sérgio Florêncio, Eugênia Barthelmess, Tarcísio de Lima Ferreira Fernandes Costa, Thiago Gehre Galvão e, especialmente, a Michel Arslanian, cujo longo parecer como relator diplomático valeria uma leitura à parte, testemunho de uma perspicácia e de um profissionalismo que tomo como guia e exemplo.

Sou também devedor de muitos colegas, chefes e amigos, que ofereceram suporte valioso, inclusive na embaixada do Brasil

em Ottawa, onde redigi durante longo inverno canadense a maior parte do trabalho; em especial, agradeço a Pablo Duarte Cardoso, amigo que revisou com cuidado os primeiros capítulos; a meus chefes em Ottawa, Pedro Fernando Brêtas Bastos e Denis Fontes de Souza Pinto, pela compreensão e incentivo; a todos aqueles que entrevistei e tiveram a paciência de contribuir com informações e esclarecimentos: Alexandre Bastos Peixoto, Bruno Sadeck, Carla Barroso Carneiro, Carlos Aragón, Cecília Gonçalves Malaguti de Souza do Prado, Clemente Baena Soares, Cristina Timponi Cambiaghi, Eduardo Pereira e Ferreira, Elói Ritter Filho, Fabrício Araújo Prado, Henrique Luiz Jenné, Marcelo Böhlke, Maria Cristina Milani, Otávio Brandelli, Paulo Eduardo de Azevedo Ribeiro, Philip Fox-Drummond Gough, Reinaldo Salgado, Sílvia Drummond, Vanessa Dolce de Faria, Wladimir Valler Filho, Esther Verónica Caro Cavalcante, Farid Mendonça Júnior, Irving Foster Brown, Ivana Merched Oliveira Guerreiro, Ivanilda Frazão Tolentino, José Marcelo Lima, Jurilande Aragão Silva, Lidiane Rodrigues Vieira, Márcia Regina de Sousa Pereira, Marconde Noronha, Nazareth Mello de Araujo Lambert, Ofélia Machado, Sandra Morais de Almeida, Sandro Baldárrago, Thainá Peixoto de Souza Rodrigues e Thomaz Afonso Queiroz Nogueira.

Minha gratidão aos que me apoiaram ao longo do percurso, inclusive nas viagens que fiz a Manaus e Rio Branco durante a pesquisa, em Brasília, Lima, Quito, São Paulo e Ottawa: Alex Guimarães, Anita Maria Zambrano Acuña, Bruno d'Abreu e Souza, Camile Nemitz Filippozzi, Carlos Alfredo Lazary Teixeira, Caio Grotonne Teixeira da Motta, Cícero Tobias de Freitas, Clarissa Souza della Nina, Fábio Ramos Ariston, Henrique Madeira Garcia Alves, Janina Onuki, Kamyle Medina Monte Rey, Luiz Gonzaga Coelho Jr., Marcelo Hasunuma, Mariana Yokoya Simoni, Natália Shimada, Rafael Porto Santiago Silva, Ilmara Rodrigues Lima, Jair Ribeiro dos Santos, Leonardo Ferreira, Rúben Dario Suarez Ortiz e Tereza Maria dos Santos Oliveira.

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas **15**

Nota preliminar do autor - uma missão nacional **23**

Introdução **29**

1. Do federalismo à governança multinível: a ascensão dos atores subnacionais na teoria e prática das relações internacionais e processos de integração **41**

1.1 Federalismo e descentralização..... 42

1.1.1. Federalismo..... 43

1.1.2. Descentralização..... 46

1.2. Crise da visão estadocêntrica na teoria das relações internacionais: pluralismo e paradiplomacia 54

1.2.1. Interdependência, cooperação e jogos de dois níveis: o lugar dos atores subnacionais na teoria das relações internacionais..... 55

1.2.2. Paradiplomacia 63

1.3. A teoria da integração e o papel dos atores subnacionais 68

1.3.1. O neofuncionalismo e a demanda subnacional por integração 68

1.3.2. Governança multinível: análise de um novo sistema político 71

1.4. Periferia, fronteira e integração 75

1.4.1. A proximidade à fronteira e a demanda por integração 76

1.4.2. A teoria econômica da concentração industrial e o risco de alijamento das periferias 77

1.5. Considerações finais 78

2. União Europeia: os atores subnacionais como motores da integração 81

2.1. Breve histórico 82

2.2. O princípio da subsidiariedade 85

2.3. O Comitê das Regiões (CR) e o papel dos governos subnacionais 88

2.4. Os fundos estruturais e as autoridades locais..... 93

2.5. A crise da União Europeia 99

2.6. Considerações finais 102

3. O MERCOSUL e a participação subnacional: além do eixo Buenos Aires-São Paulo?.....105

3.1. O interesse dos governos subnacionais pelo MERCOSUL: paradiplomacia e formação de redes .. 106

3.2. As disparidades regionais no MERCOSUL, o Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM) e os fundos setoriais 112

3.3. O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) 124

3.4. O MERCOSUL Social 133

3.4.1. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), a Cúpula Social e o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP)..... 134

3.4.2. A Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) 139

3.4.3. MERCOSUL Educacional..... 140

3.4.4. Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM) 143

3.5. O processo de adesão da Venezuela e da Bolívia – significado para a região Norte 144

3.6. Considerações finais – a participação subnacional no MERCOSUL e na União Europeia. O MERCOSUL e o Norte do Brasil 151

4. A oferta de integração para a região Norte 157

4.1. A integração do Brasil ao norte da América do Sul. Uma obra em andamento..... 159

4.2. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o Norte do Brasil 183

4.3. Iniciativas bilaterais 195

4.3.1. Bolívia 199

4.3.2. Colômbia 200

4.3.3. Equador 201

4.3.4. Guiana 202

4.3.5. Guiana Francesa 203

4.3.6. Peru 204

4.3.7. Suriname 206

4.3.8. Venezuela 206

4.4. Considerações finais 207

5. A demanda por integração na Amazônia brasileira 211

5.1. Uma nova Amazônia – a ascensão dos atores socioeconômicos locais 213

5.2. Estudos de casos 219

5.2.1. A sociedade civil pan-amazônica 220

5.2.2. A cheia do rio Madeira e o isolamento do estado do Acre em março de 2014 234

5.2.3. O Foro de Municípios Fronteiriços Brasil-Peru 239

5.2.4. Força-tarefa dos Governadores para o Clima e as Florestas (GCF) 241

5.2.5. O governo de Roraima e as relações transfronteiriças 244

5.2.6. A fronteira do Guaporé-Mamoré e a Irmandade entre Rondônia e Beni 249

5.2.7. O Pará e a vizinhança: manifestações pontuais, interesse permanente 253

5.2.8. Uma ponte entre a Amazônia e a França.... 255

5.2.9. A Zona Franca de Manaus (ZFM) e o governo do Amazonas: rio acima 259

5.3. Considerações finais 263

6. Coordenando a política externa para a América do Sul e os interesses locais amazônicos: propostas 267

6.1. Coordenação federativa..... 268

6.2. Participação social 270

6.3. Resposta do Itamaraty ao novo papel de atores domésticos nas relações exteriores..... 274

6.4. Propostas para o Itamaraty: nova divisão de fronteiras, o papel da AFEPA, ERENOR e consulados de fronteira 276

6.5. Propostas no âmbito da OTCA 281

6.6. Propostas relativas ao MERCOSUL: FOCEM, participação social, envolvimento dos países amazônicos associados 283

Conclusões 287

Referências 295

Anexos 351

I. Mapa do Crescimento populacional anual 2000-2010..... 351

II. Quadro-resumo das principais instâncias bilaterais de integração fronteiriça 352

III. Participação das exportações aos países-membros da OTCA e à América do Sul nas exportações totais 2011-2016 (%)..... 353

IV. Exportações aos países-membros da OTCA por estado 2006-2016 (US$ FOB) 356

V. Balança comercial Acre-Peru 2003-2016 (US$ FOB) 357

VI. Carta da Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agrícola do Acre (ACISA) datada de 17/06/2014, dirigida ao governador do estado do Acre, Tião Viana 358

Lista de abreviaturas e siglas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação, órgão do Ministério das Relações Exteriores
ABM	Associação Brasileira de Municípios
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
APL	Arranjo produtivo local
ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACISA	Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agrícola do Acre
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANA	Agência Nacional de Águas

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL
ARCU-SUL	Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina (antes Corporação Andina de Fomento)
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL
CMC	Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio

CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CR	Comitê das Regiões da União Europeia
CRECENEA	Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL
DAM II	Divisão de América Meridional II do Ministério das Relações Exteriores
DAM III	Divisão de América Meridional III do Ministério das Relações Exteriores
DAM IV	Divisão de América Meridional IV do Ministério das Relações Exteriores
DAS II	Departamento da América do Sul II do Ministério das Relações Exteriores
DE I	Divisão de Europa I do Ministério das Relações Exteriores
DEM	Partido Democratas
EID	Eixo de Integração e Desenvolvimento
ES	Espírito Santo
FAF	Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL
FALA	Fórum de Autoridades Locais da Amazônia

FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social do MERCOSUL
FECOMÉRCIO-AP	Federação do Comércio do Amapá
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEM	Fundo Educacional do MERCOSUL
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FIEAM	Federação das Indústrias do Estado do Amazonas
FIERO	Federação das Indústrias do Estado de Rondônia
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONARI	Foro Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
FOPYME	Fundo de Garantia para Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL
FPTur	Fundo de Promoção de Turismo do MERCOSUL
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FSE	Fundo Social Europeu

GCF	Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas
GEF	Global Environment Facility
GMC	Grupo Mercado Comum do MERCOSUL
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INTERREG	Programa Europeu de Cooperação Territorial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAP	Iniciativa Madre de Dios, Acre e Pando
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores

NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NCM	Nomenclatura Comum do MERCOSUL
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL
PEIF	Programa Escolas Interculturais de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional (Decreto-Lei nº 1.106, de 16/06/1970)
PMSP	Programa MERCOSUL Social e Participativo
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPT	presidência pro tempore
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RANA	Rede de Agências Nacionais de Acreditação do ARCU-SUL
RAPIM	Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL

REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar do MERCOSUL
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República
SENALCA	Seção Nacional da Área de Livre Comércio das Américas
SPOTCA	Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SGT7	Subgrupo de Trabalho 7
SGT14	Subgrupo de Trabalho 14
SGT18	Subgrupo de Trabalho 18
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TEC	Tarifa Externa Comum do MERCOSUL
UCCI	União de Cidades Capitais Iberoamericanas
UCLG	United Cities and Local Governments
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

UPS	Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL
UTF	Unidade Técnica FOCEM
UTNF	Unidade Técnica Nacional FOCEM
UNAMAZ	Associação de Universidades Amazônicas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WWF	World Wide Fund for Nature
ZICOSUL	Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul
ZIF	Zona de Integração Fronteiriça
ZFM	Zona Franca de Manaus

Nota preliminar

Uma missão nacional

O leitor encontrará nas próximas páginas versão pouco alterada, com algumas atualizações, da tese que apresentei em agosto de 2017 ao Instituto Rio Branco, no LXIII Curso de Altos Estudos. O trabalho, redigido em período de grandes transformações no Brasil e no entorno regional, é fruto de minha experiência na embaixada em Lima, onde servi de 2004 a 2006, e dos seis anos que passei, mais tarde, na área de América do Sul do Itamaraty, em Brasília, entre 2010 e 2015.

Com base em argumentos da teoria liberal das relações internacionais e estudos de caso fundamentados em fontes primárias e entrevistas, defende-se a noção de que estratégias de política externa tendentes à cooperação e à integração regional são demandadas por grupos sociais e governos subnacionais interessados na promoção de seu próprio desenvolvimento econômico e sensíveis a uma realidade marcada pela interdependência transfronteiriça. Este seria o caso, propõe-se, da região Norte do Brasil, especialmente inclinada à facilitação das trocas com países vizinhos, em parte pela distância e relativa dificuldade de acesso aos grandes centros populacionais do país.

No período que se seguiu à conclusão da tese, a situação política e econômica na Venezuela deteriorou-se, e o êxodo de imigrantes a Roraima chegou a representar mais de 10% da população daquele estado.

A crise venezuelana não só prejudicou os interesses da região Norte nas trocas com nações vizinhas, mas exigiu o lançamento de processo de revisão abrangente da integração sul-americana, que passou a ter, na cúpula de Santiago, de março de 2019, um novo marco, o Foro para o Progresso da América do Sul – PROSUL.

O drama vivido na Venezuela e seu impacto sobre a região atestam o papel decisivo das instituições democráticas para o sucesso de qualquer esquema de integração. A plena vigência da democracia é condição *sine qua non* para a validade das hipóteses apresentadas neste livro. Todas elas derivam, em última instância, da liberdade de escolha do indivíduo e de governos e instituições que o representem.

Em outras regiões do mundo, as experiências de integração também são reavaliadas e, por vezes, questionadas, ainda que por razões distintas. O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), por iniciativa do presidente Donald Trump, foi renegociado e modernizado. O Reino Unido ainda debate, no momento da redação desta nota, como deixar a União Europeia para dar cumprimento ao referendo de junho de 2016. Tanto na América do Norte, como na Europa, o reexame dos mecanismos de integração regional foi precedido por largos períodos de baixo crescimento, quando não por crises econômicas agudas (como na Grécia). Os dez anos que se seguiram à crise financeira de 2008 talvez tenham exigido da economia mundial um período longo demais de recuperação, que nem taxas de juros negativas foram capazes de abreviar em certos casos.

Mas não é só isso. Os últimos dez anos testemunharam graves crises migratórias em quase todos os continentes. Ondas de destituídos, refugiados, fugitivos da guerra, da fome e do desemprego aglomeraram-se em campos improvisados, valendo-se, como no caso dos venezuelanos em Roraima, ou dos haitianos no Acre, alguns anos antes, de facilidades de transportes e comunicação relativamente recentes.

Essa confluência de fatores, ao término da segunda década do século XXI, sujeita os processos de integração a duro teste. Na visão

de alguns, o mundo estaria iniciando nova fase de "desglobalização" semelhante à vivida entre 1914 e 1945. Talvez ainda seja cedo para arriscar previsões, mas os desafios em curso seguramente convidam à reflexão.

No que diz respeito ao Brasil – e mais nos interessa –, o momento sugere considerar em perspectiva o projeto sul-americano, que consumiu as melhores energias desde o governo Itamar Franco, há 25 anos, atravessando sucessivos mandatos como uma prioridade da política externa. É possível mesmo identificar antecedentes no regime militar e no governo Vargas, além de raízes mais antigas que remontam aos tempos do Império, como deixa claro o capítulo 4 deste livro. Tavares Bastos, paladino do liberalismo no Brasil em meados do século XIX, foi dos primeiros a acreditar no desenvolvimento de um comércio regional amazônico e no pleno aproveitamento das vias fluviais. Em sua visão, o livre comércio intrarregional não se opunha à abertura aos Estados Unidos e ao resto do mundo. Pelo contrário, complementava-se, beneficiando-se da multiplicação das linhas de navegação que adviria de tal estratégia.

Alguns dos incentivos para a integração – a expansão dos mercados consumidores, a multiplicação de oportunidades de comércio e investimentos – certamente funcionam melhor em períodos de crescimento. A abundância é melhor compartilhada que a escassez. Mas crises são episódios conjunturais, que não deveriam afetar os benefícios da integração a longo prazo.

Uma das conclusões que se pode extrair desta leitura, penso, é que os esforços históricos do Brasil, embora lentos, em benefício de uma América do Sul integrada e, em particular, de uma relação mais próxima com os vizinhos amazônicos, são incrementais: não se perdem, não retrocedem. Basta pensar na longa jornada dos acordos comerciais, das obras de infraestrutura, dos entendimentos sobre mobilidade e residência. Essa história não se construiu sem episódios de crise e obstáculos. E acreditamos que assim haverá de seguir.

O longo período de tribulação na Venezuela impõe grave ônus aos mecanismos regionais, em especial à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Ainda assim, a persistência das ideias que inspiraram a criação desta última – o desenvolvimento sustentável da Amazônia e a soberania dos países-membros - foi novamente comprovada na cúpula de Letícia, de 6 de setembro de 2019, em que o Brasil foi representado pelo ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo.

Outro dos temas cruciais deste trabalho, a coordenação entre o governo federal e os entes subnacionais continua a ser, além de realidade intrínseca do federalismo, um instrumento cada vez mais presente e necessário no âmbito da política externa. A reunião do presidente Jair Bolsonaro, acompanhado do chanceler e de outros ministros, com os governadores dos estados que compõem a Amazônia Legal, em 27 de agosto de 2019, demonstrou novamente a importância desse tipo de exercício.

Se houver, contudo, apenas uma mensagem a ressaltar neste texto, será preciso singularizar o imperativo do desenvolvimento sustentável do imenso território legado ao Brasil pelo destemor do colonizador português e pelo trabalho incansável de gerações de militares e diplomatas brasileiros, dentre os quais sobressaem gigantes como Rondon e Rio Branco. Esse legado faz grande o país. E não só em território. A pátria será sempre chamada a erguer-se à altura da missão formidável, da desafiadora tarefa tríplice de resguardar a soberania, proteger o ambiente e garantir o desenvolvimento econômico de uma das regiões mais carentes do país.

As adversidades do presente exigem uma resposta, mas não possuem o condão de alterar uma realidade geográfica que seguirá fazendo da cooperação e da integração, em muitos casos, a estratégia mais eficiente para promover o progresso e a prosperidade da Amazônia brasileira. É a questão de como desenhar ou ajustar essa estratégia que deve ser debatida. A experiência histórica acumulada em quase duzentos

anos de vida independente, e mesmo antes, aqui apresentada em parte e muito sinteticamente, é um ativo importante, mas não deve jamais dispensar novas ideias e pontos de vista. Só assim os êxitos do passado poderão alçar-nos a novas conquistas e os erros haverão de poupar-nos futuras derrotas.

Se as páginas que seguem puderem oferecer algum modesto subsídio para o debate em torno dessa missão nacional, terão cumprido seu propósito.

M. R. Araújo
Luanda, 29 de setembro de 2019

Introdução

Este trabalho procura analisar as relações entre a crescente atuação internacional de atores subnacionais da Amazônia brasileira – tanto governos estaduais e municipais quanto agentes da sociedade civil[1] – e o processo de integração da América do Sul. Buscou-se investigar em que medida o futuro desse processo, seu amadurecimento e efetividade dependem não apenas do governo federal, mas também das percepções e interesses locais. Em particular, estuda-se como tais fatores podem ser determinantes de uma forte demanda por integração nos estados fronteiriços amazônicos, e quais são suas implicações para a política externa brasileira.

A prioridade atribuída pelo Brasil à integração sul-americana tornou-se, nos últimos anos, uma espécie de axioma em discursos oficiais, na literatura acadêmica e na imprensa. Foi frequentemente apontada como elemento que conferiria à política externa caráter permanente, de política de estado. Embora possa haver divergências sobre a forma de fazer avançar o processo, a ideia de que o país deve dedicar especial atenção a seu entorno imediato contou por muito tempo com ampla aceitação entre as mais diversas correntes de opinião, como

1 Para que se mantenha a necessária clareza conceitual, ao longo de todo o trabalho, os termos "os atores/agentes subnacionais" ou "locais" compreenderão aquelas três classes: governos estaduais, municipais e sociedade civil. Ao citar-se uma das três categorias em particular, será feita menção expressa.

até mesmo demonstraram pesquisas realizadas junto a formadores de opinião e ao público em geral[2]. A integração latino-americana é princípio constitucional desde 1988[3], mas é à América do Sul que se conferiu maior ênfase, pelo menos desde meados da década de 1990.

A prioridade da vizinhança para a política externa brasileira foi tomada como pressuposto do presente trabalho, que procura responder às seguintes indagações: poderiam os atores subnacionais amazônicos contribuir para o aprofundamento da integração sul-americana? Em que condições e de que maneira seus interesses e percepções podem coadunar-se aos objetivos regionais da política externa brasileira?

A partir das perguntas, elaborou-se a seguinte *proposição*: os atores subnacionais da região Norte do Brasil, movidos por seus próprios interesses, tendem a demandar integração aos países vizinhos, por meio de uma série de iniciativas de aproximação, gestões e manifestações de interesse que visam estreitar a cooperação, eliminar restrições à circulação e padronizar normas nacionais díspares. Como corolário, levantou-se uma *hipótese secundária*: essa demanda, quando coordenada e canalizada de forma institucional pelo Ministério das Relações Exteriores, pode dar significativa contribuição para um dos objetivos centrais da política externa brasileira, qual seja, a integração da América do Sul.

a) Por que a Amazônia?

Um dos motivos para a escolha da região amazônica como objeto de estudo foram os indicadores de um possível desequilíbrio na distribuição dos benefícios da integração dentro das fronteiras nacionais. A teoria econômica prevê, em qualquer arranjo de integração

2 Há no Brasil uma carência de pesquisas de opinião na área de relações exteriores. Uma das mais abrangentes foi realizada pelo Instituto de Relações Internacionais da USP entre 2010 e 2011, revelando que 96,5% dos formadores de opinião e 89,4% do público em geral consideravam "muito importante", como objetivo de política externa, "promover a integração regional" (ALMEIDA *et al.*, 2011, p. 32).

3 Art. 4º, parágrafo único: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

comercial, distribuição desigual de custos e benefícios, além de riscos de concentração industrial, que serão tanto mais graves quanto maiores forem as assimetrias, não só entre os países, mas também entre regiões. Em país de dimensões continentais, como o Brasil, não seria efetivo, nem legítimo, um arranjo de integração em que apenas os grandes centros populacionais e industriais auferissem ganhos.

A renda *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[4] da região Norte estão entre os piores do MERCOSUL, como se verá adiante. Nesse contexto, torna-se especialmente útil avaliar até que ponto a integração sul-americana, em especial por meio das instituições e mecanismos daquele bloco, beneficiou o Norte do Brasil. Se é certo que desenvolvimentos relativamente recentes, como o maior envolvimento de nossos vizinhos amazônicos no MERCOSUL, poderão gradualmente contribuir para ampliar a participação da região Norte no processo de integração, é preciso reconhecer que a Amazônia permanece, em grande parte, fronteira a ser conquistada pelo governo federal no que se refere à inclusão naquele processo, tanto no plano institucional como no econômico-comercial.

A segunda razão para a escolha da Amazônia diz respeito à sua relativa distância do centro de poder econômico e político do país. A distância e o isolamento podem ser poderosos indutores de interações internacionais, como alternativa à dependência econômica em relação ao centro. Essas interações tendem, naturalmente, a ser ainda mais atraentes quando há proximidade ou facilidade de acesso ao exterior. Nesse sentido, espera-se encontrar nos estados amazônicos fronteiriços (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima) determinantes ainda mais acentuadas da demanda por integração. Essas unidades da federação foram escolhidas como recorte espacial de nossa investigação pois reúnem dois elementos motivadores de interações transnacionais: os desafios característicos de zonas periféricas e a proximidade geográfica

4 Índice calculado desde 1990 pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a partir de dados de expectativa de vida, educação e renda *per capita*.

à fronteira. É preciso salientar, contudo, que o trabalho não se limita à cooperação fronteiriça, apenas uma das diversas formas de interação entre atores subnacionais e países vizinhos a serem consideradas com o objetivo de caracterizar a demanda por integração na região amazônica. Como se verá, mesmo em centros urbanos situados fora da faixa de fronteira, como Manaus e Belém, o interesse pela integração a países vizinhos tem motivado iniciativas externas. Assim, espera-se que algumas de nossas conclusões possam aplicar-se a toda a região Norte e até mesmo ao Mato Grosso e Maranhão, que integram a Amazônia Legal[5].

Há uma terceira razão para a escolha do Norte do Brasil como objeto de estudo, relacionada a um objetivo permanente de política interna: a redução das desigualdades regionais. Sob certo ponto de vista, parcial e falacioso, seria possível negar a relevância da Amazônia, região menos povoada do país, para a composição da base de apoio doméstica à política externa. Não é difícil, porém, refutar a validade de políticas públicas que atendam somente aos interesses do centro. São conhecidos, tanto na teoria da ciência política como na experiência histórica, os efeitos nocivos do alijamento de zonas periféricas sobre a coesão social e a unidade territorial, tanto mais graves quanto maiores as dimensões do país e os desequilíbrios entre suas regiões. Por essa razão, as políticas de redução das disparidades regionais sempre foram princípio fundamental da federação[6]. Uma política externa que contribua para esse mandato constitucional já contaria com importante elemento de legitimidade. Do ponto de vista do centro, poderia ser essa a justificativa de iniciativas voltadas para a periferia do país – e a ideia de utilizar a política externa como instrumento auxiliar do desenvolvimento regional não pareceria descabida em país tão desigual e extenso como o Brasil.

5 A Amazônia Legal inclui porção ocidental do território do Maranhão, a oeste do meridiano de 44° (Lei nº 5.173/1966). Todo o estado do Mato Grosso faz parte da Amazônia Legal.

6 A redução das disparidades regionais e a busca do desenvolvimento regional motivaram diversos dispositivos constitucionais. Citem-se o art. 3°, inciso III, que estabelece a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República, e o art. 170, que faz dela um princípio da ordem econômica.

b) Os atores subnacionais e as relações internacionais

Caberia ainda destacar as motivações que levaram à definição dos atores subnacionais como foco do trabalho. A primeira refere-se ao crescente protagonismo que governos estaduais e municipais vêm desempenhando na arena externa em todo o mundo, e em particular nos processos de integração regional. Seu papel ascendente nas relações internacionais é fenômeno cada vez mais evidente e objeto de uma nova área de estudos, conhecida como paradiplomacia. No Brasil, o tema também tem sido objeto de crescente atenção, até mesmo com a publicação recente de teses e dissertações sobre a região amazônica, consideradas neste trabalho.

A segunda razão está relacionada à importância, apontada por diversos autores, tanto no Brasil como no exterior, dos agentes subnacionais como vetores da integração. O princípio subjacente é que as decisões de governos nacionais democráticos conducentes à institucionalização de um sistema regional de integração têm origem nos interesses e demandas dos cidadãos. Pela maior proximidade, os governos subnacionais e a sociedade civil organizada representariam aqueles interesses de forma mais direta, uma das razões pelas quais a participação de governos de estados e regiões foi institucionalizada na União Europeia (UE), por meio do Comitê das Regiões (CR), e no MERCOSUL, com o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR)[7].

Acreditamos que as transações internacionais levadas a cabo por atores subnacionais podem ser consideradas representativas na medida em que se relacionem às demandas dos cidadãos. Examinam-se, assim, as vantagens de uma coordenação mais estreita do governo central, representado pelo Itamaraty, com os entes federados, visando ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de integração.

7 O CR foi criado em 1992, pelo Tratado de Maastricht, e instalado em 1994, enquanto o FCCR foi criado em 2004 e instalado em 2007.

A experiência acumulada na Europa e no MERCOSUL demonstra a relevância da participação desses novos atores, tanto de modo institucional quanto informal.

c) Complementaridade entre política externa e interesses subnacionais na Amazônia

Sugere-se frequentemente na imprensa e na produção acadêmica nacional que o Brasil apenas será capaz de avançar com o projeto de integração regional se for possível articular internamente base de apoio que o sustente. Diversos pesquisadores apontam os desafios à liderança brasileira do processo de integração, chamando a atenção para a necessidade de coordenar as esferas regional e interna[8]. Uma das possíveis estratégias para operar essa coordenação no plano doméstico seria o envolvimento dos entes federados. Não é nosso objetivo avaliar qual seria hoje a amplitude do apoio interno à estratégia sul-americana do governo federal, mas as conclusões deste texto fundamentam-se em parte na crença de que os atores subnacionais do Norte do Brasil podem dar contribuição relevante para reforçar sua base de sustentação.

Uma vez identificada na sociedade e nos governos dos estados amazônicos uma demanda por relações mais densas com os países vizinhos, em parte ainda não atendida, depreende-se que pode haver uma relação de complementaridade entre os objetivos da política externa brasileira para a América do Sul e interesses locais dos estados da Amazônia brasileira, uma espécie de simbiose, em que ambas as partes poderiam beneficiar-se mutuamente.

É preciso reconhecer, além disso, que a política externa brasileira não poderá efetivamente promover a integração do subcontinente sem maior envolvimento dos 17,9 milhões de brasileiros que vivem na região Norte[9], ocupando cerca de 45% do território nacional e 77% da fronteira

8 Veja-se, por exemplo, LIMA, 2007; BOUZAS *et al.*, 2008; MALAMUD, 2011 e LIMA, 2014.

9 IBGE. **Estimativa da população residente na região Norte em 2017.** Acessível em: <ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017>.

terrestre do país. Em síntese, o interesse da população do Norte do Brasil pode contribuir para a integração da América do Sul. Essa contribuição não deve ser negligenciada, sob pena de fragmentação da base de apoio doméstica ao projeto sul-americano e possível agravamento das desigualdades regionais na federação. Pelo contrário, ela pode subsidiar e enriquecer, por meio de diálogo e coordenação, a política externa brasileira para o subcontinente.

d) A oferta de integração

É preciso assinalar, a esta altura, que a política externa nacional não pode ser acusada, sem injustiça, de haver esquecido o Norte do país ao desenhar sua estratégia sul-americana. A busca deliberada por cooperação e integração no norte da América do Sul não é ideia estranha, nem nova, para os formuladores de política externa. Ela precede, na verdade, o MERCOSUL, datando pelo menos de 1978, quando foi assinado, por iniciativa brasileira, o Tratado de Cooperação Amazônica, origem da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A integração da América do Sul setentrional também foi impulsionada pela negociação dos acordos de complementação econômica entre o MERCOSUL e os países andinos, projeto que, no governo do presidente Itamar Franco, chamou-se inicialmente "Iniciativa Amazônica". Seguiram-se, como se sabe, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a UNASUL, cuja excessiva ênfase no alinhamento político-ideológico não eludiu alguns esforços de coordenação de políticas públicas em nível subcontinental. Esses movimentos da diplomacia nacional deram contribuição crucial para a integração da América do Sul, cujos avanços dificilmente se constatariam caso o Brasil optasse por concentrar-se unicamente no Cone Sul.

O desenho de uma estratégia para a "frente Norte" da política regional brasileira foi, portanto, importante elemento na construção do conceito de integração sul-americana. Nesse sentido, embora privilegie a perspectiva subnacional, esta obra não deixa de abordar o que aqui

denominamos de "oferta de integração", o conjunto de iniciativas de aproximação aos países no norte da América do Sul executadas pelo governo federal, seja em contexto bilateral ou regional. Hoje, quando o MERCOSUL acumula significativo acervo de iniciativas envolvendo estados associados amazônicos, é especialmente importante ter presente a íntima relação entre o desenvolvimento do Norte do país e o aprofundamento da integração na América do Sul.

e) Estrutura dos capítulos e fontes de pesquisa

O livro divide-se em duas partes. Na primeira (capítulos 1 a 3), o objetivo central é compreender a relação entre interesses subnacionais e integração regional de modo geral, não apenas na região amazônica. A segunda parte (capítulos 4 a 6) leva a investigação ao contexto da Amazônia brasileira.

O primeiro capítulo apresenta o instrumental teórico e conceitual que balizará o trabalho. Partindo dos conceitos de federalismo e descentralização, onde a dispersão da autoridade é justificável, desde que coordenada pelo poder central, abordam-se aspectos da teoria da cooperação internacional e da integração regional, com destaque para os elementos relacionados à pluralidade de atores domésticos que, na perspectiva teórica liberal, influenciam a tomada de decisão em política externa. Com base especialmente nas obras de Ernst Haas, Robert Keohane e Robert Putnam, salienta-se a função de coordenação, fundamental também nos sistemas de governança multinível, que adquiriram considerável importância nos processos de integração, ao envolver diversas esferas de poder. O capítulo examina ainda como a condição periférica e a proximidade à fronteira podem incitar interações transnacionais, e por que o risco de concentração industrial em processos de integração merece especial atenção.

Os capítulos 2 e 3 analisam como atores subnacionais vêm influenciando na prática os processos de integração, respectivamente, na União Europeia e no MERCOSUL. Por suas dimensões e pelo alcance de

suas instituições supranacionais, a União Europeia tornou-se referência incontornável para a América do Sul e para qualquer agrupamento regional, em que pese a crise vivida pelo bloco mais recentemente. Os fundos estruturais europeus, ao lado do já mencionado CR, incentivaram o progressivo envolvimento de agentes subnacionais nas fases de planejamento, execução e controle de iniciativas comunitárias. No que se refere ao MERCOSUL, estuda-se a evolução institucional que permite a participação daqueles atores no agrupamento, em particular por meio do FCCR e do FOCEM. Ao mesmo tempo, são considerados exemplos de iniciativas autônomas de estados e municípios relacionadas ao bloco. Procura-se, além disso, avaliar até que ponto o MERCOSUL envolveu os estados do Norte do Brasil, mediante uma série de iniciativas que incluem os países amazônicos. Ao final do terceiro capítulo, realiza-se balanço daquelas iniciativas, além de breve comparação com a experiência europeia.

O capítulo 4 traça amplo panorama da "oferta de integração" provida pelo governo federal à região amazônica ao longo dos anos. Ao revisar a evolução histórica das diretrizes de política externa para os países da América do Sul setentrional, o capítulo demonstra como as ações resultantes coincidem com o papel de destaque ocupado pelo Brasil na construção da integração regional. Avalia-se, em particular, o alcance de iniciativas da OTCA, organização especificamente amazônica, em termos de benefícios diretos para a população e os governos locais[10] do Norte brasileiro. O capítulo também descreve iniciativas bilaterais que, de forma paralela, contribuem para a integração do Brasil aos vizinhos amazônicos, com destaque para os comitês de fronteira e os foros de integração fronteiriça.

O quinto capítulo estuda casos selecionados da atuação internacional de atores subnacionais nos seis estados fronteiriços da região Norte, que ilustram e contribuem para a compreensão da

10 Parte da literatura utiliza o termo "local" para referir-se a prefeituras e "regional", a estados e províncias. Neste trabalho, contudo, o termo é usado *lato sensu*, tanto para cidades quanto estados.

demanda por integração. Como recorte temporal, procurou-se dar ênfase ao período de 2003 a 2016, sobretudo aos últimos anos desse intervalo. Estudam-se visitas e encontros com autoridades estrangeiras, missões empresariais, seminários internacionais, convênios, formação de redes e movimentos sociais transnacionais, entre outros. Também são consideradas gestões internas, junto ao governo federal, declarações e manifestações de interesse. Foram utilizadas múltiplas fontes de evidências, recolhidas em entrevistas com membros dos governos e da sociedade civil local, documentos e bibliografia publicada recentemente com base em estudos empíricos na região Norte. Essas fontes embasaram análise qualitativa das percepções e interesses de representantes de governos estaduais, prefeituras e sociedade civil, com o objetivo de descrever e explicar as hipóteses da pesquisa.

O capítulo 6 apresenta propostas para aprimorar os canais de coordenação entre o governo central e os agentes locais amazônicos no contexto da integração sul-americana. As propostas vão desde iniciativas a serem adotadas pelo Itamaraty, com vistas a renovar sua estratégia de relação com os atores subnacionais, até sugestões a serem consideradas no âmbito do MERCOSUL e da OTCA.

O trabalho conclui com uma síntese das principais reflexões apresentadas nos capítulos precedentes e avaliação das perspectivas para a política externa brasileira de uma estratégia renovada para o norte da América do Sul, que busque envolver ativamente os atores sociais e governamentais da Amazônia brasileira.

Além das fontes utilizadas para o capítulo 5, acima descritas, valime de bibliografia composta de livros, artigos, periódicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e teses do Curso de Altos Estudos (CAE). A consulta a fontes primárias e documentais foi sempre essencial, incluindo comunicações oficiais da Secretaria de Estado, discursos, atos internacionais, atas de reuniões, memorandos de entendimento e outros instrumentos firmados por governos estaduais. Adicionalmente às entrevistas com representantes dos governos estaduais e sociedade

local, foram entrevistados diplomatas, representantes da Secretaria Permanente da OTCA e do governo federal. As entrevistas estão listadas na bibliografia.

Espera-se com este trabalho acrescentar uma modesta contribuição ao estudo das relações entre a Chancelaria brasileira, os governos estaduais e municipais e a sociedade civil.

Em particular, procurou-se estimular o debate sobre o lugar da região Norte do Brasil na política de integração sul-americana e sobre o papel que ela pode desempenhar na consecução desse objetivo.

Capítulo 1

Do federalismo à governança multinível: a ascensão dos atores subnacionais na teoria e prática das relações internacionais e processos de integração

O papel dos atores subnacionais nas relações internacionais recebe atenção crescente da academia desde a década de 1950, e ainda maior após o fim da Guerra Fria, quando a agenda relativa ao que se convencionou chamar *low politics* – temas econômicos, comerciais, sociais, ambientais, etc. – ganhou proeminência. Governos estaduais e municipais, empresas, universidades e outros representantes da sociedade civil são considerados *novos atores* em arena tradicionalmente reservada ao estado soberano. Os trabalhos dedicados ao tema, porém, encontram-se dispersos em diversas correntes ou subdivisões dentro do domínio das relações internacionais. Os traços comuns a todas elas são o desafio à visão estadocêntrica que marcou a disciplina em suas origens e a ênfase em determinantes e consequências internas da política exterior. A função de coordenação das chancelarias emerge também como elemento-chave em todas essas abordagens. No presente capítulo empreende-se esforço de revisão de diversos conceitos e teorias que, em maior ou menor grau, direta ou indiretamente, abordam o papel

de agentes subnacionais nas relações internacionais e, em particular, em processos de integração regional. Procura-se sintetizar algumas dessas contribuições, que assinalaram aspectos importantes da função daqueles novos atores em mecanismos de integração.

Antes de considerar a atuação subnacional no plano externo, o capítulo apresenta elementos da teoria do federalismo e da descentralização que evidenciam os objetivos últimos dos entes federados e unidades territoriais descentralizadas nas democracias. Em seguida, na seção 1.2, estuda-se como a teoria das relações internacionais procurou incorporar em sua análise os atores subnacionais, superando o paradigma estadocêntrico. Destacam-se, em particular, as contribuições de Robert Keohane, Joseph Nye e Robert Putnam. Após expor o conceito de paradiplomacia, apresenta-se breve panorama da ascendente trajetória subnacional no mundo pós-Guerra Fria. A seção 1.3 demonstra como diversas teorias da integração regional, especialmente o neofuncionalismo e a teoria da governança multinível, atribuíram papel crucial a atores subnacionais. Ressalta-se como Ernst Haas identificou nas *demandas domésticas* a força motriz do processo de integração. A última seção trata da relação entre regiões periféricas e mecanismos de integração, revisando, ao final, a teoria econômica da concentração industrial, que salienta um dos mais sensíveis óbices ao desenvolvimento das periferias no contexto de processos de integração.

1.1. Federalismo e descentralização

É com o objetivo de melhor compreender as vantagens e desafios inerentes ao sistema federalista e à descentralização territorial do poder que se estudam a seguir alguns dos principais argumentos e ressalvas levantadas pela ciência política e pelo direito constitucional e administrativo sobre ambos os temas. Tais argumentos, como se verá, confundem-se com a própria razão de ser dos governos subnacionais e com a defesa da participação social em regimes democráticos. A mesma argumentação justifica o envolvimento de atores locais no

processo decisório de mecanismos de integração, tanto em referenciais teóricos, a serem abordados na seção 1.3 deste capítulo, como no quadro institucional da União Europeia e do MERCOSUL, objeto dos capítulos 2 e 3.

1.1.1. Federalismo

O filósofo e político revolucionário francês Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) é autor de uma sentença profética sobre o federalismo: "[...] *le vingtième siècle ouvrira l'âge des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans*"[11].

Foge ao escopo de nossa investigação examinar as contribuições radicais de Proudhon ao pensamento político ou analisar a trajetória que o levou, na maturidade, a defender um federalismo universal. A citação faz recordar, contudo, que cerca de metade da população mundial é hoje governada por algum tipo de arranjo federativo[12]. A forma federativa de organização do estado é adotada por pelo menos 28 países[13], incluídos aí estados de origem unitária, como Espanha e África do Sul, que há alguns anos aprovaram reformas constitucionais de caráter descentralizador, tornando-se, na opinião de alguns, federações *de facto*. A profecia de Proudhon também remete, talvez de forma excessivamente dramática, à visão do federalismo como uma espécie de panaceia, solução de todos os entraves à democracia. Arroubos retóricos à parte, será útil estudar por que, e em que condições, uma forma de ordenamento político tão amplamente difundida pode promover práticas e valores democráticos.

Federalismo é a forma de organização política em que, ao contrário do que ocorre no estado unitário, há divisão de poder estabelecida constitucionalmente entre um governo comum, dito federal ou central, e unidades territoriais autônomas – províncias, departamentos, cantões,

11 PROUDHON, Pierre J., *Du principe fédératif et oeuvres diverses sur les problèmes politiques européens* [1863], *In:* ***OEuvres completes.*** Paris: éd. Rivière, 1959, p. 355-356.

12 HUEGLIN *et al.*, 2010, p. 11.

13 ANDERSON, 2008, p. 1.

estados e, no caso brasileiro, também municípios. No estado federal, os poderes dos entes federados são atributos originários, não dádiva do governo central. Estão, em parte, inscritos em cláusulas constitucionais rígidas – não podem ser retirados. Sua realidade prática é sobejamente conhecida no Brasil, onde faz parte da vida política cotidiana.

Mas o federalismo é também um princípio, doutrina ou filosofia que propugna a adoção dessa forma de estado[14]. Para cientistas políticos especializados no tema, como Daniel Elazar e Ronald Watts, a ordem política federativa é um gênero de organização política caracterizada pela combinação de governo compartilhado e autogoverno[15]. Nessa acepção mais ampla, a federação seria uma das espécies de ordem federativa, enquanto outras seriam as confederações[16], ligas ou até mesmo a União Europeia, cujo caráter federativo é examinado na seção 1.3.2.

Um dos mais elementares argumentos em defesa do federalismo é também um dos mais antigos e diz respeito aos mecanismos de controle do poder constituído. O sistema federalista acrescenta aos freios e contrapesos horizontais, que equilibram executivo, legislativo e judiciário, uma partilha vertical do poder entre as distintas esferas de governo. É a ideia defendida no ensaio nº 51 dos *Federalist Papers*[17]. Seus autores argumentam que uma federação grande e diversa torna as minorias menos vulneráveis à opressão de facções majoritárias. Cada um dos estados-membros, isoladamente, teria sociedades demasiadamente restritas, onde facilmente poderiam ser formadas facções para esmagar os interesses de minorias. Unidos em uma grande federação, por outro

14 FØLLESDAL, 2016; BOBBIO *et al*., 2002, p. 475.

15 WATTS, Ronald, *Federalism, Federal Political Systems, and Federations,* ***Annual Review of Political Science***, n. 1, p. 117–137, 1998, p. 120, *apud* FØLLESDAL, 2016; ELAZAR, Daniel, ***Exploring Federalism***, University of Alabama Press, 1987, p. 12, *apud* BURGESS, 2009, p. 29.

16 Na *confederação*, o poder central é mais fraco que na *federação* e depende, frequentemente, das unidades confederadas, que exercem poder de veto sobre as decisões coletivas (WATTS, *op. cit*., p. 121, *apud* FØLLESDAL, 2016).

17 Os autores defendem a adoção do federalismo nos EUA, nos termos da então recém redigida constituição: "*In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people [grifo nosso]. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself*" (Hamilton *et al*. [1787-1788], 1952, p. 164).

lado, a multiplicidade de interesses seria tamanha que dificilmente poderiam formar-se maiorias em torno de interesses que não fossem mais universais e equilibrados, menos sectários e particulares[18]. Este é um argumento em favor da união, contrário à dispersão. É da natureza do princípio federalista legitimar, a um tempo, a autoridade central e a local, cada qual com suas funções, e o equilíbrio entre ambas. Os autores dos *Federalist Papers* procuram justificar a união dos treze estados norte-americanos em uma federação, nos termos da Constituição de 1787, opondo-se aos partidários da manutenção dos Artigos da Confederação (1781), que instituíam um governo central extremamente débil. São, nesse sentido, defensores de um centro mais forte, mas *em um sistema federalista*, que preserva em grande parte os poderes estaduais.

No ensaio nº 10, atribuído a James Madison (1751-1836), desenvolve-se a noção de que, embora uma população grande e diversa seja desejável, a democracia representativa requer um tamanho ideal do eleitorado, nem muito numeroso, nem muito pequeno, de modo a sustentar equilíbrio entre a representação de *interesses locais e nacionais*. Madison legitima, assim, a "feliz combinação" das esferas de governo federal e estadual concebida pela Constituição[19]. A garantia de que interesses locais, muitas vezes minoritários e distintos do interesse nacional, estarão salvaguardados é outro atributo essencial do federalismo, idealizado como princípio capaz de restringir o poder de facções majoritárias na esfera nacional para resguardar o interesse local.

Os proponentes da ordem federativa também citam frequentemente sua adequação para manter unidas sociedades multinacionais. Em países com acentuada diversidade cultural, étnica, linguística ou religiosa,

18 *"In the extended republic of the United States, and among the great variety of interests, parties, and sects which it embraces, a coalition of a majority of the whole society could seldom take place on any other principles than those of justice and the general good"* (*ibid.*, p. 164-165). A ideia reaparece no ensaio no 10: "*The smaller the society* [...] *the more frequently will a majority be found of the same party;* [...] *the more easily will they concert and execute their plans of oppression. Extend the sphere, and you take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens*" *ibid.*, p. 52).

19 "*By enlarging too much the number of electors you render the representatives too little acquainted with all their local circumstances and lesser interests; as by reducing it too much, you render him unduly attached to these, and too little fit to comprehend and pursue great and national objects. The federal Constitution forms a happy combination in this respect; the great and aggregate interests being referred to the national, the local and particular to the State legislatures*" (*ibid.*, p. 52).

o federalismo seria capaz de acomodar diferenças e forjar o convívio democrático. Há diversos exemplos de estados multinacionais que adotaram soluções federalistas procurando administrar tensões étnicas e culturais internas, desde democracias estáveis e desenvolvidas, como Bélgica, Canadá e Espanha, até países com instituições vulneráveis, recém-egressos ou ainda envoltos em guerras civis, como o Iraque[20]. Alguns críticos, porém, assinalam que a autonomia pode aumentar o risco de enrijecimento das diferenças e terminar por promover o separatismo, que só o jugo do governo central poderia coibir[21]. Felizmente, o debate sobre federalismo e diversidade étnica e cultural tem escassa aplicação ao caso brasileiro, haja vista a relativa coesão e homogeneidade da sociedade ao longo do território nacional[22].

O estado federal seria ainda o marco institucional ideal, segundo a literatura, para países com grandes territórios, independentemente da diversidade cultural e étnica da população, pois neles a divisão espacial do poder e das responsabilidades resultará em maior eficiência da administração e eficácia das políticas públicas. Aqui, porém, já tocamos o tema correlato da *descentralização*, cujas fronteiras comuns com o conceito de federalismo são evidentes.

1.1.2. Descentralização

Grande parte da literatura sobre descentralização está relacionada aos estudos sobre federalismo. À diferença deste, entretanto, a descentralização pode ser entendida como um processo administrativo,

20 A professora Pippa Norris, de Harvard, defende que reformas institucionais podem facilitar a consolidação democrática em países fragilizados por guerras civis e conflitos étnicos. Estudando dados de 1973 a 2004, em 191 países, compara os efeitos de instituições centralizadas e federativas sobre um conjunto de indicadores do grau de democracia vigente naquelas sociedades. Conclui que arranjos federativos estão associados a níveis mais elevados de democracia (NORRIS, 2008).

21 SIMEON, Richard; CONWAY, Daniel, *Federalism and the management of conflict in multinational societies*. *In*: GAGNON, A., TULLY, J. (org.), ***Multinational Democracies***, Cambridge University Press, 2001, *apud* NORRIS, 2008. Muitos críticos citam federações que se desintegraram como prova da instabilidade a que podem estar submetidos os estados federais multinacionais, casos da União Soviética e da Iugoslávia.

22 Não se nega a existência de minorias étnicas no Brasil e a necessidade de prover sua tutela, mas, em geral, elas se encontram geograficamente dispersas.

viável mesmo em estados unitários[23]. Além disso, uma federação, como o Brasil, pode oscilar entre momentos históricos de maior descentralização e outros em que prevalece tendência centralizadora. Em qualquer circunstância, seja em países unitários ou federações, é comum denominar-se também como *devolução* o processo de incremento ou restituição de autonomia às esferas de governo infranacionais por ato do governo central.

A descentralização pode ser estudada sob três pontos de vista: o *jurídico*, o *econômico* e o *político*. Do ponto de vista jurídico, a doutrina do direito administrativo distingue a *descentralização política* – quando as competências são originárias, definidas pela constituição, caso dos estados e municípios no Brasil – da *descentralização administrativa*, em que as competências derivam de delegação ou concessão do governo central, por legislação específica ou ato administrativo[24]. No Brasil, por exemplo, houve descentralização política com a Constituição de 1891, primeiro marco institucional do federalismo no país e, novamente, com a Constituição Federal de 1988.

A descentralização administrativa, por outro lado, tem origem em ação voluntária do poder central, podendo, portanto, ocorrer mesmo em um estado unitário. É classificada pela doutrina em três categorias: 1) territorial ou geográfica; 2) por serviços ou funcional e 3) por colaboração. É dita *territorial* quando entidade geograficamente delimitada é dotada pelo poder central de personalidade jurídica de direito público, com capacidade administrativa genérica, mas sujeita ao controle da esfera nacional. Há exemplos em estados nominalmente unitários que realizaram reformas descentralizadoras, como Espanha e Itália. No Brasil, seria o caso, hipotético, da criação de novo território federal, possibilidade prevista no art. 18 da Constituição[25].

23 MARTINS, 2010, p. 66.

24 DI PIETRO, 1999.

25 Embora a Constituição de 1988 tenha transformado os últimos territórios federais existentes no momento de sua promulgação em novos estados (Amapá e Roraima), dispõe no art. 18, parágrafo 2º: "Os territórios federais integram a União, e sua criação, transformação em estado ou reintegração ao estado de origem serão reguladas em

A descentralização *por serviços* ocorre quando o poder público cria, por outorga ou delegação, mediante legislação específica, pessoa jurídica de direito público ou privado a que atribui a titularidade e execução de determinado serviço público. É o caso das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, que integram a administração indireta. Já a descentralização *por colaboração* é efetivada por contrato ou ato administrativo unilateral, quando se transfere a execução de determinado serviço a pessoa jurídica de direito privado previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço. É o caso das permissões e concessões, por exemplo, para administração de rodovias.

É preciso ainda, antes de prosseguir, revisar o conceito de *desconcentração*, que trata da redistribuição das atividades centrais para órgãos periféricos dentro de uma mesma pessoa jurídica de direito público. Na desconcentração, são mantidos os vínculos de hierarquia entre os órgãos envolvidos, não sendo possível falar propriamente em autonomia. É o caso, por exemplo, dos escritórios de representação do Itamaraty nos estados.

Examinam-se, a seguir, os argumentos teóricos *econômicos* e *políticos* que têm marcado os debates sobre descentralização. Ambos partem da constatação de que governos locais[26] estão mais próximos dos cidadãos. Do ponto de vista econômico, a proximidade dos cidadãos é relevante, sobretudo por melhorar o acesso e a qualidade da *informação* utilizada pelo governo, enquanto o arrazoado político a vê como motivadora de maior *participação popular* e *controle social*.

Os potenciais benefícios *econômicos* da descentralização vêm sendo assinalados por economistas norte-americanos, como Charles

lei complementar". Apesar de integrarem a União, os territórios não são entes da federação, pois não dispõem de autonomia política. São meras descentralizações administrativo-territoriais pertencentes à União. A criação dos estados de Mato Grosso do Sul (1979) e Rondônia (1981) durante o regime militar também pode ser vista como ato de descentralização administrativa, uma vez que esses estados não possuiriam autonomia política de fato antes da redemocratização.

26 Neste trabalho, usa-se a expressão "governos locais" como sinônimo de "governos subnacionais" ou "infranacionais", referindo-se tanto a cidades quanto a estados, províncias, etc.

Tiebout, Richard Musgrave e Wallace Oates, desde a década de 50 do século passado[27]. A tese ganhou novo fôlego com o neoliberalismo, nos anos 90, que acrescentou a seu receituário de reforma do estado a descentralização, ao lado de privatizações e terceirizações. A ideia, entretanto, não é nova e já podia ser encontrada no século XVIII, em Adam Smith[28]. Argumenta-se que a atribuição de responsabilidades aos governos locais pode gerar ganhos de *eficiência alocativa*. Na ausência de economias de escala e externalidades, as prestações do poder local seriam desenhadas de modo mais eficiente, graças ao acesso privilegiado à *informação* sobre as preferências e necessidades locais. Uma prestação de serviços uniforme para todo o território nacional, por parte do poder central, não levaria em conta a variedade de preferências e custos nas diferentes jurisdições. O argumento da eficiência alocativa tem justificado o envolvimento de governos subnacionais no planejamento e execução de fundos comunitários europeus, estudados no capítulo 2.

Além de possuírem acesso facilitado à informação, os governos subnacionais teriam também mais incentivos para utilizar a informação local, por estarem mais próximos dos eleitores e, portanto, mais diretamente sujeitos a prestar-lhes contas, durante e após seus mandatos[29]. Já a questão da responsabilidade ingressa no terreno dos *argumentos políticos*. Estes ressaltam em geral o fortalecimento da democracia local, uma vez que a descentralização contribuiria para o aumento da *participação popular* e, consequentemente, permitiria o fortalecimento de mecanismos de debate e aprendizado sobre as políticas públicas (*feedback*) e controle social sobre a gestão dos recursos (*accountability*). A proximidade dos cidadãos permitiria o exercício de pressões e cobranças diretas sobre os políticos locais, além de garantir maior acesso da sociedade às informações do governo. Com o desenvolvimento dos mecanismos de transparência e *accountability*,

27 TIEBOUT, 1956; MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972.

28 SMITH [1776], 1954, p. 680.

29 BARDHAN, 2005.

a descentralização traria o benefício adicional de coibir a corrupção[30]. A prática da democracia no nível local, ademais de incentivar o debate sobre políticas públicas, permitiria o aprendizado de regras de deliberação e resolução de conflitos em sistemas democráticos e daria lugar a maior flexibilidade para experimentação com iniciativas inovadoras, que, caso bem-sucedidas, poderão ser replicadas em outras jurisdições da federação. Nesse sentido, a difusão espacial do poder favoreceria a criação de verdadeiros "laboratórios de democracia"[31].

Conforme se examinará mais adiante, o envolvimento institucional de atores subnacionais em mecanismos de integração regional tem sido defendido, com base nesses mesmos argumentos, como forma de dotar as estruturas regionais de governança de maior legitimidade, nelas corrigindo o chamado *déficit democrático*.

A descentralização gerou crescente entusiasmo na América Latina, África, Ásia e Leste Europeu a partir dos anos 80 e 90[32]. Estudos empíricos demonstram que o aumento do poder local é uma tendência mundial. Liesbet Hooghe e Gary Marks, ao estudar indicadores de 42 países, identificaram um fortalecimento mundial da autoridade regional entre 1950 e 2006[33]. Nas últimas décadas, os defensores da descentralização passaram a compor amplo espectro político, envolvendo desde economistas neoliberais até movimentos sociais. Tanto o discurso político quanto o acadêmico advogaram a reforma praticamente como sinônimo de democracia e eficiência administrativa[34].

Após o otimismo inicial, contudo, desenvolveu-se, pouco a pouco, uma *literatura crítica*, cujo papel tem sido explicar por que os resultados empíricos por vezes não correspondem aos benefícios antecipados pela

30 FISMAN *et al.*, 2002.

31 Tornou-se clássica nos estudos sobre descentralização a referência ao juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte dos Estados Unidos. Em 1932, o magistrado observou que os estados poderiam, movidos por interesses de seus cidadãos, servir como "laboratórios", testando experimentos sociais e econômicos inovadores. Os riscos envolvidos são muito mais restritos do que seriam se os mesmos experimentos fossem tentados em escala nacional.

32 BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip (org.), ***Decentralization and local governance in developing countries****: a comparative perspective*, Boston: MIT Press, 2006, p. 1, *apud* MARTINS, 2010, p. 11.

33 HOOGHE *et al.*, 2010.

34 ABRUCIO, 2006, p. 77.

teoria. A primeira reserva levantada por diversos autores diz respeito ao risco de *captura do poder por elites locais*. Especialmente em países em desenvolvimento, os governos subnacionais tenderiam a favorecer elites locais em detrimento do restante da população, falha historicamente apontada no caso brasileiro[35]. Em paralelo ao desafio do patrimonialismo e da privatização dos interesses, argumenta-se que haveria maiores oportunidades de *corrupção* no nível subnacional, em que políticos e burocratas seriam mais vulneráveis às pressões de grupos de interesse[36].

O sucesso de programas de descentralização também encontra frequentemente barreiras na *baixa qualificação técnica e administrativa* dos agentes públicos locais. Essa limitação tem sido assinalada pela literatura como grave obstáculo aos ganhos de eficiência alocativa previstos pela teoria econômica e ameaça à qualidade das políticas públicas nas esferas subnacionais[37]. Outra crítica recorrente refere-se ao potencial *aumento das desigualdades regionais*. Só o governo central seria capaz de garantir um padrão de qualidade das políticas públicas em toda a extensão do território nacional. Seria, portanto, indispensável que a repartição geográfica do poder fosse acompanhada de *monitoramento* pela autoridade central do desempenho de governos locais, com vistas a garantir uma provisão mínima de serviços nas regiões menos desenvolvidas[38]. A maior autonomia local também pode levar a aumento das desigualdades ao dificultar políticas centrais redistributivas e de desenvolvimento regional. Compete à esfera nacional zelar pela redução das desigualdades, uma de suas funções clássicas no federalismo e um de seus maiores desafios no Brasil, onde o equilíbrio federativo é

35 Sobre a incidência em países em desenvolvimento, veja-se BARDHAN, 2002. No Brasil, há vasta literatura sobre o tema, desde o clássico de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, de 1948. Ver, por exemplo, ABRUCIO, 2002, CARVALHO, 1997 e REZENDE, 1997.

36 PRUD'HOMME, Remy, *The dangers of decentralization*. ***The World Bank Research Observer***, v. 10, n. 2, p. 201-220, ago. 1995, *apud* MARTINS, 2010, p. 15.

37 BARDHAN, 2005, p. 114; como entrave para municípios brasileiros, veja-se LASSANCE, 2012, p. 29.

38 BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D., *Decentralization, corruption and government accountability. In:* ROSE-ACKERMAN, S. (org.), ***International Handbook on the Economics of Corruption***, Edward Elgar Publishing, 2006, p. 184, *apud* MARTINS, 2010, p. 115.

historicamente tensionado pela necessidade de enfrentar disparidades profundas e persistentes entre as regiões[39].

Associa-se, igualmente, à descentralização uma série de *desafios fiscais*. Embora estes sejam menos relevantes para as finalidades deste trabalho, registre-se que a literatura cita amiúde o impacto do endividamento dos governos locais sobre a dívida pública e sobre as políticas fiscal e monetária[40]. Da mesma forma que a difusão territorial do poder pode comprometer a condução de políticas macroeconômicas, é possível argumentar que qualquer esforço de planificação do estado pode ser por ela afetado[41]. A *planificação central* e as *políticas nacionais* estão associadas a vantagens que vão desde economias de escala até o controle de externalidades negativas e da competição predatória entre as unidades da federação (a chamada *race to the bottom,* que resulta em danos ambientais, guerra fiscal, etc.), além do aproveitamento de sinergias que dificilmente seriam alcançadas isoladamente por cada ente federado (rede de infraestrutura, comércio, etc.)[42]. Em um quadro institucional federativo ou descentralizado, é fundamental, portanto, reservar ao governo central um papel *coordenador*, que torne viável a condução de políticas nacionais[43].

Em vista do exposto, a descentralização não deve ser tomada como reforma positiva *a priori*. É preciso introduzir, em paralelo, mecanismos que atribuam ao governo central, onde cabível, um papel de monitoramento e coordenação. Adicionalmente, é necessário levar em conta o contexto político e social local. O sucesso da descentralização em termos de fortalecimento democrático depende da presença de uma

39 Para Celso Furtado, "no Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras" (FURTADO, 1984, p. 45). Ver também LINHARES *et al*., 2012, p. 9.

40 ARRETCHE, 1999, p. 136; MELLO JR., 1999; TER-MINASSIAN, 1999.

41 41 Na lição do jurista Dalmo de Abreu Dallari: "O estado federal dificulta, e às vezes impede mesmo, a planificação, pois é constitucionalmente impossível obrigar uma unidade federada a enquadrar-se num plano elaborado pela União" (DALLARI, 1985, p. 229).

42 NORRIS, 2008; FØLLESDAL, 2016.

43 Sobre a importância da coordenação federativa para o caso brasileiro, veja-se ABRUCIO, 2005 e LASSANCE, 2012.

cultura de participação cívica previamente existente[44]. A literatura aponta alguns fatores determinantes da *accountability* no plano local, tais como nível de escolaridade, participação política, informação disponível aos cidadãos e monitoramento por parte da mídia e de outros níveis de governo[45].

Convém recordar, por outro lado, que participação popular e descentralização podem possuir uma relação simbiótica. Por um lado, a descentralização bem-sucedida requer algum grau de participação, uma vez que os governos subnacionais apenas estarão habilitados a responder de forma eficiente às necessidades de seus cidadãos se houver entre ambos um fluxo adequado de informação. Por outro lado, o processo de descentralização pode aumentar as oportunidades de participação ao atribuir mais poder e recursos à esfera de governo mais próxima e mais facilmente influenciável. Assim, em regiões onde haja escassa tradição de participação, a descentralização pode ser importante passo inicial rumo à criação de interações mais regulares entre cidadãos e governo[46].

No contexto da redemocratização, após mais de vinte anos de ditadura militar, a Constituição Federal de 1988 procurou promover a descentralização e a participação social no Brasil. Não haveria espaço, neste capítulo de caráter teórico, para exame aprofundado da experiência brasileira desde 1988. Além de encerrar intensa controvérsia jurídica e acadêmica, o tema tem suscitado debate político e social com ampla repercussão na vida nacional. Há os que apregoam reforço do poder central e os que, ao contrário, reclamam mais autonomia para estados ou municípios. De um lado, os paladinos da democracia participativa e de formas inovadoras de representação; de outro, os que as veem com reserva e ceticismo.

Para nossos objetivos, será útil estudar qual seria o marco institucional apropriado para a coordenação e o diálogo entre o governo

44 MARTINS, 2010, p. 77.

45 *Ibid.*, p. 97.

46 SEDDON, 1999, p. 15.

federal e os atores subnacionais no que se refere à política externa, em especial à política de integração sul-americana. No capítulo 6, que apresenta propostas nesse sentido, o debate sobre coordenação federativa e participação social no Brasil voltará a ser abordado.

Ao concluir esta seção, ressalte-se que as discussões sobre federalismo e descentralização, tanto no Brasil como em outras partes do mundo, refletem a natureza ambivalente do princípio federativo, que envolve, na teoria e na prática, uma combinação variável de forças opostas: poder central e autonomia local. Como equilibrar essa composição, como administrá-la de forma a auferir seus benefícios e evitar suas armadilhas? – essa é a questão fundamental. As possíveis respostas, como foi visto, recomendam a instituição de mecanismos de coordenação e diálogo entre as distintas esferas de governo.

1.2. Crise da visão estadocêntrica na teoria das relações internacionais: pluralismo e paradiplomacia

A abordagem teórica clássica em relações internacionais baseia-se na perspectiva realista. De Tucídides a Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, o realismo estabeleceu uma longa tradição, que lançou as bases da teoria das relações internacionais como disciplina. De certa forma, as correntes de pensamento desenvolvidas desde então surgem em reação a alguns dos pressupostos realistas[47]. Dentre as hipóteses realistas contestadas há muitos anos por teorias concorrentes, há duas que estão diretamente relacionadas aos propósitos da presente obra: a suposição de que os estados são os únicos atores relevantes no estudo das relações internacionais e a noção de que, para finalidades analíticas, podem ser considerados atores unitários, *i.e.*, o poder executivo central fala com uma só voz pelo estado. Como se verá a seguir, diversos autores contribuíram para a superação dessa visão estadocêntrica. A produção acadêmica

47 VIOTTI *et al.*, 1999, p. 6.

pluralista passou a reconhecer uma miríade de atores não estatais[48] que, além de influenciar o processo decisório em política externa, é cada vez mais capaz de interagir diretamente na arena internacional.

1.2.1. Interdependência, cooperação e jogos de dois níveis: o lugar dos atores subnacionais na teoria das relações internacionais

Não se pretende apresentar aqui uma resenha exaustiva da bibliografia que tem enfatizado o papel dos atores não estatais e as influências mútuas entre política interna e externa. Procura-se, entretanto, esboçar breve genealogia da abordagem pluralista e destacar o trabalho de alguns autores-chave, cujas contribuições serão aplicadas ao longo do texto. De início, observe-se que o pluralismo não é, em geral, considerado propriamente uma *teoria* no quadro das que integram a disciplina das relações internacionais, mas antes uma perspectiva ou "*imagem*", em que se privilegia a análise do processo decisório interno e as motivações da sociedade como método para compreender a formação de preferências do estado. Assim, adeptos de diferentes escolas de teorização podem adotar, em maior ou menor grau, elementos da perspectiva pluralista[49]. Sua origem, porém, liga-se à tradição *liberal*, cujo fulcro está nos interesses e direitos individuais, e segundo a qual o estado, com suas normas e instituições, deve limitar-se a zelar pelo equilíbrio de interesses diversos na sociedade. Há autores que tratam os termos pluralismo e liberalismo como sinônimos[50], embora correntes não filiadas ao pensamento liberal, como a escola inglesa, o marxismo e o construtivismo, entre outras, também levem em conta o papel de atores não estatais. Ao estudar a relação entre demandas de cidadãos

48 Por ator *não estatal* entenda-se qualquer agente em relações exteriores que não o estado soberano. Trata-se, portanto, de categoria ampla, que inclui, além dos atores *subnacionais*, objeto deste livro, organizações internacionais e outras instituições *supranacionais*, bem como organizações não governamentais internacionais.

49 Assim concebem o pluralismo Paul R. Viotti e Mark V. Kauppi, que o veem como uma das três abordagens essenciais em relações internacionais, ao lado do realismo e do globalismo (VIOTTI *et al.*, 1999).

50 *Ibid.*, 1999, p. 201: "*many use the term liberalism interchangeably with what we call a pluralist image of world politics*".

da região Norte do Brasil e política externa, esta obra fundamenta-se em marco teórico liberal, explorado a seguir.

Importante precursor intelectual do liberalismo aplicado à política internacional, e um dos pioneiros em destacar os interesses e demandas da sociedade, foi Immanuel Kant (1724-1804), especialmente em sua interpretação do projeto de paz perpétua na Europa, originalmente idealizado pelo abade Saint-Pierre em 1713[51]. Kant sustenta que o sistema internacional, quando conformado por repúblicas cujos cidadãos tenham *interesses entrelaçados pela via do comércio exterior*, rumará gradualmente para o primado do direito internacional ("direito cosmopolita"), culminando em uma "federação de estados livres". O autor admitia a anarquia e o estado de natureza hobbesiano entre os estados como ponto de partida. A razão prática, porém, levaria os homens ao estado de direito, na esfera internacional como na interna. Apesar de perseguirem seus próprios interesses, os indivíduos, ou os estados, que os representam, são capazes de cooperar para alcançar bens coletivos. O móbil dos compromissos internacionais, e em última instância da integração em uma federação universal, prescinde de considerações morais, pois está nos interesses particulares dos cidadãos, que se vinculam além das fronteiras nacionais pelo "espírito do comércio"[52].

Note-se que Kant não é propriamente um idealista. Sua tese baseia-se, *avant la lettre*, no pressuposto da *escolha racional* de cidadãos que procuram maximizar benefícios individuais[53]. Cabe destacar também que o autor concebe o projeto de paz entre *repúblicas*. Percebe-se aí a importância atribuída à ordem interna e aos interesses subnacionais na ação externa do estado. Em um governo republicano – hoje diríamos

51 KANT [1795], 1988.

52 "*La nature [...] se sert de l'intérêt réciproque des différents peuples pour opérer entre eux une union que l'idée seule du droit cosmopolitique n'aurait pas suffisamment garantie de la violence et des guerres. Je parle de l'esprit de commerce, qui s'empare tôt ou tard de chaque peuple et qui est incompatible avec la guerre [...] C'est ainsi que la nature garantit la paix pérpetuelle par le mecanisme même des penchants naturels*" (KANT [1795], 1988, p. 52). É possível que Kant tenha buscado inspiração na Liga Hanseática, da qual fazia parte sua Königsberg (Kaliningrado) natal (RUSSETT, 2010, p. 97).

53 A teoria da escolha racional só viria a ser formalizada em fins do século XIX, inicialmente por economistas, depois em vários ramos das ciências sociais, inclusive nas relações internacionais.

democrático – o comportamento internacional do estado deve derivar dos interesses e *demandas* dos cidadãos.

As ideias de Kant seriam retomadas por Robert Keohane e vários outros autores a partir dos anos 70, dando origem à escola neoliberal de relações internacionais[54]. Atribui-se o crescimento dessa corrente, e do pluralismo em geral, à progressiva diversificação da agenda internacional ocorrida em paralelo à *détente* e aos avanços tecnológicos em comunicações e transportes que a partir dos anos 1970 multiplicaram as interações globais. Com o relativo retraimento da temática da defesa e segurança, questões econômicas e sociais transnacionais passaram a ocupar o centro dos debates sobre política externa[55]. Essas transformações têm levado muitos a associar a crise da abordagem estadocêntrica à gradual erosão da soberania do estado-nação, fenômeno frequentemente identificado como *globalização*[56].

Em 1971, Keohane e Joseph Nye observaram que intensas *relações transnacionais* entre atores não estatais geravam *sensibilidades* internas crescentes. Por "sensibilidade" entendem os autores tanto externalidades positivas, que elevam o custo do isolacionismo e da confrontação, quanto negativas, que só podem ser superadas pela cooperação internacional[57]. O conceito de "relações transnacionais" inclui não só interações entre sociedades de diferentes países (comércio, investimentos, intercâmbio acadêmico, etc.), mas também entre "subunidades" dos governos nacionais (*interações transgovernamentais*), as quais podem ter agenda externa própria, não inteiramente filtrada pela liderança central[58].

54 Alguns autores antecederam Keohane na abordagem pluralista de matriz liberal, entre eles Ernst Haas, que nos anos 50 destacou o papel de grupos de interesse e fatores sociais na integração regional. Sua contribuição será abordada na seção 1.3.

55 Veja-se, por exemplo, KRASNER, 1999, p. 186; VIOTTI *et al.*, 1999, p. 8 e RUSSETT, 2010, p. 95.

56 Diversos autores buscaram definir "globalização". Para James Rosenau, "*what distinguishes globalizing processes is that they are not hindered or prevented by territorial or jurisdictional barriers. They can spread readily across national boundaries and are capable of reaching into any community everywhere in the world*" (ROSENAU, 1997, p. 80).

57 NYE *et al.*, 1971. Admitem os autores que relações transnacionais existiram no passado (recorde-se o papel da Igreja Católica ou das companhias de comércio inglesas e holandesas nos séculos XVII e XVIII). Após a Segunda Guerra Mundial, porém, a "sensibilidade" foi agravada por tecnologias de transporte e comunicações e pelos objetivos de controle macroeconômico mais ambiciosos do estado de bem-estar social (*ibid.*, p. 724-726).

58 *Ibid.*, p. 731.

Embora Keohane e Nye não mencionem governadores e prefeitos, concentrando-se antes na burocracia do executivo central (ministérios e agências federais), o conceito é aplicável à atividade internacional de governos estaduais e municipais[59]. De fato, os autores chegam a considerar o grau de centralização na estrutura institucional doméstica como variável importante para compreender a política global[60].

A ação de atores subnacionais ou "internacionalização da política interna" está relacionada à crescente sensibilidade doméstica a fatores externos e torna mais difícil o controle central da política externa[61]. Além de interagirem entre si, com governos centrais estrangeiros e organismos internacionais, as "subunidades" podem formar com congêneres de outros países alianças ou "coalizões transgovernamentais", com o objetivo de defender interesses comuns. No âmbito do trabalho em tela, cite-se o exemplo da Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF), a ser estudada no capítulo 5, da qual participam seis estados da região Norte, sete departamentos peruanos e um colombiano, além de regiões de outros continentes. Outros exemplos serão abordados no contexto da União Europeia (capítulo 2) e do MERCOSUL (capítulo 3).

O desafio da coordenação central de atores subnacionais está no cerne do presente trabalho. Cabe notar, porém, que Keohane e Nye, a exemplo de outros pluralistas, privilegiam os casos em que a atividade subnacional diverge da política externa central, por não ter seus interesses representados[62]. No presente livro, ao contrário, pretende-se demonstrar que nem sempre a incongruência se verifica. Há espaço para complementação e sinergia, especialmente quando a

59 O trabalho clássico sobre a influência de burocracias que não integram o núcleo decisório de política externa é o estudo sobre a crise dos mísseis de Cuba, publicado em 1971 por Graham Allison (ALLISON, 1971).

60 NYE *et al.*, p. 731-733. Stephen Krasner mais tarde faria distinção entre os estados "fortes", em que o núcleo da política externa está imune a influências domésticas, e "fracos", em que o processo decisório está sujeito às forças políticas internas (KRASNER, 1978).

61 "[...] *the increased sensitivity of societies and the internationalization of domestic politics have led to a situation in which [...] in some embassies Department of State personnel account for as little as 20% of the total. [...] Increased contact between subunits of different governments [...] enhances the likelihood of transgovernmental coalitions and makes central control of foreign policy more difficult*" (NYE *et al.*, p. 742).

62 "*Allison's bureaucratic theories, Krasner's statist approach [...] are all designed, at least in part, as explanations of the reasons why foreign policy diverges from the 'national interest'*" (MORAVCSIK, 1993, p. 10).

política central gera benefícios diretos para "subunidades de governo" e "atores não governamentais", referidos em conjunto neste livro como atores subnacionais.

Em *Power and Interdependence*, de 1977, Keohane e Nye voltariam ao tema das relações transnacionais como indutoras de cooperação[63]. Partindo dos pressupostos de 1971, os autores elaboram o conceito de "*interdependência complexa*", concebida como tipo ideal da política global oposto ao realismo. Atores domésticos, perseguindo seus próprios interesses, agem como "correntes de transmissão" transnacionais, tornando difusos os limites entre política interna e externa. A agenda internacional não é dominada por temas de defesa, como pretendem os realistas, mas inclui questões anteriormente consideradas de foro doméstico. As decisões internas de um estado interferem em outro, devido aos interesses mútuos de suas sociedades. A cooperação não decorre de considerações morais, mas de estratégia racional. É um jogo de soma positiva, em que todos têm a ganhar, desde que nenhum dos jogadores, neste caso os estados, se desvie do comportamento cooperativo para optar pela estratégia da "defecção", que produzirá resultados inferiores.

Keohane viria a aprofundar sua teoria da cooperação internacional racional em obras posteriores, destacando o papel facilitador das instituições ou organizações internacionais ao limitar a incerteza sobre o comportamento de seus membros. Por essa razão, é considerado fundador do *institucionalismo liberal*. Afasta-se, então, gradualmente, da perspectiva pluralista. Seu foco passa a ser o comportamento racional do estado, que volta ao papel de ator principal. O nível de análise preferido é o sistema internacional, relegada a esfera doméstica a um papel de variável secundária[64].

63 KEOHANE *et al*. [1977], 2001.

64 Sobre a progressiva mudança de foco, em Keohane, do nível doméstico para o sistêmico, veja-se VIOTTI *et al*., 1999, p. 226; PUTNAM, 1988, p. 431 e MORAVCSIK, 1993, p. 9.

Andrew Moravcsik, de Princeton, especialista em integração europeia, salienta a tendência da maioria dos analistas a privilegiar explicações baseadas no sistema internacional, empregando teorias de política interna somente quando necessário, para explicar desvios dos resultados esperados pela análise sistêmica[65].

Parte da literatura pluralista, por outro lado, dedica-se especialmente à análise do processo decisório doméstico, vendo a política externa como extensão da interna, onde diversos grupos de interesse influenciam a decisão do executivo central[66]. É o caso do já clássico artigo de Robert Putnam, que usa a metáfora dos *jogos de dois níveis* para explicar a interação entre fatores internos e externos na dinâmica das negociações internacionais[67]. Os negociadores de cada país estão simultaneamente sujeitos a constrangimentos internos – que os obrigam a reunir apoio doméstico suficiente – e externos – que os forçam a convencer outros países a aceitar resultados considerados vitoriosos internamente. Estes podem incluir várias possibilidades, segundo a flexibilidade das preferências domésticas. Putnam chamou-os "conjuntos vitoriosos" (*win-sets*). O resultado da negociação estará necessariamente na interseção entre os "conjuntos vitoriosos" dos países envolvidos.

Os negociadores estarão sempre sujeitos a pressões internas, pois qualquer acordo internacional deverá ser ratificado, ainda que informalmente, no nível nacional. O jogo no nível doméstico não envolve apenas o legislativo, mas também agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais, e, em última instância, a opinião pública e o eleitorado. A "ratificação", portanto, é tomada em sentido amplo, designando qualquer processo, formal ou informal,

65 "*International theorists have employed domestic theories in their work to account for deviations from their international predictions*" (*ibid.*, p. 11).

66 Paul Viotti e Mark Kauppi chamam essa subdivisão da literatura "*interest group liberalism*" (VIOTTI *et al.*, p. 203).

67 PUTNAM, 1988.

requerido internamente para endossar ou executar um compromisso internacional[68].

Desse modo, utilizando a metáfora de Putnam para os fins do presente trabalho, os atores subnacionais são importantes jogadores no tabuleiro doméstico, capazes de influenciar o processo de ratificação, elo crucial entre a política interna e externa. Observe-se, igualmente, que o apoio de um determinado grupo ou segmento da sociedade pode ser decisivo para a ratificação. O custo de não alcançar um acordo internacional ou os benefícios diretos que este traria para alguns setores-chave podem alterar as preferências domésticas[69].

O autor assinala que os tabuleiros exercem sobre si influências mútuas. O simples fato de que se realize uma negociação internacional pode ser decisivo para reunir o apoio doméstico necessário (formação de coalizão vencedora mínima), ao legitimar uma determinada agenda. Por sua vez, constrangimentos internos podem alterar o rumo da negociação, fortalecendo a posição de países sob fortes pressões domésticas[70]. Para exemplificar como negociações internacionais são capazes de entrelaçar a política interna de vários países, Putnam analisa o caso da IV Cúpula do G7 (Bonn, 1978), em que Estados Unidos, Alemanha e Japão acordaram coordenar políticas macroeconômicas anticíclicas para fazer frente ao primeiro choque do petróleo. O cenário doméstico dos três países não parecia inicialmente favorável à adoção das medidas, mas a realização da cúpula acabou legitimando e fortalecendo internamente os grupos de interesse que defendiam políticas anticíclicas. Isso permitiu ao executivo, nos três países, formar coalizões internas favoráveis às decisões que viriam a ser adotadas pelo G7[71].

---

68 *Ibid*., p. 436.

69 *Ibid*., p. 447-448. Veja-se, por exemplo, a análise, no capítulo 3, adiante, do processo de ratificação do acordo de adesão da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL, e a ênfase do discurso do governo federal nos benefícios que traria para a região Norte do Brasil.

70 "[...] *clever players will spot a move on one board that will trigger realignments on other boards, enabling them to achieve otherwise unattainable objectives*" (*ibid*., p. 434).

71 "[...] *international pressure was a necessary condition for these policy shifts. On the other hand, without domestic resonance, international forces would not have sufficed to produce the accord [...] Neither a purely domestic nor a purely international analysis could account for this episode*" (*ibid*., p. 430).

Ao estudar as possíveis estratégias de mediação entre pressões internas e externas, Putnam enfatiza o papel do negociador e do formulador central da política externa. Agindo com habilidade, o executivo central pode obter aprovação doméstica de medidas de política interna, associando-as a um acordo internacional atraente, ou vice-versa. É capaz, ainda, de mitigar constrangimentos domésticos a determinada política externa, ao oferecer, por exemplo, compensações laterais (*side payments*) a setores que se sintam prejudicados[72].

Putnam chamou essas relações condicionais entre as esferas interna e externa de "elos temáticos sinergéticos" (*synergistic issue linkages*)[73]. A importância do executor da política externa, tal como apresentada por Putnam, está relacionada ao papel de coordenador do governo central, ressaltado pela literatura sobre descentralização examinada acima, que será retomada adiante, no capítulo 6. Em particular, depreenda-se da leitura dos "jogos de dois níveis" a necessidade de constante diálogo do órgão central com os atores subnacionais e de atenção a seus interesses e demandas. Nesse processo, o núcleo decisório de política externa desempenha papel significativo na articulação da preferência nacional, valendo-se de elos sinergéticos entre temas internos e externos para legitimar-se tanto no tabuleiro doméstico quanto no internacional.

Perspectivas que põem em relevo o processo decisório doméstico, a exemplo da análise de Putnam, multiplicaram-se a partir dos anos 80. Na análise de negociações de livre comércio, por exemplo, Helen Milner demonstra que o poder central se submete a pressões opostas de setores exportadores competitivos, favoráveis à liberalização, e de grupos vulneráveis à concorrência externa, que preferem a proteção. Ronald Rogowski inverte a análise para mostrar como a abertura comercial fortalece os setores competitivos, alterando a estrutura

72 Exemplo seria a concessão de subsídios a setores menos competitivos ao firmar-se acordo de livre comércio.

73 Moravcsik chama a atenção para a ênfase de Putnam no papel do executivo central. Em outras abordagens teóricas, o comportamento do estado é explicado ora pelas determinantes do sistema internacional, ora pela passiva representação de interesses domésticos, destituindo-se o órgão central de qualquer papel realmente ativo (MORAVCSIK, 1993, p. 15). Putnam, ao contrário, reconhece-lhe a função de articulador das coalizões domésticas de apoio à política externa.

política interna[74]. A conclusão fundamental, em ambos os autores, é que a política de integração comercial pode gerar conflitos distributivos internos, distribuindo de forma desigual custos e benefícios entre setores vencedores e perdedores. Como vimos, Putnam também leva em conta a possibilidade de interesses opostos entre atores subnacionais de classes diversas. Competirá ao governo central, conforme o papel que lhe atribui esse autor, encontrar soluções que permitam reunir apoio doméstico suficiente para levar adiante a política externa[75].

1.2.2. Paradiplomacia

Outra área de estudos na vertente pluralista que nos últimos anos tem contribuído para o ocaso da visão estadocêntrica ressalta o fenômeno da "paradiplomacia". O termo é usado para denominar iniciativas externas de agentes subnacionais, especialmente quando realizadas de forma paralela ou independente do poder central, também chamadas *constituent diplomacy* (diplomacia das unidades constituintes)[76]. Segundo Keating, a paradiplomacia é caracterizada não só pelo envolvimento de governos locais, mas também da sociedade civil e do setor privado[77]. Alguns exemplos demonstrarão a extensão alcançada pela atividade paradiplomática no mundo atual. Todas as dez províncias do Canadá possuem escritórios ou ministérios de relações exteriores (equivalentes a secretarias estaduais no Brasil); as regiões belgas de Flandres e Valônia assinam regularmente acordos com estados soberanos, desempenhando papel internacional por vezes mais relevante que Bruxelas; na Espanha, a Catalunha mantém significativa presença externa, não apenas na Europa, mas em vários continentes;

74 MILNER, 1988; ROGOWSKI, 1989.

75 Para Putnam, a interdependência cria novas possibilidades de liderança criativa para o negociador: "*interdependence multiplies the opportunities for altering domestic coalitions*" (PUTNAM, 1988, p. 448).

76 A expressão "*constituent diplomacy*" foi sugerida por John Kincaid como uma "descrição neutra": "*one that avoids the implication that the activities of constituent governments are necessarily inferior, ancillary, or supplemental to the high politics of nation-state diplomacy*" (KINCAID, 1990, p. 74).

77 KEATING, 1999, p. 11.

o governo da Escócia, prescindindo de Westminster, abriu escritórios de representação nos Estados Unidos e na China; muitos estados norte-americanos envolvem-se intensamente em temas econômicos internacionais e de comércio exterior; em algumas federações, como Austrália e Alemanha, o governo federal participa conjuntamente com os governos regionais no processo decisório de diversos temas de política externa; na União Europeia, o reconhecimento de governos subnacionais como atores relevantes na definição e implementação de políticas de coesão territorial e integração fronteiriça criou nova dinâmica, com inúmeras regiões representadas em Bruxelas, em diálogo direto com a Comissão Europeia[78].

No cenário multilateral, há crescente reconhecimento da importância de envolver governos locais em temas como mudança do clima ou os objetivos de desenvolvimento sustentável (Agenda 2030). Os compromissos internacionais naquelas áreas não poderiam ser alcançados sem o concurso das autoridades subnacionais, que detêm competências indispensáveis à sua concretização. Assim, o artigo 7º do Acordo de Paris, de dezembro de 2015, reconhece a dimensão subnacional do desafio da adaptação à mudança do clima[79]. No contexto dos preparativos para as Conferências das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT), resoluções da Assembleia Geral têm previsto a participação de associações representativas de governos locais. Essa ampliação das classes de atores relevantes em negociações multilaterais estimulou a criação de redes de articulação subnacional, como a *United Cities and Local Governments* (UCLG), que reúne cidades de 140 países desde 2004 e tem contribuído com sugestões e recomendações para as conferências

78 ALLAN *et al.*, 2012. Sobre a província canadense do Quebec, em particular, informa o autor: "*Not only does it have a Ministry solely dedicated to international relations, but also that ministry employs a stunning 700 employees*" (*ibid.*, p. 287).

79 "*Parties recognize that adaptation is a global challenge faced by all with local, subnational, national, regional and international dimensions*" (PARIS AGREEMENT, 2015).

da ONU. As redes e grupos de governos subnacionais são exemplos das coalizões transgovernamentais estudadas por Keohane.

A literatura sobre paradiplomacia tende a ser descritiva, baseando-se em estudos de casos. Seus esforços de generalização comumente não vão além de uma tipologia das motivações e categorias de ações internacionais[80]. Esse perfil empírico revela-se no trabalho de muitos dos autores pioneiros nessa área de estudos. Frequentemente, privilegia-se a paradiplomacia motivada por diferenças étnicas e culturais. Assim, Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek concentram-se na descrição de iniciativas da província do Quebec, no Canadá, enquanto Brian Hocking e Michael Keating dão ênfase às comunidades autônomas da Espanha[81].

Dentre as razões para o crescimento do fenômeno, apontam-se as mesmas transformações indicadas acima para o fortalecimento do paradigma pluralista em relações internacionais: a globalização, a interdependência e a corrosão dos limites entre política interna e externa. Especificamente, salienta-se a expansão da atividade internacional em esferas de competência antes reservadas aos governos subnacionais, como a questão ambiental, a urbanização ou o desenvolvimento fronteiriço[82]. Há ainda os que associam a paradiplomacia à multiplicação dos regimes democráticos descentralizados a partir da década de 1980[83].

De modo geral, a produção acadêmica tem ressaltado os casos em que a paradiplomacia contraria ou não se harmoniza à política externa do governo central. No presente trabalho, ao contrário, o foco está na possibilidade de complementação ou convergência de interesses entre as esferas central e subnacional, ainda quando as motivações e o modo de operar sejam distintos. Essa perspectiva tem sido pouco explorada

80 Veja-se MARTINS, 2016, p. 36: "a academia necessita avançar na teorização da paradiplomacia, fornecendo subsídios que a desprendam do âmbito de uma análise presa ao fato empírico".

81 SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1993; KEATING, 1999.

82 ALLAN *et al,* 2012, p. 284: "*Treaties signed at the central government level increasingly impinge on local policy or local areas of shared or full competence*".

83 KINCAID, 2003, p. 75.

pela literatura sobre paradiplomacia, que prefere ressaltar os desvios, conflitos e incongruências das iniciativas subnacionais em relação às diretrizes de política exterior do governo central.

Embora autores como Soldatos e Kincaid admitam que a atividade paradiplomática não seja sempre conflitiva, podendo adquirir viés cooperativo ou complementar à política externa central, os exemplos concretos salientam, no mais das vezes, os casos de conflito, que tornam mais evidente a autonomia subnacional[84].

No Brasil, a paradiplomacia tem sido objeto de crescente atenção, alavancada pela redemocratização e pela abertura econômica nos anos 90. Citem-se autores como Alcides Costa Vaz, Tullo Vigevani, Marcelo de Almeida Medeiros, Mônica Salomón, Marcelo e Karina Mariano. É comum encontrar na literatura a expressão "diplomacia federativa", às vezes usada como sinônimo de paradiplomacia, outras vezes empregada para designar iniciativas subnacionais coordenadas pelo governo federal. A maioria dos estudos trata das regiões Sudeste e Sul, onde a atividade internacional dos governos locais é mais pronunciada[85]. Também existem obras que tratam do papel dos atores subnacionais dessas regiões na integração sul-americana[86] e, mais recentemente, algumas pesquisas empíricas dedicadas à região amazônica[87].

Em geral, o direito internacional público não reconhece a personalidade jurídica dos entes federados[88]. Algumas constituições, entretanto, atribuem expressamente aos governos subnacionais competências específicas na área externa. Em alguns casos, dispositivos constitucionais estabelecem claramente uma divisão de competências nos assuntos externos, ou a legislação prevê mecanismos institucionais

84 Ver SOLDATOS, 1990, p. 38 e KINCAID, 1990.

85 O estado de São Paulo, por exemplo, assina a cada ano cerca de 50 acordos internacionais (MARCOVITCH, 2014, p. 6).

86 WANDERLEY *et al.*, 2005; JUNQUEIRA, 2014; MEDEIROS, 2006; MEDEIROS *et al.*, 2010; PRADO, 2010, etc.

87 GOMES FILHO, 2011; ROCHA, 2011; MACHADO *et al.*, 2014; TEIXEIRA, 2013; SANTOS e PORTO, 2013.

88 Entre os internacionalistas brasileiros, Hildebrando Accioly e Francisco Rezek (ACCIOLY *et al.*, 2009; REZEK, 2005), por exemplo, consideram que a responsabilidade última dos compromissos internacionais firmados por entes federados é do estado federal.

de coordenação entre a esfera central e a subnacional[89]. Em outros, porém, a estrutura institucional não é tão clara e não prevê mecanismos de coordenação da atividade diplomática das distintas jurisdições. Os estatutos constitucionais da Argentina, Alemanha, Áustria, Bélgica, Rússia e Suíça, por exemplo, autorizam as unidades da federação a celebrar atos internacionais em algumas condições[90].

No Brasil, a Constituição Federal confere competência privativa ao presidente da República para manter relações com estados estrangeiros, acreditar representantes diplomáticos e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (artigos 21, I e 84, VII e VIII)[91]. Assim, o manual de procedimentos da Divisão de Atos Internacionais do MRE nega aos convênios firmados por estados e municípios a natureza de atos internacionais, embora admita a existência de práticas paradiplomáticas[92].

Já se percebe há alguns anos no Brasil um esforço adaptativo do governo federal e do Itamaraty ao fenômeno da paradiplomacia. A coincidência do processo de redemocratização e das reformas descentralizadoras introduzidas pela Constituição Federal, por um lado, com a abertura comercial dos anos 90, a consolidação do MERCOSUL e o aprofundamento da globalização no contexto mundial, por outro, puseram em marcha processo que o ex-chanceler Celso Lafer chamava, já em 2002, de "internalização do mundo"[93]. A resposta do Ministério das Relações Exteriores e de outros órgãos do governo federal será considerada mais detidamente no capítulo 6, examinando-se propostas para aprimorar o diálogo e a coordenação com os atores subnacionais da região Norte.

---

89 Na Alemanha, por exemplo, há uma Comissão Permanente sobre Tratados para coordenar as esferas federal e local (BOGÉA, 2001, p. 37). No capítulo 2, examina-se a coordenação entre o governo federal alemão e os *Länder* na integração europeia.

90 Para discussão aprofundada dos aspectos legais de compromissos internacionais celebrados por entes federados, veja-se LESSA, 2002 e BOGÉA, 2001, p. 17-24 e p. 32-55.

91 A Constituição permite operações financeiras externas de estados e municípios autorizadas pelo Senado (art. 52, V).

92 MRE, 2010.

93 LAFER, 2002.

1.3. A teoria da integração e o papel dos atores subnacionais

Diversos estudiosos apontam a importância dos atores subnacionais, sejam governamentais (estados, municípios, agências, autarquias, etc.) ou não (grupos de interesse, associações de produtores, sindicatos, academia, etc.), como vetores de integração regional.

Examinam-se, a seguir, duas ferramentas analíticas que, filiando-se à corrente liberal-pluralista, destacam o papel de tais atores na formação de preferências dos estados, particularmente nos processos de integração: o neofuncionalismo e a governança multinível.

Em ambos os casos, segue-se a linha de Kant, Keohane e Putnam, adotando-se como pressupostos: 1) a racionalidade dos atores, que visam seus próprios interesses; 2) as instituições democráticas, que fazem do estado seu representante; e 3) a interdependência entre as nações, capaz de tornar a cooperação internacional um jogo de soma positiva, em que todos têm a ganhar.

1.3.1. O neofuncionalismo e a demanda subnacional por integração

O fundador do neofuncionalismo, Ernst Haas, buscou explicar, em *The Uniting of Europe* (1958), as razões que levaram à formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) e da Comunidade Econômica Europeia (1957). Ao longo de seis décadas, a teoria foi elaborada por diversos autores, criticada por outros e, mais recentemente, retomada por uma nova geração de cientistas políticos. Permanece referência obrigatória nos estudos sobre integração regional.

O neofuncionalismo foi concebido por Haas como uma teoria geral da integração, aplicável não só à Europa, mas a qualquer região e tempo[94]. No contexto deste trabalho, interessa ressaltar os fundamentos sociais desse marco analítico. Quase vinte anos antes de Keohane, Haas

94 NIEMANN *et al.*, 2009, p. 47.

identificou nos interesses econômicos de atores subnacionais a força motriz que leva os estados à integração[95]. Para Haas, a integração é um processo que ocorre gradualmente: de um setor-chave da economia, transbordará a setores funcionalmente relacionados, que passarão a *demandar* a extensão dos benefícios trazidos pela padronização de normas e pela queda das barreiras nacionais. Assim, a integração dos setores de carvão e aço na Europa geraria uma *demanda por integrão*, por exemplo, também no setor de transportes. Essa expansão do processo de integração, motivada pelas pressões domésticas de setores interessados, foi chamada por Haas de *spillover*[96]. Tornou-se clássica a definição de Haas para integração:

> *the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states*[97].

A definição inclui um processo social (a mudança de lealdades, expectativas e atividades políticas, movida por interesses próprios) e um processo político (a construção da instituição regional, o "*new center*" da citação)[98]. Haas viria a concentrar-se no resultado final do processo, *i.e.*, na constituição de instituições supranacionais, que previu corretamente no caso europeu. No presente trabalho, porém, interessa destacar a demanda doméstica por integração, verdadeiro fundamento do neofuncionalismo. Haas explicou a escolha da integração pelos estados como resultado de pressões de "elites nacionais", que hoje chamaríamos "grupos de interesse". Esses grupos perceberiam

95 A teoria da cooperação de Keohane também se fundamenta, como vimos, em interesses subnacionais. Por essa razão, Putnam considera esse autor um herdeiro intelectual de Haas (PUTNAM, 1988, p. 431).

96 Haas concentrou-se no papel de elites não governamentais. Seu foco está em interesses econômicos (NIEMANN *et al.*, p. 48).

97 HAAS, 1958, p. 16.

98 DIEZ *et al.*, 2009, p. 2.

que algumas questões não podem ser tratadas de modo eficaz no nível doméstico, demandando coordenação internacional[99].

Entre os autores contemporâneos diretamente influenciados pelo neofuncionalismo, citem-se Wayne Sandholtz e Alec Sweet, que rebatizaram a teoria de "governança supranacional". Ambos ressaltam o papel de atores não estatais que, ao realizar transações transfronteiriças (bens, ideias, serviços, informações, investimentos), demandam governança supranacional, uma vez que os distintos regimes e normas nacionais prejudicam seus interesses[100]. Estudos empíricos confirmam correlação positiva, na Europa, entre transações transfronteiriças, a ação de grupos de interesse e a elaboração de normas supranacionais[101].

Para aplicar o instrumental analítico neofuncionalista aos atores subnacionais amazônicos, note-se que os estados da região Norte brasileira, em virtude da proximidade à fronteira e do relativo isolamento em relação ao resto do país, possuem fortes incentivos para realizar transações transfronteiriças. A demanda amazônica por integração, como se verá no capítulo 5, tem origem na sociedade civil, mas também envolve governos estaduais e municipais, que buscam oportunidades externas para o desenvolvimento econômico de suas jurisdições.

Pode-se ainda considerar a ocorrência de um *spillover* geográfico, em que os estados do Norte demandam participação nos benefícios da integração, concentrados por muitos anos nas regiões Sul e Sudeste. Em 1958, Haas previra o *spillover* geográfico, não especificamente para regiões infranacionais, mas para países que não faziam parte do núcleo inicial da integração europeia[102]. Acreditamos que o conceito é aplicável por analogia à América do Sul, onde gradualmente formou-se uma rede de acordos comerciais entre o MERCOSUL e os países do norte do continente, conforme se verá no capítulo 4. Além disso, vários

99 HAAS, 1958, p. 312-313.

100 SANDHOLTZ *et al.*, 2012.

101 Ver NIEMANN *et al.*, 2009, p. 59.

102 HAAS, 1958, p. 313-317.

casos estudados no capítulo 5 demonstram o funcionamento do *spillover* funcional, ao ilustrar como a integração da infraestrutura física, por meio da construção de pontes e estradas, provocou demandas nos setores relacionados do comércio e turismo.

Quanto à ênfase do neofuncionalismo na supranacionalidade, não parece haver razões para acreditar que as motivações e pressões sociais previstas por Haas não se apliquem também à formação de mecanismos de integração com perfil intergovernamental, onde as normas regionais são acordadas e aplicadas pelos estados-membros, sem delegação de competência a órgãos supranacionais. Seria este o caso do MERCOSUL, da OTCA e da UNASUL, nos anos em que esta se manteve ativa. Mesmo na Europa, objeto inicial da abordagem de Haas, a teoria intergovernamentalista – elaborada por autores como Andrew Moravcsik, com base em fundamentos igualmente liberais e pluralistas – aponta a prevalência dos governos nacionais sobre as instituições supranacionais[103]. Consideramos, portanto, que o conceito de demanda por integração é válido tanto em mecanismos intergovernamentais como naqueles de caráter supranacional.

1.3.2. Governança multinível: análise de um novo sistema político

A evidência empírica de processos de integração bem-sucedidos, que já contam décadas de história, suscitou o debate acadêmico sobre o *modus operandi* das estruturas políticas multilaterais regionais. Os mecanismos de integração e a paulatina cessão de competências a esferas intergovernamentais ou supranacionais em sua esteira, inauguram nova era da ciência política, em que as estruturas de governança não estão mais contidas dentro das fronteiras do estado-nação. Enquanto o neofuncionalismo buscava explicar as causas do processo de integração,

103 Partindo dos mesmos pressupostos relativos a interesses de atores domésticos, Moravcsik elaborou teoria da integração que rivaliza com o neofuncionalismo apenas na natureza das instituições regionais. Esse autor salienta o papel dos estados nacionais na definição dos regimes regionais, enquanto Haas destacou a função da burocracia supranacional no progresso da integração (MORAVCSIK, 1998).

o objetivo de estudos mais recentes é compreender o funcionamento dos complexos e inovadores sistemas políticos, ou de governança, que dele resultam. Thomas Diez e Antje Wiener chamam esta etapa da teoria da integração de "fase analítica", e nesse marco inserem a literatura sobre governança multinível[104].

O conceito foi desenvolvido pelos professores Liesbet Hooghe e Gary Marks no fim dos anos 80, em paralelo aos avanços da integração econômica e política na Europa, tornando-se familiar a ponto de ser incorporado a discursos e documentos oficiais da União Europeia[105]. Originalmente, a intenção era ampliar a noção de federalismo para incluir as relações e estruturas políticas regionais surgidas no cenário europeu, onde convivem cinco esferas normativas distintas: internacional (além das fronteiras da União Europeia); supranacional regional (a Comissão Europeia, o Parlamento, etc.); nacional; subnacional regional[106] (estadual) e local (municipal). Segundo John McCormick, a governança multinível está relacionada a dois outros conceitos mais antigos: o federalismo e as confederações[107]. Em 1996, Hooghe e Marks definiram governança multinível como um sistema em que "*decision-making competencies are shared by actors at different levels rather than monopolized by state executives*"[108]. Mais tarde, os autores esboçaram uma teoria geral de distribuição de competências e jurisdições (*jurisdictional design*), aplicável desde o nível intramunicipal até a esfera internacional. Conceberam então a governança multinível como um sistema descentralizado de distribuição de competências, em que se busca solucionar o problema fundamental da coordenação entre as diversas jurisdições, em parte coincidentes e concorrentes[109].

104 DIEZ *et al.*, p. 9-10.

105 Em 2001, o então presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, já mencionava em discurso a governança multinível como meio para alcançar real dinamismo e legitimidade democrática na União Europeia (PRODI, 2001).

106 O uso do termo "regional" para designar instâncias subnacionais intermediárias, embora confundindo-se com a esfera composta por países, também dita "regional", é de uso corrente na literatura sobre integração europeia.

107 MCCORMICK, 2008, p. 15.

108 MARKS *et al.*, 1996, p. 346.

109 HOOGHE *et al.*, 2003.

As estruturas de governança na União Europeia tendem a ter natureza mais flexível, fragmentada e numerosa que as instituições do estado federal clássico[110]. O padrão das relações intergovernamentais na Europa reflete um novo federalismo, com grau mais elevado de sobreposição, interdependência e cooperação entre as várias esferas. Segundo Michael Burgess, a União Europeia é uma nova forma de união federal, sem precedentes históricos[111]. Os proponentes da governança multinível argumentam, porém, que, a despeito das especificidades da União Europeia, há boas razões para aplicar essa ferramenta analítica a outras estruturas de governança no mundo, sempre que envolvam uma esfera regional, composta por determinado número de países, e os níveis subnacionais.

A maioria dos autores cita alguns aspectos do sistema internacional contemporâneo como determinantes da governança multinível. Entre eles, destacam-se a crescente participação de atores subnacionais em mecanismos de integração regional e estruturas internacionais de governança; a proliferação de redes sobrepostas de tomada de decisão, que vem dificultando uma clara delimitação de competências entre distintas esferas territoriais; a mudança do papel do estado, que estaria deixando progressivamente a posição de comando e controle para assumir as funções de orientação, coordenação e facilitação de diálogo; e a necessidade de dotar as estruturas internacionais ou regionais de governança de maior legitimidade democrática, prestação de contas e controle social[112].

Hooghe e Marks distinguem duas visões contrastantes do conceito, que classificaram como governança multinível do tipo I e II. Em comum, ambas caracterizam-se pela descentralização. O fundamento intelectual do primeiro tipo é o federalismo, em que há dispersão de autoridade entre jurisdições concêntricas, correspondentes a comunidades

110 *Ibid.*

111 BURGESS, 2009, p. 27.

112 BACHE *et al.*, 2004.

territoriais (a federação, os estados e os municípios). As relações intergovernamentais são claramente definidas institucionalmente e as jurisdições são relativamente estáveis. O segundo tipo caracteriza-se por uma estrutura mais complexa, em que as jurisdições correspondem a funções específicas, não coincidindo com limites políticos territoriais preestabelecidos[113]. Os autores citam como exemplo autoridades metropolitanas de transportes públicos, que muitas vezes possuem jurisdição sobre mais de um município e mais de um estado. Esse tipo de governança pode também atravessar fronteiras nacionais para prover serviços públicos integrados. Um exemplo, no Brasil, é o consórcio entre Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Bernardo de Irigoyen (província de Misiones, Argentina), cidades fronteiriças conurbadas[114]. Na região Norte, embora não haja semelhante grau de institucionalidade, existem iniciativas que atravessam as fronteiras políticas, como a Iniciativa MAP (Madre de Dios-Acre-Pando) ou o Foro de Municípios Fronteiriços criado pela prefeitura de Rio Branco (AC), a serem estudados no capítulo 5.

Hooghe e Marks recorrem à teoria econômica da escolha pública para concluir que a definição de uma jurisdição capaz de ofertar eficientemente bens e serviços públicos não coincide necessariamente com as divisões políticas vigentes. Muitas vezes, para evitar externalidades positivas e negativas que extrapolam as fronteiras, será necessário desenhar novas jurisdições funcionais. Tanto na governança do tipo I, quanto na do tipo II, o maior desafio é a coordenação entre as distintas jurisdições. Como visto acima, no federalismo, compete ao governo central o papel de coordenador, seja essa função prevista institucionalmente ou não. No tipo II, como as jurisdições estão associadas a diferentes funções, espera-se que haja menor interferência entre elas. Para os autores, cada

113 HOOGHE *et al.*, 2003.

114 O consórcio tem realizado iniciativas como a instalação de uma escola bilíngue e de um parque turístico ambiental integrado. Foi constituído formalmente entre os municípios brasileiros em 2009, como associação de direito público. Bernardo de Irigoyen participa na prática, mas como membro informal (FILIPPIM *et al.*, 2014).

tipo de governança possui vantagens e desvantagens para enfrentar o dilema da coordenação, e são, portanto, complementares[115].

No contexto dos mecanismos de integração, a literatura sobre governança multinível tem destacado o papel dos governos locais na implementação de fundos destinados ao desenvolvimento fronteiriço e regional. O resultante fortalecimento daqueles governos contribui para a legitimação do processo de integração[116]. A participação de governos subnacionais na execução dos fundos estruturais europeus e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) é um exemplo, e será abordado nos capítulos 2 e 3, abaixo. Há, porém, algumas dificuldades a superar. A natureza não estruturada das interações em um sistema multinível privilegia os grupos mais organizados, com preferências e prioridades bem definidas. A existência de múltiplos atores gera dificuldades de negociação, que podem levar a impasses ou resultados modestos, pouco distintos do *status quo*[117].

1.4. Periferia, fronteira e integração

Os estados amazônicos brasileiros são historicamente marcados pelas grandes distâncias dos centros populacionais e industriais do país. Com o desenvolvimento relativamente recente de infraestrutura viária que ligou alguns daqueles estados a países vizinhos do norte do continente, a proximidade da fronteira, sobretudo em comparação com os distantes centros urbanos brasileiros, tornou-se uma realidade mais evidente para os cidadãos da Amazônia brasileira. Essa realidade será examinada mais detidamente no capítulo 5. Por ora é importante considerar alguns estudos que estabelecem correlação positiva entre a proximidade à fronteira e o interesse na política de integração. A seção 1.4.2 aborda o desafio da concentração industrial nos processos de

115 HOOGHE *et al.*, 2003, p. 240.

116 PETERS *et al.*, p. 96.

117 *Ibid.*, p. 96.

integração e seu possível impacto sobre regiões periféricas, como pode ser o caso da Amazônia.

1.4.1. A proximidade à fronteira e a demanda por integração

Pesquisas empíricas do instituto Eurobarômetro[118] indicam que a população residente em regiões fronteiriças tende a ser mais favorável à União Europeia[119]. São de dois tipos gerais os argumentos que explicam o apoio à integração: o *utilitário* e o *identitário*. O argumento *utilitário* vê como motivador da opinião pública a percepção de melhor desempenho macroeconômico e desenvolvimento da região ou distrito de residência, associado, por exemplo, aos fundos estruturais europeus (que serão examinados no capítulo 2) ou às oportunidades comerciais e de investimento. Mais uma vez, recorremos ao universo da integração europeia, mas não parece haver erro grave em estender a mesma linha de raciocínio à América do Sul[120].

Argumenta-se que o público discerne benefícios materiais diretos com a integração, fonte de novas oportunidades para as regiões de fronteira. Valida-se, assim, mais uma vez, a ênfase de Kant, Haas e Keohane nos interesses de atores domésticos como motivação para a cooperação internacional. A população fronteiriça tem, naturalmente, acesso fácil ou cotidiano a recursos transnacionais. Os indivíduos estariam, portanto, mais propensos à interação e à mobilidade transfronteiriça, e poderiam ser caracterizados como o que a literatura tem chamado "indivíduos transnacionais", ou seja, aqueles que em suas atividades cotidianas relacionam-se com nacionais de países vizinhos, seja por meio do comércio, investimentos, capacitação, cultura, laços familiares, etc.[121]. Essa peculiaridade os motiva a demandar políticas

118 Iniciativa da Comissão Europeia, desde 1973 o Eurobarômetro conduz pesquisas de opinião sobre diversos assuntos relacionados à integração e possui uma das mais extensas bases de dados do mundo.

119 GABEL, 1998; DÍEZ MEDRANO, 2003; KUHN, 2012.

120 As pesquisas de opinião sobre temas de política externa no Brasil são ainda incipientes. Pesquisas recentes, embora tratem da integração sul-americana, não examinam resultados por região brasileira (ALMEIDA *et al.,* 2011).

121 MAU *et al.*, 2008; KUHN, 2012.

de integração e cooperação. Não se pretende afirmar que apenas na fronteira poderão ser encontrados "indivíduos transnacionais", mas ali as interações com países vizinhos são facilitadas, o que aumenta a incidência do comportamento transnacional.

Segundo o argumento identitário, o apoio à integração é explicado pela identidade ou sentimento de pertencimento ao bloco regional. Isso não significa que indivíduos com uma forte identidade nacional rejeitem o processo de integração. É possível que a identidade nacional conviva com a regional. Os residentes da fronteira naturalmente estariam mais propensos a sentirem-se conectados aos seus vizinhos estrangeiros, adotando uma identidade transnacional. A distância em relação ao centro político do país também pode contribuir para a identidade "híbrida" das zonas de fronteira[122]. No capítulo 5, ao estudar casos que indicam a existência de uma demanda por integração na região Norte do Brasil, buscaremos avaliar até que ponto os argumentos utilitário e identitário explicam o comportamento dos atores subnacionais amazônicos.

1.4.2. A teoria econômica da concentração industrial e o risco de alijamento das periferias

O estudo da localização espacial dos fatores de produção é o objeto da economia geográfica. Em 1991, Paul Krugman elaborou um modelo teórico para explicar a relação entre a concentração industrial, os rendimentos de escala crescentes e o custo de transporte[123].

Embora tenha produzido ferramenta analítica útil ao identificar as variáveis relevantes para determinar as forças opostas de concentração e dispersão, o modelo não é conclusivo, pois a concentração industrial é uma função não monotônica[124] do custo de transportes. Se este for muito elevado, há dispersão, pois haverá incentivo para que as empresas

122 KOHLI, 2000.

123 KRUGMAN, 1991.

124 Em uma função não monotônica uma variável é crescente em relação à outra dentro de determinado intervalo ou intervalos, fora dos quais a relação passa a ser inversa, isto é, decrescente.

atendam localmente a demanda da periferia. Porém, se o custo diminuir em virtude de um processo de integração (aprimoramento da rede viária e eliminação de barreiras comerciais), atingirá um valor crítico após o qual poderá gerar concentração industrial – as firmas localizadas no centro poderão atender também a demanda da periferia, com custos baixos. Esse risco de que as periferias, cujas economias já são originalmente menos dinâmicas, sofram efeitos perversos de perda de investimentos e emprego com o processo de integração tem motivado estudos e medidas compensatórias. Algumas pesquisas comprovam que na União Europeia a integração gerou inicialmente incentivos para investimentos nas periferias, tendência essa que foi revertida mais tarde por um aumento da aglomeração industrial nos grandes centros[125].

As evidências de que a integração pode produzir vencedores e perdedores e a necessidade de apoiar as regiões menos desenvolvidas motivaram a criação dos fundos estruturais da União Europeia e do MERCOSUL, que buscam reduzir as disparidades regionais. Esses mecanismos serão estudados nos próximos capítulos.

1.5. Considerações finais

Autores da corrente liberal-pluralista, como Ernst Haas, Robert Keohane e Robert Putnam, identificam nos interesses de atores domésticos as determinantes da escolha, pelos governos nacionais, de estratégias de cooperação internacional e integração regional. Em um mundo caracterizado pela interdependência, em que a agenda externa passa a abranger assuntos antes considerados de foro interno, o papel da sociedade civil e dos governos locais é gradualmente reconhecido pelo sistema internacional. A paradiplomacia deixa aos poucos de ser vista como nota dissonante no concerto das nações. A literatura sobre federalismo, descentralização e governança multinível justifica, com argumentos políticos e econômicos, a dispersão da autoridade. O desafio

125 BRÜLHART *et al.*, 1998; PUGA, 2001.

a ser enfrentado, nesse contexto, é o da coordenação, função que ainda compete aos governos centrais.

Com base no arcabouço teórico liberal examinado acima, este trabalho busca identificar e avaliar a existência de uma *demanda por integração* na região Norte do Brasil. Acreditamos que o conceito de *demanda por integração*, sugerido por Haas na década de 50, permanece válido e aplicável não só ao indivíduo, fulcro de toda análise liberal – e, por extensão, aos grupos de interesse e sociedade civil como um todo – mas também aos governos locais. Movidos por seus próprios interesses, esses atores, que aqui denominamos *subnacionais*, tendem a demandar os benefícios da integração a países vizinhos, de modo a superar limitações e custos incorridos na sua ausência.

No caso da Amazônia, a condição periférica e a proximidade à fronteira podem representar estímulo adicional à demanda por integração. É preciso, entretanto, atentar para o risco de agravamento da concentração industrial, possível subproduto indesejado do processo de integração. Assim como na esfera nacional esse risco é corrigido por políticas de desenvolvimento regional, os processos de integração também contam com mecanismos para reparar ou mitigar a concentração industrial nas regiões mais desenvolvidas. Os fundos estruturais da União Europeia e do MERCOSUL, a serem estudados nos capítulos 2 e 3, dão exemplos disso.

Capítulo 2

União Europeia – os atores subnacionais como motores da integração

A União Europeia desafia classificação nos termos convencionais da ciência política. Para os federalistas, é uma nova forma de federação, mais coesa que uma confederação, ao mesmo tempo em que difere do estado federal clássico. Para os intergovernamentalistas, é a epítome da governança multilateral, ou a mais ambiciosa e bem-sucedida das organizações internacionais[126]. A Europa talvez ofereça a melhor ilustração da teoria de Keohane, em que um contexto de interdependência complexa une os interesses de vários povos, tornando difusos os limites entre interno e externo. A gradual expansão das competências da Comissão Europeia e a contínua mobilização de grupos de interesse à sua volta ilustram também o conceito de *spillover* previsto por Haas.

A experiência europeia atingiu complexidade *sui generis* e, portanto, não se presta a transposições automáticas ao contexto sul-americano. Trata-se, porém, do projeto de integração que mais avançou, e com mais longa história. Desse modo, seus êxitos e desafios podem conter lições importantes para a América do Sul. De especial interesse para a

126 MORAVCSIK *et al.*, 2009, p. 84.

presente investigação é a intensa participação de governos subnacionais no processo europeu.

Foi muito propagada a ideia de uma "Europa das regiões", em que os atores teriam alcançado importância semelhante à dos estados-membros. Neste capítulo, estuda-se até que ponto isso é verdadeiro. Serão abordadas diversas formas de envolvimento subnacional no processo europeu, sejam institucionais ou informais. Salienta-se o papel dos atores locais na superação do déficit democrático e das disparidades regionais dentro do bloco.

Ao final, aborda-se brevemente o desafio da saída do Reino Unido e sua relação com interesses subnacionais dentro desse país.

2.1. Breve histórico

A União Europeia resulta de mais de 60 anos de história. Sua origem remonta ao Tratado de Paris, de 1951, que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. O primeiro passo para aprofundar a integração foi dado pelo Tratado de Roma, de 1957, que criou a Comunidade Europeia de Energia Atômica e a Comunidade Econômica Europeia, com o objetivo de formar um mercado comum. A Comunidade possuía um conselho de ministros intergovernamental e uma comissão supranacional, além de parlamento e tribunal, órgãos que permanecem em funcionamento. O Conselho de Ministros, ou Conselho da União Europeia, é formado por representantes do executivo dos países-membros, responsável, em conjunto com o Parlamento Europeu, por aprovar a legislação proposta pela Comissão Europeia. Há ainda o Conselho Europeu, formado pelos chefes de estado, que define a agenda política da União.

O processo de integração europeu passou por sucessivos aprofundamentos e alargamentos do número de estados-membros. Em 1973, houve a primeira expansão, com a adesão de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Em 1979, realizou-se a primeira eleição para o Parlamento Europeu. Dois anos depois, a adesão da Grécia, seguida, em 1986, pelas de Portugal e Espanha, totalizou doze membros. No mesmo

ano, o Ato Único Europeu empreendeu ampla revisão das políticas comuns e estabeleceu o objetivo de criar, até dezembro de 1992, uma união política, além de um mercado único e uma justiça comunitária. O objetivo foi alcançado com o Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia), em fevereiro de 1992, que lançou também a união monetária, com a criação da moeda única e do Banco Central Europeu. Além disso, o Tratado fortaleceu o Parlamento, instituindo o processo de codecisão, pelo qual o órgão passou a aprovar, conjuntamente com o Conselho da União Europeia, as propostas de legislação comunitária apresentadas pela Comissão[127]. Três anos depois, aderiram Áustria, Finlândia e Suécia, conformando a Europa dos Quinze.

O Tratado de Amsterdã, de 1997, aprimorou as políticas de segurança, emprego, livre circulação, política externa e defesa. Já o Tratado de Nice, de 2001, buscou preparar a grande expansão para o Leste, de 2004, quando aderiram mais dez países, elevando o número de membros a 25. Determinou-se que a Comissão teria um comissário por estado-membro.

A regra da maioria qualificada no Conselho passaria a incluir novos temas, enquanto a exigência de consenso foi mantida para outros[128]. O tratado que estabelece uma constituição para a Europa, firmado em 2004, não foi ratificado por Holanda e França, o que representou retrocesso temporário para o projeto de integração. Três anos depois, porém, Bulgária e Romênia aderiram ao bloco, além da Croácia em 2013. Superado o revés do Tratado Constitucional, firmou-se em 2007 o Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, cujos principais dispositivos serão examinados a seguir.

Desde a década de 80, a União Europeia vem sendo criticada por um suposto "déficit democrático", percebido especialmente nos amplos poderes do Conselho de Ministros – onde representantes do

127 Desde o Tratado de Lisboa (2009), através desse procedimento, chamado de "processo legislativo ordinário", é aprovada a maioria das normas comunitárias.

128 Hoje, a decisão por maioria qualificada exige aprovação de pelo menos 16 dos 28 países-membros (ainda contando o Reino Unido) que representem 65% da população da União Europeia.

executivo dos países-membros desempenhariam a função de legisladores – e da Comissão Europeia, que detém competência para propor a normativa comunitária, executar políticas e representar a União no exterior, inclusive nas negociações comerciais. Ambos os órgãos careceriam de requisitos suficientes de *accountability*, transparência e representatividade. Os sucessivos tratados procuraram impor controles à Comissão, especialmente por meio do fortalecimento do Parlamento. O Tratado de Lisboa introduziu novos ajustes nesse sentido. Além do reforço dos poderes do Parlamento, foi criada a "iniciativa de cidadania", pela qual, com a assinatura de pelo menos um milhão de cidadãos, de sete países, é possível apresentar à Comissão uma proposta de lei comunitária. O Tratado também reforça os poderes dos parlamentos nacionais, que podem opor-se a propostas legislativas europeias que julguem ser de competência exclusiva dos estados-membros. Como se verá adiante, a nova regra atende ao princípio da subsidiariedade, que busca solucionar a difícil questão da distribuição de competências entre os diversos níveis de jurisdição.

Existem, porém, outros desafios para a superação do "déficit democrático". O alto índice de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu indica que o fortalecimento desse órgão não seria suficiente. Outros canais de participação, como o Comitê das Regiões, a ser estudado a seguir, foram instituídos, com o objetivo de contribuir para maior legitimidade do processo decisório comunitário.

A integração europeia, ao longo de mais de seis décadas, experimentou momentos de crise e estagnação. Nos anos 60 e início da década de 70, por exemplo, a crise econômica e a oposição nacionalista de De Gaulle ao ingresso do Reino Unido ("crise da cadeira vazia"), ameaçou interromper o projeto. O atual momento de crise, com a decisão do Reino Unido de deixar a União e o crescimento do nacionalismo em diversos países, deve ser avaliado nesse contexto histórico mais amplo. O tema será retomado mais adiante neste capítulo.

2.2. O princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade, definido no artigo 5º do Tratado da União Europeia, visa garantir uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão. Determina que uma ação só deve ser tomada no nível comunitário quando este for capaz de executá-la de modo mais eficaz do que o nível nacional, regional ou local. Assim, a autoridade superior deve ter função apenas subsidiária às inferiores.

Dois protocolos adicionais ao Tratado de Lisboa estabelecem garantias relacionadas à subsidiariedade. O Protocolo nº 1 incentiva a participação dos parlamentos nacionais no controle da legislação comunitária, como mencionado acima. Já o segundo Protocolo estabelece que a Comissão leve em conta a dimensão regional e local em todos os projetos de normas comunitárias[129].

Em caso de violação do princípio da subsidiariedade, o Comitê das Regiões ou os países-membros podem recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia. A subsidiariedade surgiu pela primeira vez no processo europeu em 1975, em relatório que recomendava equilibrar os poderes supranacionais da Comissão Europeia[130]. Após vários anos, o princípio reapareceu no Ato Único Europeu, de 1986, embora este o tenha contemplado apenas em matéria de meio ambiente. A adoção do princípio de forma mais ampla no Tratado de Maastricht decorreu em grande parte do protagonismo de alguns estados-membros, como Inglaterra e Alemanha, bem como da demanda de governos subnacionais. Paradoxalmente, o princípio atendia ao mesmo tempo aos interesses de governos centrais, que pretendiam preservar sua soberania da expansão supranacional dos poderes da Comissão, e de governos locais,

129 O art. 2º do Protocolo ao Tratado de Lisboa sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade determina: "*Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged*" (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

130 O chamado Relatório Tindemans foi produto de um comitê presidido pelo primeiro ministro da Bélgica, Leo Tindemans, cujo objetivo era propor reformas no processo de integração que lograssem superar a crise do início dos anos 70.

que viam a subsidiariedade como forma de valorizar as competências subnacionais[131].

O preâmbulo do Tratado já menciona a resolução das partes de "continuar o processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade"[132]. O princípio equivale, no Tratado de Maastricht, a um critério de repartição constitucional de competências. Para que os objetivos comunitários pudessem ser alcançados, as competências de governos nacionais e subnacionais foram gradualmente cedidas à União Europeia, mas apenas nas áreas em que fique comprovada a incapacidade ou inadequação da atuação de instâncias inferiores[133]. Em outras palavras, a centralização do poder no nível comunitário somente pode ser admitida se resultar em ganho de eficiência capaz de afastar a precedência inicialmente atribuída aos países-membros e governos locais. A Comissão ficou encarregada de justificar cada proposta de legislação com base na subsidiariedade, além de apresentar relatório anual ao Conselho e ao Parlamento sobre a aplicação do art. 5º do Tratado de Maastricht. Eventuais conflitos deverão ser solucionados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Ao caráter multinível da ordem política europeia ajusta-se uma multiplicidade de canais democráticos distintos do sistema representativo clássico. Formas alternativas de legitimação democrática na União Europeia incluem processos de diálogo que subsidiam a tomada de decisão no nível comunitário, envolvendo a participação da sociedade civil e dos governos locais. O Comitê Econômico e Social, composto por sindicatos e associações de trabalhadores e empregadores, e o Comitê das Regiões[134], estudado na próxima seção, reforçam a legitimidade

131 MOHN E SOUZA, 2007, p. 84-85.

132 UNIÃO EUROPEIA, 1992.

133 MOHN E SOUZA, 2007, p. 88-95.

134 O Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social são os dois únicos comitês permanentes que compõem a estrutura institucional da União Europeia como órgãos consultivos. Diversos dispositivos do Tratado de Lisboa

da União Europeia. A coordenação das diversas jurisdições, pode-se argumentar, é mais complexa na União Europeia que na maioria dos sistemas nacionais, entre outras razões pela inexistência de um governo central forte na esfera supranacional[135].

Outro exemplo de processo participativo que contribui ao mesmo tempo para aprimorar a coordenação intergovernamental na Europa é o "método aberto de coordenação" (*Open Method of Coordination*). Em áreas ainda reservadas à competência nacional ou subnacional (emprego, inclusão social, educação, saúde), o *Open Method* tem sido utilizado como esforço de aproximação e harmonização normativa por meio de diálogo que envolve até mesmo representantes da sociedade civil. O mecanismo não produz normas vinculantes, sendo usado como forma de trocar experiências e elaborar guias de boas práticas e outros documentos de referência[136].

No plano dos governos nacionais, a estrutura multinível instituída pelo processo de integração impôs desafios adicionais de coordenação entre o poder executivo central e os governos locais, na medida em que o primeiro passa a negociar no Conselho da União Europeia a aprovação de normas comunitárias que por vezes incidem sobre temas de competência local. Em alguns países, como a Alemanha, a resposta a esse desafio exigiu a adoção de nova legislação. Em 2009, promulgou-se naquele país a "Lei sobre cooperação entre a federação e os *Länder* em assuntos da União Europeia"[137], que prevê consultas obrigatórias do poder central aos *Länder* e, em alguns casos, a participação direta de representantes destes no Conselho da União Europeia, ao lado dos ministros de estado.

determinam que a Comissão, o Parlamento e o Conselho da União Europeia consultem ambos os Comitês por ocasião da apresentação ou aprovação de propostas normativas que tratem de temas relacionados a suas áreas de interesse ou competência, como transportes, política social, etc.

135 PETERS *et al.*, p. 98.

136 O *Open Method of Coordination* foi aplicado pela primeira vez nos debates sobre os ambiciosos objetivos de produtividade definidos pela Agenda de Lisboa, de 2000, envolvendo atores econômicos, governos nacionais e locais.

137 *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*, informações disponíveis em: <http://www.auswaertiges amt.de/EN/Europa/Deutsche_Europapolitik/MitwirkungBundesrat_node.html>. Acesso em: 1/11/2016.

É possível argumentar que, mais que fortalecer ou enfraquecer um nível de governo em relação a outro, a integração europeia reforçou as estruturas de federalismo cooperativo e de tomada de decisão conjunta entre o governo federal e os governos locais[138].

2.3. O Comitê das Regiões e o papel dos governos subnacionais

O aprofundamento da integração europeia levou a progressiva expansão das normas comunitárias em áreas originalmente da competência de governos subnacionais. Uma nova fase no tratamento das questões relacionadas a esses atores teve início com o Tratado de Maastricht, que criou o Comitê das Regiões, órgão consultivo composto por 350 membros, representantes eleitos de autoridades locais e regionais[139] dos 28 países-membros. O Comitê, instalado em 1994, promove troca de opiniões sobre a legislação da União Europeia com impacto direto nas regiões e nas cidades. Através do órgão, os governos subnacionais passaram a ter voz ativa no processo legislativo comunitário. A Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu devem consultar o Comitê das Regiões quando elaboram normas sobre matérias em que as autoridades subnacionais possuam competências, como é o caso da política social, da coesão econômica, dos transportes, da energia e da mudança do clima. O não cumprimento dessa regra pode levar o Comitê a recorrer ao Tribunal de Justiça europeu. Uma vez recebida a proposta legislativa, o Comitê das Regiões elabora e aprova um parecer, que envia às outras instituições da União Europeia. O Comitê também pode emitir pareceres de sua própria iniciativa. Realizam-se até seis sessões plenárias por ano, durante as quais são adotados pareceres sobre, em média, 50 a 80 projetos legislativos.

138 BÖRZEL, 1997, p. 106.

139 Na União Europeia, "governos regionais" é a expressão utilizada para a instância equivalente aos governos estaduais brasileiros; "governos locais" equivale a prefeituras. Ao longo deste texto, como já mencionado, a expressão "governos locais" será usada para nomear tanto o governo de cidades, quanto o de estados, províncias, etc.

Esse reforço do papel do Comitê no processo legislativo europeu foi introduzido pelo Tratado de Lisboa. O Tratado reconhece explicitamente – e pela primeira vez – o princípio do autogoverno local e regional dentro dos estados-membros e atribui maior importância aos níveis infranacionais na aplicação do princípio da subsidiariedade, antes invocado, no mais das vezes, pelos governos nacionais contra os poderes da Comissão[140]. O Protocolo nº 2 ao Tratado de Lisboa garante, ainda, que a elaboração de nova legislação europeia deve começar por análise aprofundada do impacto nos níveis local e regional das propostas, conforme indicado na seção anterior.

O fortalecimento do Comitê das Regiões pelo Tratado de Lisboa procura corrigir relativo desapontamento com os resultados alcançados pelo órgão até então. A criação do Comitê gerou a expectativa de que os governos locais teriam papel substantivo no processo decisório e legislativo. Esperava-se que o Comitê assumisse pouco a pouco lugar proeminente, ao lado do Parlamento e do Conselho da União Europeia, no processo de codecisão. Essas ambições não se concretizaram, em grande parte pela própria dificuldade de alcançar posições consensuais dentro do Comitê das Regiões. Ao reunir diferentes esferas de governo (regionais e locais), com distintos graus de autonomia em seus respectivos países, em condições de desenvolvimento econômico diversas, a heterogeneidade do Comitê das Regiões resulta em agenda de interesses excessivamente ampla, tornando difícil a definição de prioridades. O processo decisório dentro do Comitê é lento e tem algumas vezes impedido o órgão de responder prontamente aos desafios que lhe são apresentados[141].

Por outro lado, a professora Milena Neshkova, ao analisar 544 emendas propostas pelo Comitê das Região à Comissão, entre 1996 e

140 O artigo 3B do Tratado de Lisboa dispõe: "*Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level*" (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

141 ALMEIDA, 2012. p. 37-38.

2007, conclui que em 37% dos casos os interesses subnacionais tiveram influência na legislação comunitária[142].

Os membros do Comitê são indicados pelos governos nacionais e nomeados pelo Conselho para um mandato de cinco anos. O número de membros por país é proporcional à população. Cada delegação nacional deve refletir os equilíbrios políticos, geográficos e regionais ou locais internos. O presidente do Comitê das Regiões é designado entre seus membros, por período de dois anos e meio. O Comitê incentiva a participação em todos os níveis, desde órgãos de poder local e regional até cidadãos a título individual, incluindo associações, ONGs e instituições universitárias.

O órgão realiza consultas *on-line* e eventos abertos à participação de todos esses atores. O Comitê das Regiões criou diversas redes para permitir a todas as regiões e cidades da Europa o intercâmbio de boas práticas, estimulando o trabalho em conjunto e as contribuições para debates sobre questões relacionadas com crescimento e emprego, mudança do clima, cooperação transfronteiriça e o princípio da subsidiariedade.

O Comitê elaborou, em abril de 2014, documento intitulado "Carta da Governança Multinível na Europa", que contribui para divulgar a legitimidade e a responsabilidade das cidades e das regiões na execução das políticas da União Europeia. A Carta foi apoiada pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa. Trata-se de um manifesto político dos municípios e regiões da Europa, através do qual são convidados todos os poderes públicos a fazer da governança multinível uma realidade no cotidiano da elaboração e execução de políticas europeias. A Carta expressa a determinação dos órgãos de poder local e regional em toda a Europa de se tornarem parceiros de pleno direito no processo de elaboração de políticas comunitárias. Segundo informação publicada no sítio eletrônico do Comitê, o documento "faz

142 NESHKOVA, 2008, *apud* JUNQUEIRA, 2014, p. 127.

parte do compromisso do Comitê das Regiões de assegurar a correta aplicação do princípio da subsidiariedade"[143]. A aplicação do princípio às jurisdições subnacionais tornou-se uma bandeira dos governos locais, a ponto de haver o Comitê das Regiões arrogado a si próprio o papel de "guardião" do princípio, desde o Tratado de Maastricht[144]. Após o Tratado de Lisboa, as instâncias infranacionais podem, como visto acima, recorrer ao Tribunal de Justiça Europeu em caso de descumprimento da subsidiariedade por parte das instituições europeias ou dos governos nacionais.

A ênfase do Comitê das Regiões nos temas da subsidiariedade e da governança multinível corresponde à concepção das autoridades locais como a esfera de governo mais próxima dos cidadãos e que, portanto, seria canal privilegiado de governança e minimização do déficit democrático[145]. Autores brasileiros que tratam da participação subnacional em processos de integração, como Marcelo Medeiros, também têm destacado esse aspecto, identificando naqueles atores um elo importante entre o cidadão e os poderes nacional e supranacional[146].

A criação do Comitê das Regiões buscou institucionalizar a participação dos governos subnacionais no projeto europeu. Embora não tenha alcançado pleno sucesso, é preciso reconhecer que o Comitê tornou-se um espaço de articulação de coalizões transgovernamentais, na acepção de Keohane e Nye, examinada no capítulo 1 deste livro. O órgão estimula a organização dos interesses subnacionais. Como visto, a complexidade de uma estrutura de governança multinível como a europeia privilegia os interesses organizados.

O ativismo dos governos locais e regionais no processo da integração, porém, não se limita ao Comitê, que representa apenas uma pequena parcela de um fenômeno dinâmico e movido em grande

143 Disponível em: <http://cor.europa.eu/pt/news/Pages/mlg-charter-opens.aspx>. Acesso em: 09/09/2016.

144 ALMEIDA, 2012, p. 40.

145 JUNQUEIRA, 2014, p. 129.

146 MEDEIROS, 2008, p. 57.

parte pelo acesso aos fundos estruturais europeus, como veremos na próxima seção.

Os governos subnacionais organizam-se em diferentes redes formais e informais, formando grupos de pressão política, reuniões e conferências temáticas. Algumas regiões estabeleceram representações em Bruxelas para defender seus interesses diretamente junto à Comissão Europeia, o que confirma o caráter "multinivelado" da governança na União Europeia. Nas palavras de Hooghe e Marks, "*European states are losing their grip on the mediation of domestic interest representation in international relations*"[147]. O fenômeno confirma igualmente a formulação de Haas, em que os interesses de atores domésticos criam uma "demanda por integração" vital para a continuidade do processo.

O associativismo subnacional europeu precede de muitos anos o Comitê das Regiões e tem seu marco inicial na criação do Conselho Europeu de Municipalidades (1951). Hoje, a Europa concentra 80% das associações municipais filiadas à organização "Cidades e Governos Locais Unidos" (CGLU), cuja sede, não por acaso, está em Barcelona, uma das cidades mais ativas na área internacional[148]. Entre as redes municipais europeias, destaca-se a Eurocidades, que, criada em 1986, reúne 140 grandes cidades com o objetivo de influenciar e agir junto à União Europeia em temas de interesse das administrações locais.

Outra grande rede é a Assembleia das Regiões Europeias. Criada em 1985, a associação reúne regiões de 35 países, incluindo alguns que não são membros da União Europeia, como Rússia e Turquia. Há, ainda, agremiações que defendem interesses específicos, como a Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (AEBR – *Association of European Border Regions*), que desde 1971 busca colocar em evidência e apresentar propostas para os problemas típicos das regiões de fronteira.

A mobilização subnacional na Europa é reconhecidamente intensa. A ideia, porém, de que o continente caminha para uma

147 MARKS *et al.*, 1996, p. 341.

148 ALMEIDA, 2012, p. 42.

"Europa das regiões", em que os estados nacionais estariam fadados a desaparecer ou perder grande parte de sua soberania, é ainda uma utopia. Embora significativa, a participação subnacional na União Europeia é um fenômeno incipiente, e seu real alcance é questionado pelos que ressaltam o caráter intergovernamental *de facto* no processo de decisão europeu, onde os governos nacionais ainda teriam a última palavra[149]. Como mencionado, para os intergovernamentalistas, o jogo de poder entre os países é ainda a mais importante determinante dos avanços, ou dos retrocessos, do processo de integração, ainda quando o comportamento dos estados seja movido pelos interesses de seus atores domésticos. É essa a visão de David Allen, para quem a expressão mais adequada para descrever o sistema político europeu seria "participação multinível", no lugar de governança. Para o autor, a influência subnacional no processo decisório seria ainda limitada e dependente das iniciativas dos governos nacionais[150]. Uma avaliação equilibrada do Comitê talvez seja a que mais se aproxima da realidade: apesar das dificuldades e limitações institucionais, é inegável que os governos subnacionais alcançaram considerável grau de influência no processo europeu de integração, seja influenciando seus respectivos governos centrais, seja pelo canal formal do Comitê das Regiões, ou, ainda, pela mobilização de redes transgovernamentais e pelo diálogo direto com a burocracia supranacional em Bruxelas.

2.4. Os fundos estruturais e as autoridades locais

Como visto no capítulo 1, a teoria econômica prevê riscos de concentração industrial em processos de integração. Na Europa, a preocupação com as reduções das disparidades regionais está presente desde o Tratado de Roma, de 1957. Já então havia em forma embrionária uma política regional com esse fim. O Tratado previu a criação do Fundo

149 Veja-se, a esse respeito, JUNQUEIRA, 2014, p. 108-109.

150 ALLEN, 2010, *apud* JUNQUEIRA, 2014, p. 124.

Social Europeu (FSE) e de um fundo agrícola, somente instituído em 1962, como Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Ambos os mecanismos integram até hoje o sistema de fundos estruturais europeus.

Em 1961, a Comissão Europeia esboçou as linhas gerais de uma política regional comunitária, dando início ao processo que levou à criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) em 1975. A ampliação do bloco, com a adesão, em 1973, da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, conjugada à ambição de construir uma união econômica e monetária, motivou a criação do Fundo, inicialmente controlado pelos governos nacionais. O Fundo foi distribuído em cotas nacionais negociadas em reuniões intergovernamentais, com resultados que não necessariamente correspondiam às disparidades entre os países e regiões. O papel da Comissão, por meio de sua Direção Geral de Política Regional, limitava-se a aprovar projetos apresentados por governos *nacionais*. O papel das autoridades subnacionais restringia-se à negociação interna com os respectivos governos centrais, com clara predominância destes últimos no processo decisório. Assim, nesse primeiro momento, os governos nacionais asseguraram controle sobre a política regional comunitária, que não representaria ameaça à sua soberania, nem desde o nível supranacional (a Comissão) nem tampouco desde o infranacional (governos locais).

O objetivo inicial do FEDER era financiar até 50% do custo de projetos de desenvolvimento em "regiões menos favorecidas", com garantia de financiamento da outra metade pelo governo nacional. A assistência providenciada pelo Fundo, portanto, não deveria levar a uma redução nos esforços de desenvolvimento regional dos países-membros. Essa regra ficou conhecida como princípio da adicionalidade. A falta de transparência nas contas nacionais, entretanto, foi denunciada como forma de encobrir os reais gastos dos governos nacionais com políticas de desenvolvimento regional. Dessa forma, diziam os críticos, os

recursos do FEDER transformavam-se em reembolso das contribuições nacionais ao orçamento comunitário.

O Conselho de Ministros rejeitou muitas das propostas da Comissão para política regional até meados dos anos 80. A Comissão, porém, gradualmente influenciou mudanças nas regras do Fundo. Em 1979, criou-se uma seção de assistência comunitária controlada pela Comissão, sem cotas nacionais. A cota comunitária leva ao início de um enfoque baseado em programação, e não apenas na análise de projetos individuais, embora a seção representasse apenas 5% dos recursos destinados à política regional[151]. Essas alterações no sentido de criar uma perspectiva comunitária da política regional, não estritamente nacional, dependiam, porém, da aprovação do Conselho e, portanto, da formação de uma coalizão mínima de apoio entre os governos nacionais, o que nem sempre era possível. Em geral, nesse período, a influência de interesses subnacionais na política regional pode ser considerada reduzida, embora tenha havido algum grau de mobilização daqueles atores no nível doméstico[152].

A grande reforma dos fundos estruturais de 1988 alteraria esse quadro, pelo menos no papel. A reforma foi motivada pelo aumento das desigualdades regionais após a adesão de Espanha e Portugal, bem como pelo ambicioso objetivo do Ato Único Europeu de consolidar um mercado comum até o fim de 1992. Surge no Ato Único a expressão "política de coesão", denotando visão mais abrangente da política regional comunitária[153]. A participação dos fundos estruturais no orçamento comunitário dobrou até 1992.

Estabeleceram-se regras adicionais para o requerimento da adicionalidade, e, mais importante, foi introduzido o princípio da "parceria". Daquele momento em diante, os fundos seriam administrados

151 SALGADO, 2006, p. 23.

152 BACHE, 1997, p. 6.

153 O Ato Único Europeu introduziu na terceira parte do Tratado de Roma, um novo título V, chamado "A coesão econômica e social".

por parcerias entre governos nacionais, subnacionais e a Comissão. Foram também criadas iniciativas comunitárias controladas pela Comissão. A reforma comprovou, afinal, uma tomada de consciência pelos países-membros de que se tornara necessária uma resposta mais efetiva para o desafio de incluir as regiões menos desenvolvidas no mercado comum. O critério para escolha das regiões foi o PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária. Essas regiões receberam 61% dos recursos no período 1989-1993.

Ao analisar como a reforma de 1988 ampliou a influência das autoridades locais, Ian Bache estuda o caso da primeira iniciativa comunitária anunciada pela Comissão pós-1988: o programa "RECHAR", voltado a regiões produtoras de carvão[154]. Apesar da resistência do Reino Unido em providenciar uma política equivalente em nível nacional para atender ao princípio da adicionalidade, o programa da Comissão terminou por ser implantado depois que Londres cedeu a pressões das regiões afetadas, que faziam jus à metade do valor total do Fundo. Nesse episódio, destaca-se a aliança entre as autoridades locais e a Comissão para vencer a resistência inicial do governo nacional. É um exemplo notável do ativismo subnacional na implementação da política regional europeia, que levou Hooghe e Marks a concluir que a governança multinível é proeminente, sobretudo, no estágio de implementação da política estrutural[155]. Bache, porém, observa que o governo britânico continuou manipulando as contas nacionais de forma a não elevar o orçamento disponível para as autoridades locais. Assim, embora reconheça o caráter inovador da aliança entre atores subnacionais e a Comissão Europeia, observa que os resultados foram mais aparentes do que reais. Na prática, o Reino Unido continuava utilizando os recursos do FEDER como reembolso de sua contribuição ao orçamento comunitário, reduzindo suas próprias despesas com desenvolvimento regional[156].

154 BACHE, 1997, p. 7-8.

155 MARKS *et al.*, 1996, p. 365.

156 BACHE, 1997, p. 9.

Quanto ao princípio das parcerias, Bache indica que houve diferenças consideráveis em sua aplicação em distintas regiões. No Reino Unido, por exemplo, a Escócia teria sido a única região capaz de criar secretariados independentes do governo central para os Comitês de Monitoramento de Programas do Fundo. No País de Gales, por outro lado, havia clara predominância do governo central. Embora reconhecendo um aumento na mobilização dos governos subnacionais, o autor conclui que, mesmo após a reforma de 1988, Londres manteve em grande parte o controle sobre a política regional[157].

Por outro lado, pode-se argumentar que ao menos no programa INTERREG, também chamado política de cooperação territorial, os atores subnacionais tenham alcançado papel significativo na execução dos fundos estruturais europeus. A primeira edição do INTERREG teve início em 1990. Trata-se de iniciativa comunitária – e, portanto, administrada pela Comissão – que apoia projetos de cooperação transfronteiriça, transnacional ou inter-regional. O programa é financiado pelo FEDER. Desde o início, a Comissão procurou fazer prevalecer um método de implementação *bottom-up* (de baixo para cima), em que os beneficiários finais dos recursos tivessem maior participação, em oposição a um sistema centralizado onde as prioridades são definidas por autoridades de nível superior.

Valoriza-se, assim, o papel das autoridades locais, que, por estarem mais próximas dos problemas, teriam melhor conhecimento das necessidades locais. O programa está hoje em sua quinta edição, a qual prevê para o período 2014-2020 a alocação de cerca de 10 bilhões de euros, ou cerca de 3% do total de recursos destinados à política regional (352 bilhões de euros)[158].

157 *Ibid.*, p. 10-12.

158 Foram as seguintes as edições do programa: INTERREG I (1990-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), INTERREG IV (2007-2013) e INTERREG V (2014-2020). Informações sobre o orçamento da política de coesão estão disponíveis em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget>. Acesso em: 01/09/2016.

Os mais de 25 anos de história do INTERREG podem ser considerados um importante marco na indução da cooperação fronteiriça e da mobilização dos atores subnacionais em regiões de fronteiras. É essa a conclusão a que chegam Brigid Laffan e Diane Payne ao estudar a evolução do programa na fronteira entre Irlanda e Irlanda do Norte.

As autoras demonstram como, nas duas primeiras edições do INTERREG, foi limitada a participação de autoridades locais e como, na terceira edição, já se haviam formado redes transfronteiriças que demandavam os recursos do programa diretamente junto à Comissão Europeia em Bruxelas. Os grupos fronteiriços irlandeses passaram a ter influência central na aplicação de mais de 50 milhões de euros do programa. O INTERREG teve, portanto, importante papel educador na formação de parcerias locais, envolvendo governos subnacionais e sociedade civil[159].

A partir do Tratado de Maastricht (1992), a política regional europeia passa a ser chamada "política de coesão". O Tratado criou um novo mecanismo, o Fundo de Coesão, destinado aos *países* mais atrasados economicamente. O Fundo beneficiou Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal (países cujo PIB *per capita* era inferior a 90% da média europeia). Requisito para receber os recursos do Fundo era o cumprimento dos objetivos de convergência econômica estipulados no Tratado. A decisão de destinar os recursos aos países menos desenvolvidos, e não às regiões, levou à exclusão de zonas periféricas, como o Mezzogiorno italiano e os *Länder* da antiga Alemanha Oriental. A maior parte do orçamento total da política de coesão (71,9%), porém, continuou a ser destinada a regiões menos desenvolvidas.

O Fundo de Coesão e os fundos estruturais representavam mais de um terço do orçamento total da União Europeia no final dos anos 1990, proporção que se mantém desde então.

Em 1999, foi adotado novo regulamento para os fundos estruturais. Buscou-se definir melhor o papel dos parceiros na implementação dos

159 LAFFAN *et al.*, 2004.

projetos e programas, descentralizando ainda mais o processo decisório e de controle. Prevê-se, a partir de então, a participação dos parceiros – que podem incluir governos nacionais, subnacionais e até mesmo entidades privadas – na preparação, financiamento, acompanhamento e avaliação. Mantém-se a destinação da maior parte dos fundos para regiões com PIB *per capita* abaixo de 75% da média. No capítulo 5, veremos como alguns estados do Norte do Brasil vêm executando projetos no âmbito do INTERREG em parceria com a Guiana Francesa, departamento da França considerado uma das regiões "ultraperiféricas" da União Europeia (ilhas e territórios ultramarinos), grandes receptoras de recursos do FEDER.

A política de coesão enfrentou grande desafio após a adesão, em 2004, de dez novos membros (aos quais se juntaram Bulgária e Romênia em 2007). A média do PIB *per capita* dos novos membros era inferior a 50% da média dos antigos membros. Além disso, muitas regiões antes elegíveis para os fundos passam a não o ser, com a queda de 9% na média do PIB europeu causada pela adesão dos novos membros. Apesar dos percalços, todos os anos, a União Europeia continua investindo milhões de euros a fim de ajudar a reduzir as diferenças sociais e econômicas entre as regiões europeias. Segundo informa a Comissão, no período de 2009-2014, a política de coesão criou mais de 600 mil empregos, investiu na formação profissional de 15 milhões de pessoas por ano e cofinanciou a construção de 25 mil quilômetros de estradas e 1.800 de ferrovias, além de haver apoiado 200 mil pequenas e médias empresas e 61 mil projetos de pesquisa.

2.5. A crise da União Europeia

Foge ao escopo deste trabalho uma análise aprofundada da crise que atinge, nos últimos anos, a União Europeia. Muitos dos acontecimentos são recentes, ou estão ainda em desenvolvimento, o que recomendaria maior distanciamento antes que se possa sondar com mais lucidez as causas e avaliar com mais equilíbrio os resultados desse

período de dificuldades. Diversos aspectos dos desafios enfrentados pela Europa, porém, relacionam-se com teorias e conceitos estudados no capítulo 1 deste livro, e não poderiam deixar de ser mencionados.

Desde a crise financeira mundial de 2008, a União Europeia tem enfrentado baixos índices de crescimento, que forçaram o Banco Central Europeu a recorrer a taxas de juros negativas desde junho de 2014. Em alguns países, como a Grécia, a crise foi ainda mais grave, exigindo o socorro dos demais membros do bloco. À crise econômica somou-se a situação dos refugiados do Oriente Médio e do norte da África, que atravessam as fronteiras europeias em níveis críticos desde 2015. Essa conjunção de fatores, além da multiplicação de atos de violência e terrorismo, levou ao crescimento do nacionalismo e do euroceticismo em países centrais, como Alemanha, Reino Unido e França.

A decisão do Reino Unido de abandonar o projeto europeu – defecção inédita desde o início do processo de integração, em 1951 – é um dos resultados mais dramáticos da atual crise. No referendo de 23 de junho de 2016, 52% dos eleitores do Reino Unido optaram por deixar a União Europeia, contra 48% que votaram pela permanência. Em algumas regiões, porém, como Escócia e Irlanda do Norte, os resultados foram flagrantemente distintos: uma larga maioria de 62% dos votantes escoceses escolheu continuar na União, contra apenas 38% que preferiram abandoná-la. Na Irlanda do Norte, 55,8% optaram por permanecer. Na cidade de Londres, a permanência na União Europeia reuniu 60% dos votos. O referendo, apelidado *Brexit*, dividiu, assim, não só a União Europeia, mas o próprio Reino Unido.

A negociação do acordo de retirada pela ex-primeira-ministra Theresa May esbarrou em resistências e divisões internas que ainda provam, de certa forma, a validade dos argumentos da teoria liberal das relações internacionais, abordados no capítulo 1. Mesmo no Partido Conservador, há parlamentares e ministros contrários ao *Brexit*, refletindo o eleitorado de seus respectivos distritos. A resistência na Escócia e na Irlanda do Norte, embora envolva elementos históricos

complexos – incluindo um referendo de independência na primeira e um longo processo de paz nesta última, não deixam de comprovar a força da interdependência dos argumentos utilitários e identitários em favor da integração.

A primeira-ministra da Escócia, Nicola Sturgeon, chegou a afirmar que a realização de um segundo referendo sobre a independência escocesa era "altamente provável", embora admitindo que não o convocaria antes do desligamento efetivo do Reino Unido. A realização de segundo referendo sobre independência estava prevista em manifesto do Partido Nacional Escocês se houvesse "mudança material e significativa de circunstâncias" após a votação original, de 2014, quando 55,3% dos escoceses decidiram permanecer no Reino Unido. Sturgeon declarou, em agosto de 2016, que até 2030 a economia escocesa poderia perder 11,2 bilhões de libras com a saída da União Europeia. O líder do Conselho da Cornualha, John Pollard, também manifestou preocupação com perdas econômicas para sua região após o referendo *Brexit*. Declarou que o governo britânico terá que compensar os recursos que a região deixará de receber. A Cornualha recebeu um bilhão de libras da União Europeia nos últimos 15 anos, para financiamento de projetos que incluem desde Internet em banda larga até universidades e aeroportos. A reação dos governos locais da Escócia e da Cornualha comprova uma demanda subnacional por integração fundamentada em interesses econômicos, na linha sugerida por Haas e outros autores liberais estudados no primeiro capítulo.

No caso da Irlanda do Norte, católicos e republicanos exigem que qualquer solução adotada para a retirada do Reino Unido contemple exceções, de modo a manter a fronteira com a República da Irlanda livre de controles e barreiras. Argumentam ser esta liberdade de movimentação fronteiriça uma das condições do Acordo da Sexta-Feira Santa, de 1998, que garante a paz entre o Partido Unionista e o *Sinn Fein*. O governo britânico vê-se obrigado a encontrar solução que satisfaça *Brexiteers* e unionistas, de um lado, e nacionalistas irlandeses, de outro,

amparados pela própria União Europeia. Dificilmente, porém, se concilia uma saída completa da união aduaneira e do mercado comum europeu com uma fronteira livre na Irlanda. Em síntese, os desdobramentos do referendo de 2016 são incertos.

Neste momento, é precipitado enxergar na saída do Reino Unido e no crescimento da oposição em países centrais, como Alemanha e França, o fim da integração europeia. Os mais de 60 anos de gradual evolução, desde a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, não estiveram imunes a episódios de retrocesso. As conquistas e instituições criadas nesse período tampouco serão apagadas da história.

2.6. Considerações finais

O estudo da experiência europeia demonstra a crescente mobilização dos atores subnacionais no processo de integração e comprova o papel propulsor que lhes atribuem as teorias liberais e pluralistas, de Kant a Haas, fundamentadas nos interesses de setores e grupos domésticos. A institucionalização gradual da participação daqueles atores no processo decisório da União Europeia buscou atender dois objetivos principais. Primeiro, à necessidade de legitimar o processo de integração, corrigindo-se o déficit democrático nele percebido e estabelecendo-se critérios objetivos para repartição de competências. Esses propósitos foram alcançados com a positivação do princípio da subsidiariedade, a criação do Comitê das Regiões e o paulatino reforço do papel desse órgão no processo legislativo comunitário.

Em segundo lugar, a participação institucional decorreu do imperativo de reduzir as disparidades regionais, com o progressivo envolvimento de autoridades locais na execução dos fundos estruturais. Em ambos os casos, se há razões para acreditar que os governos centrais ainda possuem papel preponderante, há também indícios de que, ao longo dos anos, as instituições europeias puseram em marcha um processo de aprendizado, que levou à participação substantiva de atores subnacionais. Recorrendo à expressão utilizada no título deste capítulo,

talvez os atores subnacionais não sejam os únicos *motores* do processo de integração europeu, mas certamente compõem as engrenagens que o fazem mover-se. Hoje, seria difícil negar que, em alguma medida, a União Europeia tenha se transformado em espaço de contestação alternativo à esfera nacional, oferecendo novas possibilidades de diligenciar os interesses locais[160].

Adotando-se, por outro lado, a perspectiva do executivo central, uma vez reconhecida a concretude do sistema europeu de governança multinível, é preciso ressaltar que ainda resta aos governos nacionais relevante espaço para coordenação dos interesses de autoridades locais e da sociedade civil. Seja por meio de dispositivos jurídicos, como no caso da Alemanha, seja pela via de diálogo mais espontâneo, o problema fundamental da coordenação de posições internas relacionadas ao processo de integração exige resposta que, satisfatória para os governos locais, não deixa de representar também oportunidade para o poder central. Na linha sugerida por Robert Putnam, na metáfora dos jogos de dois níveis, caberia ao executivo central explorar de forma habilidosa e criativa possíveis elos sinergéticos entre negociações conduzidas, por exemplo, no âmbito do Conselho da União Europeia, por um lado, e conjunturas de política interna, por outro, de modo a maximizar sua legitimação em ambos os tabuleiros.

Apesar das aludidas diferenças em relação ao contexto sul-americano, a experiência europeia tem sido referência valiosa para o MERCOSUL, como se verá no capítulo seguinte, ao fim do qual se elabora breve análise comparativa entre os dois processos no que diz respeito ao envolvimento de atores subnacionais.

160 MEDEIROS, 2008, p. 55.

Capítulo 3

O MERCOSUL e a participação subnacional: além do eixo Buenos Aires-São Paulo?

O presente capítulo tem duplo propósito. O primeiro, demonstrar como o MERCOSUL, a exemplo da União Europeia, tem envolvido a participação de atores subnacionais, seja de forma institucional ou por iniciativa própria daqueles atores. O segundo objetivo, avaliar até que ponto o bloco integrou a região Norte do Brasil, cujos índices de desenvolvimento estão entre os mais baixos do agrupamento regional. É possível traçar, desde os primeiros anos do MERCOSUL, a preocupação de segmentos da sociedade e do governo brasileiro com uma possível concentração dos benefícios da integração nas regiões Sul e Sudeste. Citem-se, desde já, alguns exemplos. Em 1994, apenas três anos após a assinatura do Tratado de Assunção, o senador cearense e então ministro do Planejamento, Beni Veras, publicava no *Jornal do Brasil* artigo que alertava para o risco de agravamento das desigualdades regionais em decorrência do MERCOSUL:

> O governo precisa incentivar a integração das regiões Norte, Nordeste e parte do Centro-Oeste e fazer com que essas regiões se voltem para o Pacífico, para os países do norte da América do Sul[161].

161 VERAS, 1994.

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o vice-presidente Marco Maciel procurou liderar o envolvimento das regiões Norte e Nordeste no bloco. Em maio de 1995, o vice-presidente organizou seminário sobre oportunidades do MERCOSUL para aquelas regiões, realizado no Itamaraty. Seguiu-se, em maio de 1997, o primeiro encontro entre governadores da Patagônia e da Amazônia, presidido por Maciel, também no Itamaraty. Várias outras iniciativas seriam adotadas ao longo dos anos pelo governo federal, embora seu alcance e seguimento sejam quase sempre limitados. Mais do que ações pontuais e episódicas, a verdadeira integração do Norte do Brasil ao MERCOSUL depende da participação dos estados amazônicos associados, como se verá nas páginas seguintes.

O capítulo está organizado em seis seções. A primeira traça perfil da participação não institucional de governos estaduais e municipais no bloco. As seções 3.2 a 3.4 tratam do envolvimento formal de atores subnacionais na estrutura institucional do MERCOSUL, examinando a questão das disparidades regionais e o Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) e o MERCOSUL Social. A seção 3.5 avalia o significado do processo de adesão da Venezuela e da Bolívia como estados partes para a região Norte. Ao longo de todo o capítulo se buscará avaliar o grau de envolvimento da Amazônia brasileira no processo de integração regional. A última seção apresenta as considerações finais, comparando a participação subnacional no MERCOSUL e na União Europeia e concluindo com análise sobre como o Norte do Brasil tem participado do bloco.

3.1. O interesse dos governos subnacionais pelo MERCOSUL: paradiplomacia e formação de redes

A participação de atores subnacionais no MERCOSUL tem ocorrido, conforme observa Marcelo Medeiros, de duas formas principais: "a primeira constitui-se numa tentativa de maior participação

nas instituições formais do MERCOSUL; a segunda, por meio da articulação de redes"[162]. As possibilidades "formais" ou "institucionais" de participação subnacional no bloco serão estudadas mais adiante. Nesta seção, examinam-se ações que vêm ocorrendo à margem da estrutura institucional, especialmente aquelas que resultam de iniciativa própria de governos estaduais e municipais, de forma independente dos acordos entre governos nacionais, "num processo de *spillover* difícil de reverter"[163].

A "articulação de redes" a que se refere Medeiros dá exemplo das coalizões transgovernamentais, que Joseph Nye e Robert Keohane identificaram como um dos fenômenos relevantes em seu paradigma das relações transnacionais globais. Do mesmo modo que na Europa diversas associações de regiões e cidades procuram defender interesses comuns no âmbito da União Europeia, também no MERCOSUL há agrupamentos infranacionais interessados em maximizar os benefícios que podem resultar do processo de integração para suas jurisdições. A seguir, serão estudadas as principais redes subnacionais que atuam de forma paralela às instituições do MERCOSUL: a Mercocidades, o Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA) e a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL).

Como se verá, algumas delas são transnacionais, ao incluir membros de mais de um país – como a Mercocidades e a ZICOSUL, enquanto outras se limitam às fronteiras nacionais, embora busquem associar-se, por meio de convênios, a agrupamentos de outros países – como os brasileiros CODESUL e Conselho de Municípios Lindeiros a Itaipu, ou a argentina CRECENEA.

162 MEDEIROS, 2008, p. 60.

163 ONUKI, 2004, p. 21. A autora destaca um processo de "integração social" que evoluiu "descolado dos acordos governamentais". Novos atores relevantes, incluindo governos estaduais e municipais, "passaram a se envolver mais afirmativamente, encontrando na integração regional um espaço privilegiado de diálogo" (*ibid.*).

Antes de examinar as redes subnacionais, registre-se sucintamente uma terceira forma de atuação de governos locais no MERCOSUL: as iniciativas paradiplomáticas isoladas de autoridades estaduais e municipais. No Brasil, há uma clara concentração desse tipo de iniciativa na região Sul, onde alguns governos estaduais chegam a possuir secretarias específicas para tratar de assuntos relacionados ao MERCOSUL. É o caso do governo do Paraná com a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do MERCOSUL. Um exemplo eloquente da atividade paradiplomática relacionada ao MERCOSUL no Sul do Brasil ilustrará o elevado nível de interlocução que essas ações podem alcançar. Em setembro de 2014, o presidente do Uruguai, José Mujica, acompanhado de seu ministro de Relações Exteriores, Luis Almagro, e dos vice-ministros de Indústria e de Educação, visitou Porto Alegre a convite do governador Tarso Genro. O presidente visitou o projeto "Cadeia Solidária Binacional do PET", que compreende a reciclagem de garrafas PET em sucessivas etapas no Rio Grande do Sul, Uruguai e Minas Gerais, onde são transformadas em fibra sintética. O produto retorna ao Rio Grande do Sul, onde cooperativas de costureiras produzem sacolas, calçados, camisetas e outros artigos. O governo estadual estimava que o projeto envolveria nove mil empregos diretos e 45 mil indiretos. Segundo o governador, a iniciativa é um exemplo de integração "de baixo para cima", com forte conteúdo social e de integração produtiva[164].

Comprovando a hipótese neofuncionalista de que a integração demandada por atores domésticos gera dinâmica autossustentável, o governo gaúcho tem, em sucessivas administrações, procurado aprofundar a relação com Argentina e Uruguai. Em 18 de julho de 2016, por exemplo, o governador José Ivo Sartori reuniu-se com o então ministro das Relações Exteriores, José Serra, para transmitir o "interesse do Rio Grande do Sul em reativar o MERCOSUL". Na ocasião, Sartori informou ter recebido visita do embaixador da Argentina no Brasil,

164 Informações disponíveis em: <http://portal.camaranh.rs.gov.br/noticias/pepe-mujica-visita-novo-hamburgo-para-conhecersede-da-cadeia-solidaria-binacional-do-pet>. Acesso em: 15/09/2016.

a quem comunicara a intenção de promover missão ao país vizinho, "para reativar o diálogo com autoridades e estreitar o relacionamento econômico"[165].

O acentuado interesse do Sul do Brasil no aprofundamento do MERCOSUL é consequência natural da fronteira compartilhada com os parceiros originais do Brasil no bloco. O exame das redes subnacionais cujos interesses orbitam o MERCOSUL, porém, revela não haver exclusividade do Sul. Uma das mais ativas redes desse gênero é a Mercocidades, que reúne mais de trezentas cidades de oito países, incluindo algumas do Nordeste do Brasil e ao menos uma do Norte: Belém. Integram-na, ainda, várias cidades de países amazônicos (Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela). Sua origem remonta a 1995, quando foi realizado, em Assunção, o seminário "MERCOSUL: oportunidades e desafios para as cidades", organizado pela União de Cidades Capitais Iberoamericanas (UCCI). Na ocasião, as capitais participantes assinaram a Declaração de Assunção, na qual expressaram a determinação de criar uma rede de cidades do MERCOSUL. No mesmo ano, foi assinada a ata de fundação da rede Mercocidades e o Compromisso de Porto Alegre, por meio do qual as cidades manifestaram sua intenção de participar como protagonistas do processo de integração[166]. Os prefeitos que integram a rede reúnem-se ao menos uma vez por ano na cúpula Mercocidades e influenciam a agenda do FCCR, cujo comitê de municípios tem sido coordenado pelo prefeito que ocupa a presidência da Mercocidades.

Duas redes brasileiras foram criadas antes mesmo que o MERCOSUL existisse, mas ganharam nova importância com o processo de integração: o Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e o CODESUL. O primeiro, como fica claro pelo nome, possui escopo territorial específico. Formado em março de 1990 por representantes

165 Informações disponíveis no *site* do governo do estado em: <http://www.rs.gov.br/conteudo/243115/estado-tem-interesse-nareativacao-do-mercosul-afirma-sartori>. Acesso em: 15/09/2016).

166 Foram doze cidades fundadoras: Assunção (Paraguai), Buenos Aires, Córdoba, La Plata e Rosário (Argentina), Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador (Brasil) e Montevidéu (Uruguai). Informações disponíveis em <http://www.mercociudades.org>. Acesso em: 01/10/2016.

das prefeituras, câmaras de vereadores e associações comerciais de 15 municípios do estado do Paraná e um do Mato Grosso do Sul, o Conselho defende os interesses da região ribeirinha ao lago formado pela usina binacional, na fronteira com o Paraguai. Desde 2005, o Conselho participa de fórum binacional de prefeitos, que visa integrar as margens brasileira e paraguaia do lago de Itaipu e criar soluções para problemas comuns de seus municípios. O Conselho tem sido regularmente consultado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República (SAF) na coordenação do capítulo brasileiro do FCCR[167].

O CODESUL, por sua vez, foi criado em 1961, por convênio entre os governos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em 1992, o Mato Grosso do Sul passou a integrá-lo. Com mais de 50 anos de história, o CODESUL subdivide-se hoje em 14 comissões temáticas e permanece ativo, com reuniões regulares das comissões e dos governadores. Além de acompanhar os trabalhos do FCCR, o CODESUL tem cooperado ativamente com associações congêneres, como a ZICOSUL e a CRECENEA. Com a primeira, foi assinado protocolo de intenções em dezembro de 2009. Executa-se ainda hoje plano de trabalho conjunto, que compreende ações em áreas como ciência e tecnologia, agricultura, educação, indústria, comércio e turismo.

A ZICOSUL foi formada em 1997 por diversas regiões e estados vizinhos da Argentina (Norte Grande), Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina), Bolívia (sul), Chile (norte), Peru (sul) e Paraguai (todo o país). Hoje, participam ao todo 46 governos estaduais e provinciais. Com afiliação tão ampla e diversa, a ZICOSUL envolve ao menos dois grandes grupos de interesse: de um lado, os dos estados e províncias mediterrâneos e, de outro, os das regiões no litoral do oceano Pacífico. A entidade persegue o objetivo comum a ambos os grupos de promover a interconexão viária do centro da América do Sul aos

167 Entrevista com o então assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo e membro da Secretaria Técnica Permanente do capítulo brasileiro do FCCR, Bruno Sadeck, em 26/11/2015.

portos chilenos e peruanos no Pacífico, além de promover o comércio intrarregional[168].

A argentina CRECENEA, por sua vez, foi criada em 1984 pelos governadores das províncias do nordeste da Argentina (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé), região menos desenvolvida do país. A cooperação entre a CRECENEA e o CODESUL é referência histórica na integração e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Argentina, e como tal, eixo significativo das iniciativas subnacionais no MERCOSUL. A Ata para a Integração Argentino-Brasileira, de julho de 1986, determinou a negociação de uma série de protocolos, entre os quais, o Protocolo Regional Fronteiriço nº 23, assinado pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney em novembro de 1988. O instrumento reconhece a competência da CRECENEA e do CODESUL em temas relacionados à integração fronteiriça.

A primeira reunião entre os dois agrupamentos foi realizada no Itamaraty, em 1989[169]. Em 1995, criou-se o Foro Permanente de Governadores da CRECENEA e do CODESUL, que vem reunindo-se com regularidade desde então e desenvolve planos de trabalho conjuntos em diversas áreas.

Na região Norte do Brasil, o MERCOSUL não tem sido uma realidade tão presente quanto na Sul e Sudeste. Dos representantes de governos estaduais entrevistados para este trabalho, nenhum demonstrou conhecimento ou interesse por oportunidades relacionadas especificamente às instituições do bloco regional, que associam ao Sul do Brasil.

Se, entretanto, por MERCOSUL entendermos também os países associados ao bloco no norte da América do Sul, reverte-se completamente aquele quadro, como demonstrarão os casos de iniciativas paradiplomáticas a serem estudados no capítulo 5. Os governos subnacionais do Norte do Brasil também participam de redes e

168 Informações disponíveis em: <http://zicosur.info/quienessomos.html>. Acesso em: 02/10/2016.

169 CARLINO *et al.*, 2003.

coalizões transgovernamentais, como a Iniciativa MAP (Madre de Dios, Peru-Acre-Pando), Bolívia, a Força-Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas e o Foro de Municípios Fronteiriços, formado por cidades do Acre e de regiões vizinhas no Peru e na Bolívia. Se o MERCOSUL não tem surgido expressamente na agenda desses foros, essa lacuna deve-se sobretudo à distância, à falta de informação e à concentração persistente das iniciativas do bloco no Cone Sul, conforme se verá nas próximas seções deste capítulo.

3.2. As disparidades regionais no MERCOSUL, o Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM) e os fundos setoriais

É amplamente reconhecido o fato de que o MERCOSUL tem nas assimetrias entre os estados partes e entre suas regiões um formidável desafio a superar. Do mesmo modo que, na União Europeia buscou-se corrigir desigualdades regionais por meio de fundos estruturais, examinados no capítulo 2, também no bloco sul-americano a questão tem sido considerada um obstáculo ao aprofundamento da integração. Como visto na introdução do presente capítulo, o risco de agravamento das desigualdades entre as regiões brasileiras com a concentração dos benefícios do MERCOSUL no Sul e Sudeste tem motivado preocupação desde a década de 90. Estudos indicam que esse temor não é infundado. O economista da UNICAMP Paulo de Sá Porto, por exemplo, concluiu, em 2000, que o MERCOSUL podia estar contribuindo para o aumento das disparidades regionais no Brasil, ao beneficiar principalmente as regiões que já eram mais desenvolvidas, a Sul e a Sudeste[170]. O estudo mostra que o peso do MERCOSUL nas exportações do Sul e do Sudeste foi muito maior que nas demais regiões ao longo da década de 90. Roberto Bouzas salienta, no mesmo sentido, que, em 2000, as regiões

170 PORTO, 2000.

Sul e Sudeste do Brasil e os Pampas argentinos somados perfaziam 70% do comércio intrazona do MERCOSUL[171].

Analisando período mais recente, observa-se a persistência dessa concentração. A tabela 1 compara a participação das exportações para o MERCOSUL nos estados do Norte, Sul e Sudeste, nos anos de 2009 e 2015. No Norte, a participação caiu de 4,56% a 1,78%, enquanto no Sudeste se manteve estável, em torno de 11% e no Sul caiu de 15% a 11, 58%.

Tabela 1 - Participação das exportações ao MERCOSUL por estado e região: 2009/2015 (valores em US$ FOB)

UF/ Região	Exportações Totais 2009	Exportações para o MERCOSUL 2009	Participação MERCOSUL/ exporta-ções totais (%) 2009	Exportações Totais 2015	Exportações para o MERCOSUL 2015	Participação MERCOSUL/ exportações totais (%) 2015
RJ	13.519.419.301	596.997.327	4,41%	17.026.543.244	1.325.462.451	7,78%
SP	42.380.659.844	6.896.057.752	16,20%	45.575.635.720	8.026.410.962	17,61%
MG	19.517.677.395	1.315.009.305	6,73%	22.009.214.109	1.544.690.572	7,01%
ES	6.510.240.948	135.439.039	2,08%	9.830.247.541	298.711.624	3,03%
Região Sudeste	*81.927.997.488*	*8.943.503.423*	*10,91%*	*94.441.640.614*	*11.195.275.609*	*11,85%*

UF/ Região	Exportações Totais 2009	Exportações para o MERCOSUL 2009	Participa-ção MER-COSUL/ exporta-ções totais (%) 2009	Exportações Totais 2015	Exportações para o MERCOSUL 2015	Participação MERCOSUL /exportações totais (%) 2015
PR	11.222.826.796	1.327.827.890	11,83%	14.909.080.745	1.774.391.568	11,90%
SC	6.427.660.746	652.735.978	10,15%	7.644.022.628	799.564.430	10,46%
RS	15.236.061.960	2.951.669.384	19,37%	17.518.127.443	2.068.708.601	11,81%
Região Sul	*32.886.549.502*	*4.932.233.252*	*15,00%*	*40.071.230.816*	*4.642.664.559*	*11,58%*

171 BOUZAS, 2005, p. 91 e 92.

UF/ Região	Exportações Totais 2009	Exportações para o MERCOSUL 2009	Participa-ção MER-COSUL/ exporta-ções totais (%) 2009	Exportações Totais 2015	Exportações para o MERCOSUL 2015	Participação MERCOSUL /exportações totais (%) 2015
AC	15.720.476	119.763	0,76%	15.982.885	4.886	0,03%
AP	182.838.833	2.392	0,001%	250.152.100	3.146	0,001%
AM	883.865.848	369.383.844	41,79%	772.274.822	198.061.115	25,65%
PA	8.345.255.133	82.354.333	0,98%	10.272.495.107	32.193.268	0,31%
RO	391.236.372	9.734.043	2,48%	982.516.401	5.548.106	0,56%
RR	12.686.111	26.760	0,21%	11.627.883	0	0
TO	280.218.094	27.846	0,009%	901.811.386	227.016	0,02%
Região Norte	*10.111.820.867*	*461.648.981*	*4,56%*	*13.206.860.584*	*236.037.537*	*1,78%*

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Aliceweb/MDIC.

O FOCEM foi criado em 2004 e está operativo desde 2007. O Fundo tem o objetivo de "financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e *regiões menos desenvolvidas*, apoiar o fortalecimento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração"[172]. Há, portanto, quatro programas financiados pelo Fundo: três voltados à redução de assimetrias (convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e coesão social) e um destinado ao fortalecimento da estrutura institucional do bloco. Os três primeiros destinam-se a projetos apresentados pelos estados partes, com ênfase em obras de infraestrutura no programa de convergência estrutural. Os projetos devem contar com contrapartida nacional equivalente a 15% de seu valor. O quarto programa tem-se limitado a 0,5% do orçamento anual do Fundo e é executado por órgãos do MERCOSUL com orçamentos próprios, como a Secretaria do MERCOSUL, em Montevidéu, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, em Buenos Aires, ou o

172 Art. 1º da Decisão 45/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC), grifo nosso.

Instituto Social do MERCOSUL, em Assunção. Em dezembro de 2015, havia um total de 49 projetos em execução, finalizados ou em análise[173].

Qualquer entidade pública dos estados partes pode ter acesso aos recursos do FOCEM, incluindo governos estaduais e prefeituras. O processo de escolha dos projetos passa por seis etapas. Em primeiro lugar, devem ser apresentados à Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF), função desempenhada no Brasil pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A UTNF seleciona os projetos que serão apresentados para financiamento pelo FOCEM, em função de sua viabilidade técnica; do cumprimento dos requisitos estabelecidos no regulamento do Fundo; e das prioridades definidas pelo estado parte, e então os encaminha à Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM). Esta examina se os projetos são elegíveis e, caso verifique o cumprimento das condições de elegibilidade e dos requisitos formais previstos no regulamento do FOCEM, encaminha-os para a Unidade Técnica FOCEM (UTF), órgão permanente sediado na Secretaria do MERCOSUL em Montevidéu. A UTF elabora parecer técnico de cada projeto e os envia novamente à CRPM. Esta, se houver consenso, eleva os projetos ao Grupo Mercado Comum (GMC), que, após análise, os encaminha para aprovação do Conselho do Mercado Comum (CMC)[174].

Como se vê, o processo de aprovação é lento e envolve, em diversas etapas, possibilidades de veto em órgãos intergovernamentais, como são a CRPM, o GMC e o CMC.

Em entrevista realizada por ocasião da elaboração deste trabalho, uma analista do extinto Ministério do Planejamento informou que a análise inicial dos projetos pela Unidade Técnica Nacional pode levar de seis meses a um ano. A lentidão do processo, decorrente da complexidade dos requerimentos técnicos previstos no regulamento do Fundo, tem

173 MERCOSUL, 2015a.

174 Decisão CMC 18/05.

desestimulado os governos locais a apresentar projetos, por receio de que sua execução seja iniciada após o término de seus mandatos[175].

Embora, para nossos objetivos, sejam as assimetrias entre as regiões as que mais interessam, é preciso reconhecer que o MERCOSUL caracteriza-se também por imensas disparidades entre seus estados partes. O Brasil representa mais que 70% do território, da população e do PIB. Em contraste, Paraguai e Uruguai juntos não chegam a 5% em qualquer uma dessas variáveis. Essas diferenças geram uma distribuição desigual dos ganhos com o processo de integração, o que pode levar a desacordo entre os membros e colocar em risco a própria existência do bloco[176]. Por essa razão, embora a decisão que cria o FOCEM mencione o objetivo de promover a convergência das "regiões menos desenvolvidas", o critério adotado para a distribuição dos recursos considera apenas as assimetrias entre os estados partes. As contribuições anuais ordinárias do Fundo foram determinadas pela Decisão CMC 18/05. O Brasil arca com 70%, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1%, perfazendo um total de US$ 100 milhões[177]. Os recursos são distribuídos da seguinte forma: o Paraguai recebe 48%; o Uruguai, 32%; enquanto o Brasil e a Argentina, 10% cada[178].

Com o processo de adesão da Venezuela, a Decisão CMC 41/12 estabeleceu a previsão de contribuições daquele país. A Decisão CMC 22/15 reproduziu o que os orçamentos do FOCEM, a partir de 2013, estabeleciam, com contribuições anuais totais de US$ 127 milhões, divididos como segue: Brasil, US$ 70 milhões; Argentina, US$ 27 milhões; Venezuela, US$ 27 milhões; Paraguai, US$ 1 milhão e Uruguai, US$ 2 milhões. A destinação dos recursos passou a obedecer a seguinte

175 Entrevista com Sílvia Drummond, analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 01/12/2015.

176 BLYDE *et al.*, 2008, p. 25.

177 Atendendo a proposta brasileira, a Decisão CMC nº 18/05 estabeleceu o incremento gradual das contribuições nos dois primeiros anos de funcionamento do FOCEM: no primeiro ano, os estados partes deveriam pagar apenas 50% de suas contribuições anuais; no segundo ano, 75%, e somente a partir do terceiro ano é que as contribuições abrangeriam 100% do previsto.

178 Decisão nº 18/05 do CMC. O critério para a definição das contribuições foi a média do PIB dos estados-membros entre 1995 e 1998, antes da crise cambial de 1999.

distribuição: Brasil, 9,1%; Argentina, 9,1%; Venezuela, 9,1%; Paraguai, 43,65% e Uruguai, 29,05%. A Decisão CMC 22/15, porém, deveria ter sido ratificada pelos legislativos dos estados partes e ainda não estava vigente em dezembro de 2015, quando nova decisão (CMC 35/15) prorrogou a vigência do regulamento anterior[179].

Um dos principais desafios observados na experiência prática com o FOCEM foi a necessidade de contornar crescente sobra de recursos não utilizados em exercícios anteriores. Entre 2009 e 2014, o volume de recursos não alocados a projetos, ou alocados mas não utilizados, aumentou a cada ano, chegando a US$ 453 milhões, o equivalente a mais de quatro vezes a contribuição anual total dos membros[180]. Em dezembro de 2015, os recursos não alocados somaram US$ 302,6 milhões e os alocados mas não utilizados chegaram a US$ 230,2 milhões, um total de US$ 532 milhões em sobras de exercícios anteriores. Ao fim de 2016, havia US$ 283,7 milhões em recursos não alocados e US$ 239,7 milhões em dezembro de 2017. Os recursos alocados mas não utilizados alcançaram US$ 207,3 milhões em 2016 e US$ 164,9 milhões em 2017[181]. Essa situação resulta de duas dificuldades que precisariam ser superadas para tornar o Fundo mais eficaz: o número insuficiente de projetos elegíveis apresentados e a lentidão na execução de projetos aprovados.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2010 apresentou propostas para aperfeiçoar o FOCEM[182]. A primeira delas sugere que empresas privadas pudessem apresentar e executar projetos com recursos do Fundo pelo menos no programa de desenvolvimento da competitividade. Os artigos 18 e 32 da Decisão CMC 18/05 dispunham

179 A Venezuela chegou a efetuar o pagamento de US$ 27 milhões de suas contribuições ao FOCEM referentes a 2013, mas não desembolsou o que devia para 2014 nem 2015, embora suas contribuições estivessem previstas nos orçamentos aprovados pelo CMC para aqueles anos. A partir de 2016, já não se previram mais contribuições de nenhum estado parte, a pedido do Brasil, uma vez que o Congresso Nacional aprovara apenas dez anos de contribuições, iniciadas em 2006, não havendo respaldo legislativo para contribuições a partir de 2016.

180 ROJAS, 2015, p. 10.

181 Decisões CMC 36/15, 07/16 e 29/17, que aprovam o orçamento do FOCEM para 2016, 2017 e 2018, respectivamente.

182 SOUZA *et al.*, 2010.

que os projetos financiados pelo Fundo deviam ser propostos e executados "sob responsabilidade do setor público de um ou mais estados partes". Segundo os autores, a eventual revisão dessa regra de exclusividade do setor público poderia contribuir para ampliar a demanda pelo Fundo. Argumentam que os empresários conhecem melhor do que o estado as próprias deficiências e poderiam apontar os setores que carecem de investimentos para elevar a produtividade[183]. A segunda proposta recomenda maior transparência nas informações disponíveis sobre projetos aprovados e sua execução, bem como ampliação da divulgação dos requisitos para acessar recursos do FOCEM. O extinto Ministério do Planejamento, que era responsável por receber e selecionar propostas de projetos no Brasil, chegou a participar de palestras e seminários com o objetivo de divulgar o Fundo junto a potenciais solicitantes. A partir de 2013, porém, com a vigência de restrições orçamentárias que atingiram os diversos órgãos da administração federal, houve sensível redução desse tipo de iniciativa[184].

O estudo do IPEA sugeriu, ainda, usar parte dos recursos para capacitar potenciais solicitantes, incluindo governos subnacionais. O regulamento do fundo veda sua utilização para financiar estudos de viabilidade e projetos básicos, o que tem representado considerável obstáculo à apresentação de projetos por prefeituras e governos estaduais. Como se verá a seguir, essa tem sido uma antiga reivindicação do FCCR, uma vez que as regiões que mais precisam dos recursos do Fundo são também as menos capazes de apresentar projetos com possiblidades concretas de aprovação. O regulamento do FOCEM exige que os projetos sejam acompanhados de análises técnica, financeira,

183 O art. 14 da Decisão 18/05 previa a possibilidade de se considerar a modalidade de concessão dos recursos do Fundo por meio de empréstimos. O estudo do IPEA sugere que a participação do setor privado poderia ser eventualmente considerada nessa modalidade. O fato, porém, é que os empréstimos jamais foram realmente cogitados no FOCEM, pois implicariam mudar a própria lógica do fundo e a própria estrutura da UTF, que passaria a ter de contar com especialistas em análises de risco, garantias, etc. Também seria necessário estabelecer uma política de juros, entre outras dificuldades práticas. Embora a Decisão CMC nº 22/15 não contemple essa possibilidade para o FOCEM II, não seria completamente impossível que, caso essa norma venha, algum dia, a entrar em vigor, um novo regulamento possa vir a mudar essa prática.

184 Entrevista com Sílvia Drummond, analista do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 01/12/2015.

socioeconômica e ambiental, além de custo-benefício, com cálculo da taxa de retorno socioeconômico. A proposta de usar parte do Fundo para financiar projetos foi defendida por outros autores, como Gustavo Rojas, em avaliação do Fundo publicada em 2015[185].

Finalmente, o estudo do IPEA propôs que o FOCEM adotasse um regime misto de distribuição dos recursos, levando em conta parâmetros por país e por região. A renda *per capita* e o IDH das regiões Norte e Nordeste estão entre os piores do MERCOSUL. A pesquisa do IPEA, ao comparar o IDH de regiões subnacionais do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, concluiu que as 14 piores posições são ocupadas por estados brasileiros do Norte e Nordeste. Um total de 16 estados dessas regiões têm IDH inferior ao do Paraguai. Entre as dez regiões com renda per capita mais baixa do MERCOSUL, há quatro estados da região Norte e cinco da Nordeste[186]. Caso fosse adotada como critério de distribuição dos recursos do FOCEM a renda *per capita* das regiões, a exemplo do que ocorre com parte dos fundos estruturais europeus, o Brasil, maior país do bloco, seria beneficiário líquido do Fundo[187]. Atualmente, não há diferenciação no critério de distribuição dos recursos entre os diferentes programas financiados. O estudo do IPEA sugeriu que, ao menos no programa de coesão social, o FOCEM passasse a adotar critérios que considerem o desenvolvimento relativo das regiões subnacionais do MERCOSUL, como renda *per capita* e IDH. Segundo os autores, essa medida tornaria o fundo "mais racional e lhe daria maior legitimidade frente à população brasileira". Acrescentam que os estados brasileiros e argentinos menos desenvolvidos são também aqueles geográfica e economicamente menos integrados ao MERCOSUL. A implementação de projetos financiados pelo FOCEM naqueles estados poderia:

> servir ao propósito de promover sua maior integração ao bloco, bem como de legitimar e ampliar o processo de integração [...] o FOCEM

185 ROJAS, 2015, p. 16.

186 SOUZA *et al.*, 2010, p. 18-19. O autor usa dados de 2004.

187 BLYDE *et al.*, 2008, p. 26.

> ganharia maior notoriedade e legitimidade em regiões atualmente menos beneficiadas pelo processo de integração do MERCOSUL, como a Norte e Nordeste. Consequentemente, não apenas o fundo, mas o próprio projeto do MERCOSUL ampliaria sua legitimidade ante o povo brasileiro, o que facilitaria o apoio político ao processo de integração do bloco[188].

De fato, ainda que se mantenha a atual distribuição dos recursos do Fundo, privilegiando o Paraguai e o Uruguai por decisões de política externa tomadas no contexto da criação do FOCEM, parece de todo legítima a proposta de, ao menos com a parcela de recursos destinada ao Brasil, considerar a importância de atender as regiões menos desenvolvidas do país. Observa-se nos projetos do FOCEM que envolvem o Brasil, sobretudo no programa de convergência estrutural, relativa concentração na região Sul. Dos seis projetos nacionais ou pluriestatais que envolviam o Brasil no orçamento de 2016 (Decisão CMC 36/15, de dezembro de 2015), havia apenas dois na área de infraestrutura (programa de convergência estrutural): os sistemas de saneamento de Ponta Porã (MS) e das cidades geminadas de Aceguá (RS)-Aceguá (Uruguai). Os demais projetos possuíam alcance nacional (combate à febre aftosa, setor automotivo, área de biotecnologia e cadeia produtiva de petróleo e gás). Se incluirmos, porém, os projetos rescindidos, fica clara a concentração no Sul: o sistema sanitário de São Borja (RS) e a biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu (PR)[189]. No que respeita a projetos que se encontravam em análise no momento da redação da tese que deu origem a este texto, havia outros três que beneficiavam a região Sul: a complementação da infraestrutura do Parque Tecnológico de Itaipu, a pavimentação da rodovia que liga as BR-282 e 283, em Chapecó (SC) e a modernização do Laboratório de Referência Enológica (LAREN), da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Rio Grande do Sul.

188 SOUZA *et al.*, 2010, p. 44-45.

189 Decisões CMC 06/15 e 05/15, respectivamente.

Um quarto projeto em análise beneficiava a região Sudeste: o Centro de Nano e Biotecnologia do MERCOSUL, a ser instalado no Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais, de Campinas (SP)[190].

No capítulo 6, adiante, serão retomadas propostas com o objetivo de facilitar o acesso da região Norte aos recursos do FOCEM. Diga-se, desde já, que nas entrevistas com representantes dos governos estaduais realizadas para este trabalho, ficou comprovado o desconhecimento do FOCEM e das oportunidades de maior integração da região Norte ao MERCOSUL.

Em defesa da concentração de projetos do FOCEM no Sul do Brasil, seria possível argumentar que contribuem para o aperfeiçoamento da infraestrutura que liga o país a seus parceiros originais no MERCOSUL, enquanto investimentos na região Norte desviariam o Fundo do eixo que concentra a maior parte do comércio intrabloco[191]. É fácil refutar esse raciocínio com duas observações. Primeira, o MERCOSUL deveria alcançar todas as regiões do Brasil, conforme já mencionado acima, afinal nenhum dos seus textos constitucionais exclui qualquer região brasileira. Segunda, a reserva de uma pequena parcela do FOCEM para a região Norte, ainda quando beneficie também países vizinhos que possuem hoje a condição de estados associados ao bloco, não contraria o regulamento do Fundo. O projeto aprovado pelo FOCEM de combate à febre aftosa, por exemplo, beneficia, além dos membros fundadores do MERCOSUL, a Bolívia – que embora tenha iniciado processo de adesão como estado parte é ainda membro associado, contribuindo para a segurança da pecuária nas regiões vizinhas de Mato Grosso e Rondônia. A possibilidade de que a Bolívia e a Venezuela venham a confirmar-se como estados partes corrobora, naturalmente, o acesso da região Norte

190 Entrevista com Sílvia Drummond, analista do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 01/12/2015.

191 A Decisão CMC 18/05 não faz exigência expressa de que o Fundo seja utilizado apenas em programas que contribuam para maior integração dos estados partes. Em alguns de seus dispositivos, porém, dá ênfase a essa perspectiva. O art. 3 prevê que o programa de desenvolvimento da competividade deve contribuir para "processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-MERCOSUL". O art. 13 dispõe que os recursos para o programa de convergência estrutural "deverão empregar-se prioritariamente para aumentar a dotação de infraestrutura física dos estados partes, em particular para facilitar o processo de integração".

a recursos do FOCEM. Convém lembrar, ainda assim, que a Decisão 17/15 do CMC aprovou um modelo de acordo para participação dos estados associados em atividades de fundos do MERCOSUL, prevendo também a possibilidade de que contribuam financeiramente. A ideia original era permitir que outros países sul-americanos pudessem acessar os fundos setoriais do MERCOSUL, não imediatamente o FOCEM, que pressupõe nível mais elevado de integração entre os estados partes. Não há, todavia, no modelo de acordo aprovado, qualquer limitação nesse sentido.

Além do FOCEM, o MERCOSUL conta com fundos setoriais que também podem contribuir para a correção de disparidades regionais e para o maior envolvimento de atores subnacionais no processo de integração. São eles: o Fundo de Garantia para Pequenas e Médias Empresas (FOPYME), o Fundo de Agricultura Familiar (FAF), o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM), o Fundo de Promoção de Turismo (FPTur), o Fundo Cultural e o Fundo de Promoção das Cooperativas do MERCOSUL.

O FOPYME tem o objetivo de "garantir, direta ou indiretamente, operações de crédito contratadas por micro, pequenas e médias empresas que participem de atividades de integração produtiva no Mercosul" (art. 1° da Decisão CMC 41/08). O Fundo servirá de garantia para que pequenas empresas possam acessar os mercados de crédito a menor custo.

Os estados partes comprometeram-se a destinar US$ 100 milhões por ano ao Fundo, ficando o Brasil responsável por 70%, a Argentina por 27%, o Uruguai por 2% e o Paraguai por 1%, o mesmo critério adotado para o FOCEM. Em dezembro de 2014, o Conselho de Administração do Fundo (CAFOPYME) aprovou uma proposta de modelo operacional para o Fundo, que ainda precisa ser pormenorizada e aprovada pelos legislativos dos estados partes. No Brasil, o assunto estava em análise no então Ministério da Fazenda ao concluir-se este texto.

O FAF destina-se a "financiar os programas e projetos para a agricultura familiar do MERCOSUL, assim como facilitar uma ampla participação dos atores sociais em atividades relacionadas ao tema"[192]. O FAF é constituído pelas contribuições dos ministérios de Desenvolvimento Agrário dos países-membros, somando inicialmente US$ 300 mil, distribuídos da mesma forma que no FOCEM e FOPYME. Além disso, há outra contribuição fixa anual a ser feita por cada estado parte, no valor de US$ 15 mil. No Brasil, o Decreto nº 7.858, de dezembro de 2012, aprovou o regulamento do Fundo. As contribuições foram integralizadas a partir de 2013, embora alguns países-membros não tenham contribuído ainda. O FAF está aberto à participação de estados associados[193]. Há países, como Equador e Bolívia, que têm acesso ao Fundo mesmo sem contribuir. O Chile, por sua vez, já contribuiu, embora formalmente não faça parte do Fundo. Os recursos e seleção de projetos ficam sob a responsabilidade da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), cujas iniciativas serão estudadas a seguir, na seção 3.4. A gestão dos recursos foi colocada a cargo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Projetos da FAO também têm contribuído para o setor de agricultura familiar no MERCOSUL, em coordenação com a REAF.

O FEM entrou em vigor no Brasil em 2011, tornando-se o primeiro fundo social do MERCOSUL a iniciar sua operação. O Fundo, administrado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) mediante convênio com o MERCOSUL, tem o objetivo de apoiar programas de mobilidade de estudantes e professores entre os países do MERCOSUL, por meio da oferta de bolsas de intercâmbio. Os estados associados também podem participar do FEM. As contribuições iniciais previstas perfazem US$ 1 milhão, às quais poderão somar-se aportes dos estados associados, de terceiros países, de organismos internacionais e

192 Decisão CMC 06/09.

193 Decisão CMC 45/08, art. 2.

do setor privado[194]. Em entrevista concedida por ocasião da redação deste texto, a assessora internacional do Ministério da Educação informou que ainda não havia projetos em execução com recursos do Fundo, uma vez que apenas recentemente fora aprovada a metodologia para uso dos recursos[195]. O MERCOSUL Educacional também será examinado na seção 3.4.

O FPTur incentivará o aumento do fluxo de turistas extrazona para o MERCOSUL, por meio da participação conjunta dos países-membros em eventos turísticos internacionais, instalação de escritórios regionais e outras ações. A primeira contribuição anual total será de US$ 603 mil, repartida segundo os seguintes percentuais: 65% Brasil, 20% Argentina, 7,5% Paraguai e 7,5% Uruguai[196]. Em outubro de 2015, foi publicado no Brasil decreto legislativo que aprova a criação do Fundo.

Finalmente, o Fundo MERCOSUL Cultural teve suas regras aprovadas em reunião dos ministros de Cultura do bloco em novembro de 2014. O Fundo financiará iniciativas culturais de pessoas físicas ou jurídicas dos estados partes e associados que optem por participar. O objetivo é estimular projetos conjuntos em diversos segmentos culturais.

3.3. O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR)

Nesta seção, busca-se avaliar a eficácia do FCCR como órgão representativo dos interesses de governos subnacionais no MERCOSUL. Ao estudar seu *modus operandi*, salienta-se o real alcance de sua influência no processo de integração e a legitimidade da agenda do foro em termos de representação dos governos locais. Constata-se ainda o

194 A Decisão CMC 50/2015 prevê a participação da Venezuela no FEM, após incorporação da norma ao ordenamento jurídico daquele país.

195 Entrevista com Carla Barroso Carneiro, assessora internacional do Ministério da Educação, em 11/12/2015.

196 A Decisão CMC 49/2015 prevê a participação da Venezuela no FPTur, após incorporação da norma ao ordenamento jurídico daquele país.

nível relativamente baixo de participação da região Norte e examinam-se suas possíveis causas.

O FCCR foi criado em 2004, "com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos estados partes do MERCOSUL"[197]. O Foro apenas seria instalado em janeiro de 2007, quando se realizou sua primeira reunião no Rio Janeiro. O regulamento do órgão foi aprovado pela Resolução 26/07 do GMC. O FCCR sucedeu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências, criada em 2000, por resolução do GMC. O Foro é formado por um comitê de municípios e um comitê de estados, províncias e departamentos. Cada comitê é formado por até dez representantes de cada país e escolhe um coordenador entre seus membros, por período de um ano. A coordenação geral do Foro é integrada pelos coordenadores nacionais de cada país-membro, geralmente representantes dos governos centrais, e pelos coordenadores dos comitês. O cargo de coordenador do FCCR é desempenhado pelo coordenador nacional do país que ocupa a presidência *pro tempore* do MERCOSUL (PPT). A coordenação-geral é encarregada de preparar o projeto de agenda das reuniões do Foro, incluindo reuniões de coordenadores (nacionais e de ambos os comitês) e reuniões plenárias, realizadas ao menos uma vez por semestre. As decisões são tomadas por consenso. O FCCR pode emitir declarações e propor ao GMC medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes das jurisdições de seus membros, bem como formular recomendações, seja por iniciativa própria ou a partir de consultas realizadas pelo GMC e pelos demais órgãos do MERCOSUL[198].

Em entrevista ao autor, o então assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República (SAF) e membro da Secretaria Técnica Permanente do capítulo

197 Decisão CMC 41/04, art. 1º.

198 Regulamento interno do FCCR (Resolução 26/07 do GMC).

brasileiro do FCCR, Bruno Sadeck, observou que os municípios vêm participando mais ativamente do Foro que os governos estaduais, à exceção de alguns governadores do Sul, como Tarso Genro (RS), que teria demonstrado vivo interesse pelo FCCR. Segundo o assessor, a SAF convida regularmente a participar das reuniões do Foro os prefeitos das capitais estaduais, além das cidades que integram a rede Mercocidades. A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) também divulgam o FCCR e incentivam a participação entre seus associados.

Na opinião de Sadeck, há grande desinformação no Norte do Brasil sobre o MERCOSUL. De modo geral, "os governos do Norte não parecem perceber como sua participação no FCCR poderia refletir-se em benefício da população"[199]. Outra dificuldade para maior participação da região Norte no FCCR é o alto custo do deslocamento de representantes. A SAF não apoia financeiramente a participação de estados e municípios no Foro, mas teria procurado reverter o quadro de desinteresse mediante seminários e contato regular com os governos estaduais amazônicos. A principal dessas iniciativas foi a realização, em 2007, do Encontro de Governadores da Frente Norte do MERCOSUL, em Belém (PA).

Participaram governadores da região Norte do Brasil e de províncias de países vizinhos, por exemplo, Loreto e Ucayali, da Amazônia peruana. Resultou do encontro declaração intitulada "Carta do Pará", que estabelece objetivos nas áreas de desenvolvimento sustentável, cooperação técnico-científica e políticas sociais[200].

À época, foi possível identificar considerável interesse, sobretudo dos governos do Amazonas, Pará e Roraima. Em 2008, a governadora do Pará, Ana Júlia Carepa, foi escolhida coordenadora do comitê de governadores do FCCR. No mesmo ano, realizaram-se, em coordenação com o Foro, a Rodada de Integração Produtiva da Frente

199 Entrevista com o então assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo (SAF) e membro da Secretaria Técnica Permanente do capítulo brasileiro do FCCR, Bruno Sadeck, em 26/11/2015.

200 A Carta do Pará está disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/eventos/encontros-degovernadores/encontro-de-governadores-da-frente-norte-do-mercosul/carta-do-para>. Acesso em: 01/10/2016.

Norte do MERCOSUL, em Manaus, e o Encontro de Governadores Amazônia-Patagônia, na província argentina de Chubut. Resultou do Encontro acordo de cooperação entre o Amazonas e a província da Terra do Fogo sobre cooperação em promoção do turismo e pesquisa agropecuária. Ainda em 2008, os governadores de Roraima e Bolívar (Venezuela) reuniram-se no marco da IV Reunião Plenária do FCCR, em Salvador, e comprometeram-se a intensificar a cooperação com o objetivo de estreitar laços econômicos e sociais, assinando uma declaração conjunta ("Declaração Conjunta dos Governadores dos Estados de Roraima e Bolívar", Salvador, 15/12/2008"), que prevê o intercâmbio de informações e experiências entre as secretarias de planejamento, desenvolvimento e turismo. Constituiu-se ainda o Fórum de Autoridades Locais da Amazônia (FALA), que se reuniu em Belém, em janeiro de 2009, à margem do Fórum Social Mundial, com prefeitos e governadores de vários países amazônicos[201].

A participação do Norte do Brasil nas atividades do FCCR, no entanto, perderia *momentum* a partir de 2009. As atas das reuniões do Foro não registram a participação de representantes da Amazônia brasileira entre aquele ano e 2012. Iniciativas como o FALA e o Encontro Amazônia-Patagônia foram pontuais, carecendo de seguimento. Em julho de 2013, porém, quando a Venezuela assumiu a PPT do MERCOSUL por um ano[202], surgiu nova oportunidade para maior envolvimento da região Norte no FCCR. No mesmo mês, realizou-se reunião do Foro em Puerto Ordaz, no estado de Bolívar (Venezuela), que contou com a participação do então governador de Roraima, José de Anchieta Júnior. Naquela ocasião, examinaram-se as possibilidades de integração de cadeias produtivas entre os vizinhos Roraima e Bolívar. Considerou-se, igualmente, documento preliminar, preparado pela PPT venezuelana,

201 A ata da II Reunião do FCCR registra a decisão de incorporar o FALA como "*una comisión de FCCR que sirva de espacio de cooperacíon y diálogo entre los gobiernos amazónicos y la implantacíon de su programa de cooperacíon científica y cultural para desarrollo de la Amazonia*".

202 As PPTs do MERCOSUL alternam a cada semestre. A presidência venezuelana por período de um ano foi fato excepcional, a única vez na história do MERCOSUL em que isso ocorreu.

sobre a secretaria permanente do FCCR. A ata da reunião registra que o governador Anchieta manifestou interesse em participar da secretaria[203]. O entusiasmo inicial, porém, dissipou-se diante da crise política e econômica venezuelana, que prejudicou os últimos seis meses da PPT do país. Segundo o assessor da SAF, naquele período, "perdeu-se o contato com a presidência venezuelana do MERCOSUL". Desde então, tornou-se rarefeita a participação do país caribenho no FCCR.

Seria natural esperar maior envolvimento da região Norte no FCCR caso participassem do Foro representantes de governos locais limítrofes, no norte da América do Sul. Os estados associados, porém, não têm sido convidados a participar do Foro, embora o regulamento preveja a possibilidade de sua participação nas reuniões dos comitês, na qualidade de convidados (art. 13, parágrafo 3º). A ata da XIV reunião plenária, realizada em Caracas, em julho de 2014, registra proposta de que os governos subnacionais de estados associados sejam convidados a participar[204]. Durante a PPT brasileira do segundo semestre de 2015, foi convidado a participar da reunião plenária o governador do departamento boliviano de Cochabamba, que não compareceu. A embaixada da Bolívia em Brasília informou à época que o governo central ainda não definira a representação boliviana no Foro[205]. Em dezembro de 2015, porém, representante da Federação de Associações Municipais da Bolívia participou da XVII Reunião Plenária do FCCR, em Assunção[206].

De maneira geral, a SAF tem procurado coordenar e estimular a participação subnacional no FCCR. O órgão do governo federal elabora e faz circular propostas entre pontos focais nos 26 estados e no Distrito Federal, além das associações de municípios. Em 2012, a SAF procurou levantar demandas dos governos locais referentes ao MERCOSUL e

203 Ata da XXXVIII Reunião de Coordenadores do FCCR.

204 Ata da XIV Reunião Plenária do FCCR.

205 Entrevista com o assessor da SAF, Bruno Sadeck, em 26/11/2015.

206 Ata da XVII Reunião Plenária do FCCR.

à integração sul-americana, com o objetivo de elaborar uma lista de prioridades. O papel ativo da SAF na indução de uma agenda de interesses subnacionais na representação brasileira do FCCR remete à discussão sobre a função coordenadora do governo central, examinada no capítulo 1, acima. A estratégia adotada pelo órgão poderá ser alvo de críticas dos que veem nesse tipo de coordenação um desvirtuamento do objetivo original do FCCR, qual seja, dar voz autônoma aos governos locais, sem ingerência central. Essa crítica estende-se ao Foro como um todo, cuja agenda refletiria excessiva liderança dos governos nacionais. Basta recordar que, para a maioria dos países-membros do FCCR, a coordenação das representações nacionais é realizada por órgãos do governo central[207].

Como visto, porém, no caso da União Europeia, a institucionalização da participação subnacional no processo de integração envolve um processo de aprendizado relativamente lento. Nessa perspectiva, justifica-se a função estimuladora do governo central na fase inicial de mecanismo como o FCCR, que completa apenas dez anos de atividade, até que venha a tornar-se suficientemente conhecido e operativo para adquirir dinâmica própria.

A agenda do FCCR: FOCEM, Subgrupo de Trabalho 18 – SGT18 e integração produtiva

É preciso não exagerar nas críticas de que o FCCR não representaria os interesses de governos locais. Alguns dos itens na agenda do Foro constituem genuínos anseios comuns de todas as autoridades subnacionais dos países do MERCOSUL. Tais itens da pauta coincidem, em geral, com a criação de oportunidades para participação institucional de governos subnacionais no processo de integração. É o caso, por exemplo, das reiteradas reivindicações, presentes em declarações, atas

207 "[...] *las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar*" (SAUSI *et al.*, 2010).

e recomendações do Foro, de que o FOCEM se torne mais acessível aos governos locais. O regulamento do FCCR, aprovado em 2007, já atribuía ao Foro a responsabilidade de "dar continuidade, analisar e avaliar o impacto político e social das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas etapas de sua implementação, especialmente nas instâncias referentes aos Fundos de Convergência Estrutural do MERCOSUL"[208]. O Plano de Ação 2013/2014 do FCCR previa a realização de reuniões com as autoridades do FOCEM de cada país, com vistas a apresentar projetos de desenvolvimento fronteiriço, além do desenho de um plano de capacitação dos entes subnacionais para apresentação de projetos ao Fundo[209]. Declarações do FCCR, de 2008 a 2015, incluem, sem exceção, referências à necessidade de simplificação do FOCEM, a fim de torná-lo mais acessível[210]. Além disso, as recomendações 02/12 e 00/08 do FCCR ao GMC solicitam que seja dada prioridade a projetos de governos locais no FOCEM e que se observe a "especificidade territorial" na distribuição dos recursos do Fundo. Em 2010, chegou a ser elaborado pelo FCCR um projeto de governança fronteiriça com recursos da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECID), em que um dos objetivos era a capacitação de prefeituras de cidades gêmeas (núcleos populacionais conturbados na linha de fronteira) para apresentação de projetos ao FOCEM. A iniciativa, porém, não foi adiante em razão de irregularidades em sua execução[211].

Outros exemplos de temas recorrentes na agenda do FCCR e que dizem respeito à possibilidade de um papel institucional mais relevante para os governos locais, relacionam-se ao desenvolvimento fronteiriço e à integração produtiva local. Ambos os temas são abordados no Plano de Ação 2016/2017 do Foro[212]. No primeiro caso, reivindica-se maior

208 Resolução 26/07 do GMC (art. 5, alínea *c*).

209 Plano de Ação 2013/2014 para desenvolvimento das atividades do FCCR, aprovado pela Decisão 54/12 do CMC.

210 As declarações do FCCR podem ser encontradas nos anexos às atas de reuniões do Foro, disponíveis em: <www.mercociudades.org/node/2107>.

211 Entrevista com o assessor internacional da SAF, Bruno Sadeck, em 26/11/2015.

212 Plano de Ação 2016/2017 de desenvolvimento das atividades do FCCR, aprovado pela Decisão 48/15 do CMC.

participação do FCCR na agenda do Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (SGT18), criado em 2015, em substituição ao Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça.

Esse subgrupo reuniu-se cinco vezes entre 2016 e 2018 e representa mais uma oportunidade de se institucionalizar a participação subnacional no MERCOSUL[213]. De fato, na terceira reunião do SGT18, realizada em Brasília em novembro de 2017, a Conferência Nacional de Municípios solicitou autorização para participar de reuniões futuras. Ainda que possa ser coordenada pelos governos centrais, a agenda do SGT18, ao incluir temas afetos às fronteiras, requererá a capilaridade dos governos locais para a identificação de desafios e a execução de iniciativas úteis. Vale observar, no contexto de nossa investigação, que o único país amazônico a participar das reuniões do subgrupo até o presente é a Bolívia. A ausência de outros países vizinhos naturalmente limita o interesse desse foro para o Norte do Brasil.

Nada impediria, salvo melhor juízo, que outros países associados fossem convidados a participar. No caso da integração de cadeias produtivas, o FCCR tem buscado envolver os governos subnacionais em projetos do Subgrupo de Trabalho sobre o tema (SGT14). Em entrevista concedida ao autor, a coordenadora alterna brasileira do SGT7 (Indústria) e do SGT14, Maria Cristina Milani, indicou que os estados associados não têm sido convidados a participar das reuniões sobre integração produtiva, com exceção da Bolívia, que, no entanto, ainda não havia indicado representante. A Venezuela chegou a participar de algumas reuniões, mas não havia estado presente nas últimas sessões. Essa conjuntura gera, naturalmente, uma concentração de projetos nas regiões Sul e Sudeste. O FCCR propôs recentemente que se estudassem projetos de integração produtiva em cidades gêmeas, em coordenação

213 A Resolução GMC 59/15 cria o SGT18, cujas funções foram definidas pela Resolução GMC 25/16. Seu objetivo é "promover o aprofundamento do processo de integração das comunidades fronteiriças dos estados partes por meio do desenvolvimento de programas conjuntos" (art. 1º). Prevê-se a possibilidade de "convidar para as reuniões, com acordo prévio, representantes de governos de nível municipal, estadual, provincial e departamental", além de "representantes de organizações e movimentos sociais de fronteira e do setor privado e acadêmicos para expor sobre os temas objeto de seu interesse" (art. 3º).

com o SGT14. Segundo Milani, estudam-se projetos com Uruguai e Argentina[214].

No Brasil, o então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) coordenou mais de 600 arranjos produtivos locais (APLs), experiência que pode contribuir para a integração produtiva no MERCOSUL[215]. Em parceria com o órgão do governo brasileiro, o SGT14 criou *site* em que empresas responsáveis por APLs, interessadas em integrar-se a fornecedores ou importadores de países do bloco, inseriram informações sobre seus projetos e dados de contato (http://www.gipmercosur.org). Exame da base de dados revelou apenas dois projetos cadastrados na região Norte, ambos no estado do Pará: o APL Oleiro Cerâmico, da cidade de São Miguel do Guamá, e o APL Biocosméticos, em Belém.

Talvez o maior desafio para o êxito do FCCR seja comprovar que seu caráter consultivo não representa óbice à consecução de resultados concretos. O fato de que recomendações reiteradas do Foro ao GMC referentes à acessibilidade do FOCEM não tenham sido ainda atendidas pode desestimular uma participação mais consistente dos governos locais. Publicação oficial sobre o Foro, produzida em 2010 pela SAF, parece reconhecer o risco de ineficácia do órgão, ao observar:

> Os primeiros 20 anos do MERCOSUL talvez possam ser encarados como um período de construção e consolidação de espaços de participação das cidades e regiões no bloco. Várias iniciativas foram tomadas e vêm funcionando com o intuito de potencializar a cidadania mercosulina e trazer a integração regional para os âmbitos locais. Entretanto, a conquista de espaços qualifica os desafios e os evidencia de forma a requerer ações que concretizem o tão almejado protagonismo reivindicado pelos governos subnacionais. O FCCR,

214 Entrevista com Maria Cristina Milani, coordenadora alterna brasileira do SGT7 e do SGT14, em 26/11/2015.

215 Os APLs são projetos que integram cadeias produtivas em cidades ou regiões do Brasil. Os projetos são apresentados pelas próprias empresas interessadas, portanto, o gestor é sempre local. Eventualmente, o MDIC oferece apoio financeiro para consultorias. Essa pasta coordena os projetos em conjunto com núcleos estaduais instalados nas secretarias de indústria dos governos estaduais.

> agora mais maduro, se depara com o desafio de prover respostas mais concretas às demandas dos governos subnacionais do MERCOSUL[216].

É comum encontrar na literatura a avaliação de que, por possuir caráter meramente consultivo, falta ao Foro poder decisório e, portanto, não haveria como os interesses subnacionais se imporem diretamente no MERCOSUL[217]. Contudo, na medida em que políticas definidas pelo bloco dependam, para sua execução, da capilaridade do poder local, este pode passar a adquirir alguma influência. Poderia ser esse o caso das políticas de integração e desenvolvimento fronteiriço a serem desenvolvidas pelo recém-criado SGT18 ou mesmo dos objetivos de integração produtiva do SGT14.

3.4. O MERCOSUL Social

Com 28 anos de história, o MERCOSUL desenvolveu paulatinamente uma extensa agenda social que transcende a integração comercial e tem gerado oportunidades de participação de atores subnacionais no bloco. Além do papel que governos locais podem desempenhar na execução de políticas sociais, salienta-se neste caso a participação direta de representantes da sociedade civil no processo de integração. A agenda social tem sido desenvolvida por reuniões de ministros e autoridades de diversas áreas, que vão desde direitos humanos a políticas de gênero, afrodescendentes e juventude. Em 2010, foram lançados o projeto do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). O bloco conta, ainda, com o Instituto Social do MERCOSUL, criado em 2007, e com a Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, desde 2008. Todas essas iniciativas visam à gradual coordenação de políticas sociais entre os países-membros.

Escapa ao propósito desta seção uma análise exaustiva de todas as instâncias sociais do bloco. Destacam-se aqui aquelas em que a

216 SAF, 2010.

217 Veja-se, por exemplo, MEDEIROS *et al.*, 2010.

participação tem sido mais intensa, como a Cúpula Social e a REAF. Serão igualmente consideradas iniciativas do governo federal brasileiro que visam estimular e coordenar a participação da sociedade no MERCOSUL, especialmente o Programa MERCOSUL Social e Participativo. Além disso, examinam-se iniciativas do MERCOSUL Educacional e a Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM), cujos resultados podem produzir efeitos territoriais específicos em benefício da região Norte.

3.4.1. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), a Cúpula Social e o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP)

A participação social no MERCOSUL tem início com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, que previu a criação do FCES com vistas a reunir os diversos setores sociais dos países que integram o bloco, especialmente representantes do patronato e dos trabalhadores. Em março de 1996, o então ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, presidiu cerimônia de instalação da Seção Nacional do Foro[218]. À época, o Itamaraty empenhou-se em iniciativas que garantissem a participação da sociedade civil nas diversas regiões do país. O então secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Sebastião do Rego Barros, por ocasião do Encontro do Norte sobre o MERCOSUL, presidido pelo vice-presidente Marco Maciel em Manaus, a 12 de abril de 1996, afirmava:

> O Ministério das Relações Exteriores tem procurado ampliar a participação da sociedade brasileira no processo de construção do MERCOSUL. [...] Em cidades de todas as regiões do país, nossos diplomatas têm realizado palestras sobre o tema. Na região Norte, durante o mês passado, organizamos, com excelente receptividade, eventos desta natureza em Belém, Porto Velho e aqui em Manaus,

218 Então composta por Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), Força Sindical e Instituto de Defesa do Consumidor.

> com o apoio do SEBRAE e das secretarias estaduais de indústria e comércio[219].

O FCES encaminhou, no decorrer de sua existência, mais de vinte recomendações ao GMC, referentes a negociações externas, acesso a mercados, tarifa externa comum e outros aspectos relacionados ao livre comércio. Com o tempo, porém, o Foro teria paulatinamente perdido importância, à medida em que novos e ativos setores da sociedade civil buscavam participar de outros espaços, como as reuniões especializadas e a Cúpula Social[220].

Nova etapa da participação social no bloco seria inaugurada pelo programa "Somos MERCOSUL", proposto pelo presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, em 2005, quando seu país ocupou a PPT. O programa, cujo objetivo era superar o déficit de participação social no bloco, deu origem à Cúpula Social, que se reuniu pela primeira vez, ainda de modo informal, em Córdoba, Argentina, em julho de 2006[221]. O processo apenas viria a ser institucionalizado em 2015, por decisão do CMC que o integra ao organograma do bloco[222]. As cúpulas sociais são realizadas a cada semestre, em data e local coincidentes com a cúpula do MERCOSUL. O processo acabou perdendo o ímpeto inicial, realizando-se pela última vez em 2015. Acreditamos, no entanto, que a experiência merece ser estudada como exemplo das dificuldades envolvidas em mecanismos de participação social.

Uma comissão de representantes da sociedade civil é geralmente escolhida para participar da reunião dos chefes de estado e ler a declaração da Cúpula Social. Essa participação tem ocorrido de maneira não institucional e já houve casos de desentendimentos sobre quais

219 BARROS, 1996.

220 FARIA, 2015, p. 122.

221 O evento em Córdoba chamou-se *Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social*. A partir de dezembro de 2006, reunida em Brasília, a iniciativa passou a chamar-se Cúpula Social do MERCOSUL.

222 Decisão CMC 10/15.

representantes deveriam integrar a comissão que participa da Cúpula do MERCOSUL[223].

Um dos obstáculos a superar para que as cúpulas sociais venham a se tornar mais efetivas é o caráter episódico que tem marcado o foro. As cúpulas não contam com um plano de trabalho permanente, e não há seguimento entre suas várias edições. O ex-ministro chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, reconheceu esse desafio: "É muito difícil fazer algo duradouro se não há programa de trabalho comum, se tudo recomeça praticamente do zero a cada seis meses"[224]. O único produto das cúpulas são as declarações entregues aos chefes de estado do MERCOSUL a cada semestre.

Por sugestão do Brasil, o GMC passou a realizar, a partir de 2015, um relato sobre as cúpulas sociais, na tentativa de registrar as recomendações e reivindicações do mecanismo. Há, porém, pelo menos um exemplo de sugestão apresentada pela Cúpula Social que veio a ser formalizada pelo MERCOSUL: a recomendação, pela primeira cúpula, em julho de 2006, em Córdoba, de que o bloco adotasse um plano estratégico de ação social[225].

No Brasil, a participação da sociedade no MERCOSUL foi estimulada inicialmente pelo programa "Encontros com o MERCOSUL", ciclo de seminários realizados de 2005 a 2009 pela Secretaria-Geral da Presidência da República, para divulgar informações sobre o bloco, especialmente fora da região Sul. Em 2005, foi realizada a única edição do evento no Norte do Brasil, em Belém. A Secretaria-Geral da Presidência foi responsável por coordenar, em conjunto com o Itamaraty, a participação da sociedade civil no bloco regional, por meio do Programa MERCOSUL Social e Participativo, até o final de 2015, quando os temas

223 Entrevista com Fabrício Araújo Prado, então assessor internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, em 19/11/2015 (função integrada à Secretaria de Governo pela reforma ministerial determinada pela Lei nº 13.266, 05/04/2016).

224 *Apud* FARIA, 2015, p. 135.

225 SECRETARIA DE GOVERNO, 2010, p. 15.

de articulação social passaram à Secretaria de Governo[226]. Das 300 mil organizações e movimentos sociais brasileiros mapeados pelo órgão, definiu-se que 17 entidades constituiriam um "grupo focal" do PMSP, com o objetivo de facilitar as negociações entre as organizações civis. Além disso, 100 entidades integram o conselho do Programa. O grupo focal foi criado em 2012, inicialmente com apenas nove organizações, escolhidas em reunião do PMSP de que participaram 35 entidades. A agenda das cúpulas sociais realizadas no Brasil tem sido negociada por esse grupo de 17 entidades. O então assessor internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, Fabrício Prado, entrevistado para a redação deste texto, indicou que o papel da Secretaria limitava-se a apresentar sugestões.

Uma das principais dificuldades em mecanismos de participação social é a definição de critérios de representatividade. Até a data da entrevista, o PMSP não contava com portaria que regulamentasse procedimentos para a escolha das organizações que integram o grupo focal e o conselho do Programa. Uma minuta de portaria chegou a ser submetida a comentários e sugestões da sociedade civil e divulgada no *site* "participa.br" (não mais disponível), mas não concluída. Segundo Prado, o "voluntarismo" das entidades civis representava considerável obstáculo à conclusão do texto.

No que respeita à participação da região Norte, Prado esclareceu que o PMSP não tem adotado critérios regionais para escolha dos representantes da sociedade, mas reconheceu que já houve manifestações de interesse nesse sentido. Segundo o assessor, haveria uma incipiente preocupação da Secretaria em manter equilíbrio regional entre as entidades representadas, embora muitas delas possuam alcance nacional. Em sua opinião, uma maior participação da região Norte dependeria de maior acesso à informação e esforço indutivo inicial por parte do

226 O Programa foi criado pelo Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008. A Secretaria-Geral da Presidência da República foi extinta com a reforma ministerial determinada pela Lei nº 13.266, de 05/04/2016. Recriada em 2017, os temas de articulação social foram mantidos na Secretaria de Governo (Decreto nº 9.137, de 21/08/2017).

governo. O assessor recordou que movimentos indígenas da Amazônia já teriam sido convidados a participar, sem resposta[227].

A pesquisa para este trabalho, porém, identificou movimentos originados no Norte do Brasil que professam uma identidade transnacional, envolvendo os demais países amazônicos e que poderiam ter interesse em participar da Cúpula Social, como o Fórum Social Pan-Amazônico e a Iniciativa MAP, aos quais voltaremos no capítulo 5.

Na avaliação de Prado, a Cúpula Social carece de maior clareza de critérios de participação e representatividade. Essa lacuna começou a ser suprida com a aprovação, em dezembro de 2017, de um regulamento para o financiamento da participação social sob a responsabilidade da Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), órgão criado em 2010 e cujas operações tiveram início em 2013. Vinculada à Secretaria do bloco, em Montevidéu, uma das funções da UPS é organizar a Cúpula Social, incluindo a definição de critérios para a escolha das entidades participantes. Essa questão torna-se ainda mais importante diante da possibilidade de que a UPS financie passagens para estimular a participação das organizações civis na Cúpula[228]. No Brasil, a Secretaria-Geral da Presidência vinha oferecendo número limitado de diárias e passagens, política que sofreu restrições com os cortes orçamentários vigentes a partir de 2013[229].

O debate sobre a participação direta da sociedade civil na formulação da política externa brasileira transpõe os limites do MERCOSUL e da integração regional. Em anos recentes, a discussão tomou fôlego com a proposta de criação de um conselho nacional de política externa. Voltaremos ao tema no capítulo 6, em que se examinam

227 Entrevista com Fabrício Araújo Prado, em 19/11/2015.

228 A Decisão CMC 30/17 aprovou o regulamento para o financiamento da participação social, que estabelece alguns critérios para que ONGs e movimentos sociais possam receber apoio financeiro, incluindo passagens e seguro médico. O texto estabelece as seguintes diretrizes: observar correlação temática entre atividades da ONG e o evento do MERCOSUL, garantir rotatividade dos beneficiários, priorizar entidades com menos recursos, assegurar representação equilibrada conforme o estado parte de origem e exigir prestação de contas.

229 A política favorecia, em média, de 25 a 30 entidades civis a cada reunião (entrevista com Fabrício Araújo Prado, em 19/11/2015).

iniciativas do Itamaraty no sentido de envolver, em caráter consultivo, a sociedade. Serão igualmente abordadas as vantagens e limitações do modelo participativo e consideradas opções para sua aplicação ao caso da política externa.

3.4.2. A Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF)

A REAF está operativa desde 2004, com o objetivo de promover a agricultura familiar entre os países-membros. Esse setor, geralmente relegado a segundo plano em função do baixo valor que agrega à economia, possui grande importância social, ao concorrer para preservar a renda de famílias de classes menos favorecidas, desestimular o êxodo rural e minimizar os desafios da urbanização desordenada. A REAF tem sido reconhecida como um dos exemplos mais bem-sucedidos de participação social no MERCOSUL, ao estimular o envolvimento da sociedade civil no processo decisório do setor.

A seção nacional da REAF é formada por diversos movimentos sociais agrários, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), o Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF). Há pelo menos uma entidade da região Norte – o Conselho Nacional de Seringueiros, que chegou a solicitar que a REAF fosse realizada na Amazônia em 2015, durante a PPT brasileira[230]. Segundo a chefe da Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entrevistada pelo autor, estudava-se a possibilidade de realizar uma reunião nacional na região Norte, mas o alto custo das passagens aéreas dificultava sua concretização[231].

230 A ata da Reunião das Organizações da Sociedade Civil da XLIII Seção Nacional Brasileira da REAF, realizada em 26/05/2015, registra o descontentamento dos participantes "com a definição arbitrária do local de realização da XXIII REAF, que desconsiderou a indicação de local proposta (sic) pela sociedade civil (região Norte, Amazônia)".

231 Entrevista com a então chefe da Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Cristina Timponi Cambiaghi, em 04/12/2015.

Os projetos da REAF não se caracterizam por uma abordagem territorial, mas o MDA teria a preocupação de realizar seminários em zonas periféricas, frequentemente as mais carentes de apoio. Segundo a assessora, a pasta teria procurado não negligenciar as especificidades das regiões brasileiras e de grupos como povos indígenas e quilombolas.

Informou que o MDA vinha buscando, na medida em que houvesse disponibilidade orçamentária, financiar custos de transporte de modo a permitir a participação de representantes da sociedade nas duas reuniões nacionais de coordenação da REAF realizadas a cada semestre[232].

Alguns estados associados, especialmente o Chile, o Equador e a Bolívia, têm participado regularmente da REAF. Da mesma forma, segundo a assessora do MDA, a Venezuela participou das reuniões desde a assinatura do protocolo de adesão ao MERCOSUL. Entre as iniciativas executadas pela REAF com recursos do FAF, citem-se cursos sobre compras públicas da produção da agricultura familiar, voltados para representantes dos governos centrais dos países-membros. Realizou-se, igualmente, curso para jovens lideranças rurais, com objetivo de divulgar a REAF e o MERCOSUL. Participaram 40 jovens de todos os países-membros. O vice-presidente da CONTAG, William Clementino da Silva, foi um dos participantes do curso.

A participação de países amazônicos, como Equador, Bolívia e Venezuela, e o interesse já manifestado por representantes da sociedade civil de realizar reunião no Norte do Brasil sugerem que a REAF é mais um foro do MERCOSUL que poderia contribuir para melhor integrar a região brasileira ao bloco.

3.4.3. MERCOSUL Educacional

Uma das principais realizações do setor educacional do MERCOSUL é o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação (ARCU-SUL), resultado de acordo assinado em 2008 entre os ministros de Educação

232 *Ibid.*

de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile[233]. O sistema é gerenciado pela Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), formada por agências designadas pelos países-membros. O ARCU-SUL reconhece a qualidade acadêmica dos cursos acreditados, mediante critérios no mínimo tão exigentes quanto os adotados nacionalmente pelos países-membros. Até o presente, foram estabelecidos critérios comuns para as áreas de agronomia, arquitetura, enfermagem, engenharia, medicina, odontologia e veterinária. O sistema contribui para construir uma relação de confiança entre as universidades, que ainda detêm competência exclusiva para revalidação de títulos.

A acreditação no ARCU-SUL é um procedimento voluntário. As instituições de educação superior que desejam obter acreditação para seus cursos universitários devem apresentar candidatura perante a agência nacional de seu país.

O sistema pode produzir benefícios específicos para o Norte do Brasil na medida em que envolva os países mais próximos da região, com os quais há maior intercâmbio de alunos e professores universitários. Segundo a assessora internacional do Ministério da Educação (MEC), Carla Barroso Carneiro, entrevistada pelo autor, os países associados ao MERCOSUL no norte da América do Sul têm participado da Reunião de Ministros de Educação do bloco, com a exceção do Peru, da Guiana e do Suriname[234]. Além dos países signatários do acordo que criou o ARCU-SUL, Colômbia e Venezuela já possuem alguns cursos acreditados pelo sistema. As reuniões da RANA têm contado com a participação da Bolívia, da Colômbia, do Equador e da Venezuela. Alguns desses países, porém, têm participado com pouca regularidade, incluindo a Venezuela, que no momento da entrevista participara da reunião apenas duas vezes, em 2013[235]. Segundo a assessora do MEC, haveria escassa cultura de integração na área educacional entre os países do norte do

233 MERCOSUL, 2008.

234 Entrevista com Carla Barroso Carneiro, assessora internacional do Ministério da Educação, em 11/12/2015.

235 As atas das reuniões estão disponíveis em: <http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/>.

subcontinente, o que dificultaria o avanço da agenda do MERCOSUL entre aqueles países. Além disso, os países do Norte possuiriam sistemas de educação menos similares ao brasileiro que os da Argentina, Paraguai e Uruguai.

Em alguns estados da região Norte, especialmente em Rondônia e Acre, observa-se aumento exponencial do número de estudantes que atravessam a fronteira para obter títulos universitários em instituições bolivianas. Estima-se que, apenas no curso de medicina, o número de estudantes brasileiros na Bolívia alcance 25 mil[236]. Os estudantes são atraídos pela ausência de exame vestibular e pelo baixo custo das mensalidades. A participação da Bolívia no sistema ARCU-SUL e na RANA pode contribuir para facilitar a revalidação de diplomas dos cursos acreditados[237]. Muitos dos estudantes brasileiros, entretanto, graduam-se em instituições que sequer são reconhecidas pelo governo boliviano. A assessoria internacional do Ministério da Educação reconhece a gravidade da situação e tem considerado realizar campanhas de esclarecimento sobre a dificuldade de revalidação de diplomas daquelas instituições. Há indícios de que a graduação de estudantes do Norte do Brasil na Bolívia se tenha transformado em uma verdadeira indústria, com empresas que oferecem serviço de apoio a estudantes que desejem matricular-se no país vizinho, prometendo até, de forma enganosa, facilitar o processo de revalidação no retorno ao Brasil.

Outra iniciativa do MERCOSUL Educacional com resultados territoriais que podem vir a beneficiar a região amazônica é o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF). O programa teve início entre Brasil e Argentina, com o objetivo de definir um currículo intercultural bilíngue para instituições públicas de ensino básico em cidades fronteiriças. O programa beneficia-se do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados e Estudos

236 "Estudantes de medicina na Bolívia: a tragédia educacional" (*Exame*, 03/11/2013).

237 No momento da entrevista com a assessora internacional do Ministério da Educação, já havia 47 cursos universitários bolivianos acreditados pelo ARCU-SUL, incluindo sete de medicina.

de Nível Fundamental e Médio Não Técnico entre os estados partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, assinado em 2002[238]. A formação dos profissionais de educação que atuam nas escolas integrantes do programa tem sido desenvolvida por meio de ações de universidades federais. Gradualmente, o programa passou a envolver também Bolívia, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Para o ano de 2014, planejava-se incluir Colômbia, Peru, Guiana e Guiana Francesa, mas essa expansão tem sido lenta. Até 2014, participavam 164 escolas brasileiras de 32 municípios, em nove estados da federação. Naquele ano, aderiram ao programa escolas dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia e Roraima.

Iniciativa análoga ao PEIF vem sendo considerada pelo MEC para a rede de institutos federais de educação, ciência e tecnologia, instituições especializadas em ensino profissional e tecnológico[239]. No âmbito do Instituto Federal do Acre (IFAC), foi criada a Comissão de Estudos para a Implantação de Escolas de Fronteiras, reunida pela primeira vez em julho de 2016. O objetivo é pesquisar condições e sugerir propostas para estabelecer cursos bilíngues acessíveis a estudantes bolivianos e peruanos. O IFAC possui *campus* na cidade de Xapuri, próxima à tríplice fronteira com Bolívia e Peru. Embora a iniciativa seja ainda incipiente, a Comissão formou grupos de trabalho para realizar diagnóstico sobre equivalência dos níveis educacionais e legislações, com vistas a iniciar possível cooperação técnica com entidades análogas da Bolívia e do Peru[240].

3.4.4. Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM)

A RAPIM reuniu-se pela primeira vez em dezembro de 2014. Embora seja uma instância relativamente recente, que até 2016 realizara apenas quatro reuniões, a RAPIM pode tornar-se espaço de diálogo e

238 Em 2015, a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL aprovou tabela de equivalências que inclui os estados associados, exceto Guiana e Suriname. As atas das reuniões estão disponíveis em: <http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/>.

239 Os institutos federais foram criados pela Lei nº 11.892, de 29/12/2008.

240 Informações disponíveis em: <http://portal.ifac.edu.br>. Acesso em: 01/10/2016.

cooperação entre autoridades responsáveis pela proteção dos direitos de povos indígenas dos países amazônicos. Além dos países fundadores do MERCOSUL e da Venezuela, têm sido convidados a participar das reuniões representantes da Bolívia, do Chile, da Colômbia, do Equador e Peru. A FUNAI, por exemplo, apresentou na IV reunião compilação sobre Direitos da Cidadania dos Povos Indígenas Transfronteiriços do MERCOSUL e Estados Associados. O plano de trabalho da RAPIM inclui iniciativas de intercâmbio entre as autoridades indigenistas. Procura-se ter presente a transversalidade dos temas sociais nas diversas instâncias do bloco. Nesse sentido, a RAPIM apoiou a inclusão de um capítulo específico sobre os povos indígenas no estudo elaborado pelo Instituto Social do MERCOSUL, intitulado "Cidadania social no MERCOSUL: acesso a serviços sociais para habitantes do MERCOSUL em zonas de fronteiras". Pretende-se ainda contar com a presença de movimentos e organizações indígenas nas reuniões da RAPIM, que encaminhou à UPS uma nota solicitando o financiamento de sua participação[241].

3.5. O processo de adesão da Venezuela e da Bolívia – significado para a região Norte

O longo e conturbado processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL teve início com a Decisão CMC 29/05, que acolheu solicitação venezuelana de integrar o bloco como estado parte. Em 4 de julho de 2006, seria assinado em Caracas o Protocolo de Adesão, cujos artigos 3º e 4º determinam que o país incorpore a seu ordenamento jurídico interno o acervo normativo vigente, a Nomenclatura Comum (NCM) e a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL (TEC), em prazo de quatro anos, a partir de sua vigência[242]. No Brasil, o Protocolo foi aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2008 e pelo Senado um ano depois. O instrumento, entretanto, não entraria em vigor, uma vez que

241 Informações disponíveis em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/3824-funai-integra-atividadesda-iv-reuniao-de-autoridades-sobre-povos-indigenas-do-mercosul-rapim>. Acesso em: 14/10/2016.

242 MERCOSUL, 2006.

o Congresso paraguaio não o havia ainda ratificado. Com a suspensão do Paraguai do MERCOSUL, em agosto de 2012, os demais membros decidiram declarar a vigência do Protocolo[243]. A Venezuela chegou a assumir por um ano a PPT do MERCOSUL, de julho de 2013 a julho de 2014. Terminada a suspensão do Paraguai, o Congresso daquele país viria a aprovar o Protocolo em dezembro de 2013.

A Venezuela, porém, não cumpriria o prazo para incorporação do acervo normativo do MERCOSUL a seu ordenamento jurídico. Em nota à imprensa divulgada pelo Itamaraty em agosto de 2016, o governo brasileiro lamentava que a Venezuela não houvesse, no prazo encerrado no dia 12 daquele mês, alcançado o pleno cumprimento dos compromissos assumidos quando da assinatura do Protocolo[244]. Em setembro de 2016, os chanceleres dos quatro estados fundadores estabeleceram, em declaração conjunta, prazo até 1º de dezembro do mesmo ano para que a Venezuela cumprisse as obrigações do Protocolo, sob pena de suspensão do bloco, fato que viria a concretizar-se. Em 5 de agosto de 2017, a Venezuela seria suspensa, também, em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático do MERCOSUL.

Já o Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL foi assinado em julho de 2015[245]. Até a conclusão do presente trabalho, apenas o Brasil ainda não o ratificara. Ao concluir-se a redação deste texto, o instrumento tramitava na Câmara dos Deputados, aprovado em dezembro de 2017 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e em maio de 2018 pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de onde seguiu para o plenário em regime de urgência[246]. Criou-se, no MERCOSUL, um Grupo de Trabalho para a Adesão da Bolívia, que busca contribuir para

243 Assim qualificou o episódio o então ministro das Relações Exteriores, José Serra, em artigo publicado em 10/07/2016: "A entrada do país [a Venezuela] nesse bloco [o MERCOSUL], em julho de 2012, deu-se *em circunstâncias exóticas* que, agora, quatro anos depois, cobram sua fatura" (SERRA, 2016, grifo nosso).

244 MRE, 2016.

245 O Protocolo de Adesão da Bolívia foi aprovado pela decisão CMC 13/15. Versão anterior do Protocolo fora assinada em dezembro de 2012, mas naquele momento o Paraguai estava suspenso do bloco.

246 Projeto de decreto legislativo PDC 745/17.

acelerar a incorporação do acervo normativo do bloco ao ordenamento jurídico boliviano uma vez que entre em vigor o Protocolo.

Foge ao escopo deste trabalho uma análise minuciosa dos aspectos jurídicos e políticos do processo de adesão e suspensão da Venezuela no MERCOSUL, ou uma avaliação de como esses acontecimentos poderão afetar ou não a adesão da Bolívia. O objetivo precípuo é avaliar o interesse de longo prazo da sociedade e dos governos subnacionais da região Norte do Brasil na integração àqueles países vizinhos. Para tanto, convém adotar algum distanciamento da atual conjuntura de crise na relação com o regime de Nicolás Maduro.

É conhecida a relação entre comércio internacional e distância. Os custos de frete podem representar parcela significativa do preço final de mercadorias e serviços e, outras variáveis à parte, aumentam com a distância entre origem e destino das exportações. O economista holandês Jan Tinbergen elaborou há mais de 50 anos um "modelo de gravidade" para o comércio internacional, em que as variáveis mais importantes são distância e tamanho das economias[247]. A partir dessa perspectiva teórica, esperar-se-ia constatar entre os estados amazônicos brasileiros trocas comerciais mais intensas com países limítrofes no norte da América do Sul do que com aqueles do Cone Sul.

Comparação entre as exportações da região Norte para os membros fundadores do MERCOSUL (MERCOSUL 4), por um lado, e para Venezuela e Bolívia, por outro, confirma essa expectativa. Os números da tabela 2, abaixo, revelam que as exportações de vários dos estados para cada um destes dois últimos países, eram, em 2015, tão grandes ou maiores que para Argentina, Paraguai e Uruguai somados.

No caso da Venezuela, a última coluna mostra que, para os maiores exportadores da região, Amazonas e Pará, as exportações somavam, em 2015, respectivamente, 0,99 e 3,78 vezes o valor exportado ao MERCOSUL 4. A região Norte como um todo exportou à Venezuela,

247 TINBERGEN, 1962.

em 2015, o dobro do valor exportado a Argentina, Uruguai e Paraguai somados. No caso de Roraima, vizinho mais próximo da Venezuela, a diferença é ainda maior: o estado não exportou ao MERCOSUL 4, enquanto tem no país caribenho um de seus mais importantes parceiros. Para Rondônia, a Venezuela foi destino de quase 30 vezes mais exportações que o MERCOSUL 4.

As vendas à Bolívia, embora menos expressivas, por tratar-se de economia menor, são significativas para o Acre e Rondônia, seus vizinhos mais próximos. No caso do Acre, que está ligado por ponte binacional à Bolívia, entre as cidades de Brasileia e Cobija, as exportações ao país andino foram mais de mil vezes maiores que os embarques aos sócios fundadores do MERCOSUL. Em Rondônia, representaram mais que o dobro.

Tabela 2 – Região Norte. Exportações. Bolívia e Venezuela comparadas ao MERCOSUL 4- 2015

UF	Exportações para MERCO-SUL-4 2015	Exportações para BOLÍVIA 2015	Bolívia/ MERCOSUL-4	Exportações para VENEZUE-LA 2015	Venezuela/ MERCOSUL-4
Acre	4.886	7.547.172	1.544,65	0	0
Amapá	3.146	187	0,06	0	0
Amazonas	198.061.115	7.023.151	0,04	197.084.854	0,99
Pará	32.193.268	1.061.947	0,03	121.750.298	3,78
Rondônia	5.548.106	13.899.110	2,51	166.321.621	29,98
Roraima	0	0	0	597.407	-
Tocantins	227.016	7.050	0,03	1.232.500	5,43
Total	*236.037.537*	*29.538.617*	*0,13*	*486.986.680*	*2,06*

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Aliceweb/MDIC (valores em US$ FOB).

Uma análise da aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela no Congresso Nacional também revela a importância das relações econômicas e comerciais dos estados do Norte do Brasil com aquele país. Estudo de Rafael Goldzweig, da Universidade de São Paulo, conclui

que o estado de origem foi fator importante na determinação do voto dos parlamentares, em votação que notoriamente dividiu governo e oposição[248]. O autor aponta que "a necessidade de ampliar o MERCOSUL para além do eixo São Paulo-Buenos Aires foi uma expectativa crucial desses estados, que se apresentaram como potenciais ganhadores no processo de adesão"[249]. Houve vários casos de infidelidade partidária na região Norte. O deputado Francisco Rodrigues (DEM-RR), por exemplo, afirmou, ao justificar seu voto:

> Recebi orientação do partido no sentido de apoiar a retirada de pauta, mas gostaria de afirmar que discordo dessa posição partidária [...] A importância estratégica, por exemplo, para nós, da Amazônia, é inquestionável. As relações entre a Venezuela e os estados amazônicos são importantíssimas para o desenvolvimento daquela região[250].

Os argumentos usados à época por parlamentares da base governista, em defesa do ingresso da Venezuela, também enfatizaram sua importância para o Norte do Brasil. Cite-se o discurso do deputado Aldo Rebelo (PC do B/SP), que contrapôs o Brasil do Sudeste ao "Brasil profundo":

> Talvez, para São Paulo, a integração seja um polo para São Paulo/Buenos Aires/Santiago (*sic*), como chegou a ser no começo do século XX e no final do século XIX. Mas para o Brasil profundo, para o Brasil que não tem a expectativa senão a de integração com a América do Sul por nossos irmãos de fronteira, o Brasil do Centro-Oeste, o Brasil do Norte, para este Brasil profundo talvez a integração faça mais sentido[251].

Essa foi também a tônica do discurso adotado pelo governo à época. O embaixador Régis Arslanian, então representante do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, afirmou em audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado, em 2009:

248 GOLDZWEIG, 2013.

249 *Ibid.*, p. 28.

250 *Apud* GOLDZWEIG, 2013, p. 14-15.

251 *Apud* GOLDZWEIG, 2013, p. 15.

> O MERCOSUL não está no Norte. Quem sabe, com a adesão da Venezuela, seria uma boa justificativa para lançar o MERCOSUL e a integração para o Norte do Brasil. Boa Vista está muito mais perto de Caracas do que está de São Paulo ou Brasília[252].

Publicação da SAF sobre o FCCR, ao indicar os desafios para a realização do mencionado "Encontro de Governadores da Frente Norte do MERCOSUL", em 2007, já ressaltava a importância da perspectiva da adesão da Venezuela, e destacava o papel dos governadores no processo de ratificação do protocolo:

> [...] a ideia do MERCOSUL, muito mais vinculada ao imaginário da região Sul do continente, dificultava a busca de pontos de convergência e o convencimento dos governadores sobre a pertinência do debate. A solução para esse impasse ocorreu como reflexo natural da tomada de consciência dos mandatários estaduais de que o ingresso da Venezuela no MERCOSUL poderá criar um novo polo de desenvolvimento e integração para toda a região. [...] A participação dos governadores foi essencial para garantir a aprovação brasileira ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Enquanto o Senado ainda analisava conceder a autorização, conforme exige a legislação brasileira, 12 dos 16 governadores do Norte e do Nordeste manifestaram seu apoio à adesão venezuelana, acelerando a ratificação do Senado. O episódio serviu para mostrar como os atores subnacionais, nesse caso os governadores, podem atuar no cenário nacional e incidir de forma relevante nas agendas sul-americana e internacional[253].

O papel da região Norte na ratificação do Protocolo de Adesão demonstra a validade da abordagem de Robert Putnam, estudada no primeiro capítulo. O apoio dos governadores e parlamentares do Norte foi decisivo para a articulação, pelo governo federal, da coalizão interna vencedora, que permitiu a ratificação do instrumento.

O entusiasmo suscitado no Norte do Brasil, até recentemente, pela possibilidade de adesão da Venezuela pode ser identificado pelo êxito

252 *Apud* <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/prefeito-de-caracas-defende-que-venezuela-de-garantias-de-condutademocratica/>. Acesso em: 23/10/2016.

253 SAF, 2010.

de iniciativas como o Foro Multilateral de Negócios do MERCOSUL, organizado pela Federação de Câmaras de Comércio e Indústria Venezuela-Brasil, com o objetivo de divulgar oportunidades de comércio e investimentos entre o país caribenho e o Norte e Nordeste do Brasil. O Foro teve cinco edições anuais desde 2011, sendo as três últimas na região Norte (Belém, 2013; Manaus, 2014; e Boa Vista, 2015). O evento contou sempre com significativa participação de empresários e apoio dos governos estaduais e câmaras de comércio locais. Outros exemplos do interesse subnacional amazônico nas relações com a Venezuela serão estudados no capítulo 5, incluindo iniciativas da governadora Suely Campos, de Roraima, que pouco depois se voltaria contra o acolhimento dos imigrantes daquele país.

A integração do Norte do Brasil à Venezuela não é desenvolvimento recente. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, concluiu-se, em 1998, o asfaltamento da BR-174, que liga Manaus a Boa Vista e à fronteira com a Venezuela, nas cidades gêmeas de Pacaraima (RR) e Santa Elena de Uairén (estado de Bolívar). Em 2001, os presidentes Fernando Henrique e Hugo Chávez inauguraram a linha de transmissão de Guri, que permite desde então a importação de energia venezuelana para o estado de Roraima, antes dependente de geração termelétrica a custos elevados[254]. No governo do presidente Lula, foi estendido, em 2009, cabo de fibra ótica da Venezuela até Boa Vista. Em 2011, o benefício foi levado também a Manaus. Em 2010, iniciou-se cooperação do IPEA com o governo venezuelano. O Instituto inaugurou escritório em Caracas e publicou em 2011, em colaboração com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Indústrias das Venezuela, relatório de pesquisa sobre as possibilidades de integração produtiva entre o

254 O projeto resultou de Contrato de Prestação de Serviço Elétrico, assinado em 1997, entre a venezuelana *Electrificación del Caroní* e a Eletronorte. A linha de transmissão, financiada pela Eletronorte, tem cerca de 700 quilômetros de extensão e transporta energia da hidrelétrica de Macágua II, na cidade de Puerto Ordaz (Bolívar). Ao fim deste trabalho, não se havia concluído ainda a linha de transmissão (Linha de Tucuruí) que conectará o Sistema Interligado Nacional a Boa Vista, última capital estadual a ser interligada (Porto Velho e Rio Branco o foram em 2009; Manaus e Macapá, em 2013-2014).

Norte do Brasil e o sul daquele país[255]. O estudo, apresentado durante PPT brasileira do MERCOSUL, em julho de 2015, em reunião do SGT7, identifica complementaridades nos setores de fertilizantes, alimentação, construção civil, farmacêutico e turístico, entre outros. Segundo a coordenadora alterna brasileira do subgrupo, Maria Cristina Milani, a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, presente à reunião "mostrou-se muito interessada, mas os graves problemas econômicos por que passa atualmente a Venezuela impossibilitavam sua participação nos encontros do MERCOSUL e inviabilizavam a análise dos projetos"[256]. Conforme mencionado anteriormente, a crise política e econômica venezuelana tornou rarefeita a presença do país em diversas reuniões setoriais do MERCOSUL. Como resultado, mais uma vez, frustrou-se a expectativa de atores subnacionais no Norte do Brasil de maior envolvimento no bloco regional.

Independentemente do desenvolvimento ainda incerto dos processos de adesão da Venezuela e da Bolívia ao MERCOSUL, não se podem descartar, em uma visão de longo prazo, as possibilidades de cooperação e integração daqueles países com o Norte do Brasil, ainda que na condição de membros associados. A crise política e econômica na Venezuela precisa, naturalmente, ser superada antes que se possa restabelecer o diálogo necessário à retomada desse processo.

3.6. Considerações finais – a participação subnacional no MERCOSUL e na União Europeia. O MERCOSUL e o Norte do Brasil

O presente capítulo procurou abordar dois temas importantes para a hipótese central deste trabalho, a de que os atores subnacionais da região Norte do Brasil, ao perseguirem seus próprios interesses, tendem a demandar integração aos países do seu entorno. O primeiro

255 IPEA, 2011.

256 Entrevista com Maria Cristina Milani, coordenadora alterna brasileira do SGT7 e do SGT14 e analista de Comércio Exterior do então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, em 26/11/2015.

diz respeito ao estudo dos elos que ligam a sociedade e os governos locais brasileiros ao processo de integração regional, seja mediante relações comerciais, investimentos, intercâmbio universitário, políticas sociais ou acesso aos fundos do MERCOSUL. Constatou-se que esse envolvimento pode ocorrer de forma institucional, em instâncias como o FCCR e a REAF, ou espontaneamente, por gestões e iniciativas próprias dos atores domésticos.

O segundo tema refere-se às relações entre o Norte do Brasil e o MERCOSUL. Procurou-se perscrutar até que ponto é possível observar efetivo pertencimento da região brasileira ao agrupamento regional. A seguir, apresentam-se conclusões relacionadas a ambos os temas, *i.e.*, o grau de participação subnacional no MERCOSUL e seu alcance na região Norte.

No primeiro caso, desenvolve-se abordagem comparativa em relação à experiência da União Europeia. No segundo, apresenta-se reflexão sobre o papel do MERCOSUL para a integração da América do Sul como um todo.

Não resta dúvida de que a União Europeia, com todas as dificuldades que tem enfrentado, permanece o mais duradouro e bem-sucedido processo de integração. Embora não seja possível transpor a experiência europeia à realidade sul-americana, negligenciá-la levaria ao desperdício de décadas de experimentos relevantes para as políticas de integração. Há, naturalmente, diferenças pronunciadas entre a União Europeia e o MERCOSUL, que vão desde as dimensões das economias até o número de países-membros e a magnitude dos fundos estruturais.

O MERCOSUL, que completou 25 anos em 2016, é ainda um processo recente diante das seis décadas do Tratado de Roma. Além disso, o bloco sul-americano caracteriza-se pela natureza intergovernamental de suas instituições, enquanto na União Europeia criaram-se instâncias de caráter supranacional, como a Comissão Europeia. Não se deve perder de vista, entretanto, que persistem no processo europeu fortes elementos de controle intergovernamental, sobretudo nos temas que

ainda exigem aprovação por unanimidade no Conselho de Ministros. Neste caso, o processo decisório guarda semelhança com aquele vigente no MERCOSUL.

Da mesma forma que na Europa buscou-se instituir mecanismos como o Comitê das Regiões da União Europeia e o *Open Method of Coordination,* com o objetivo de corrigir o déficit democrático percebido no Conselho e na Comissão, também no MERCOSUL a criação do FCCR e de procedimentos de participação social atendem àquele propósito. Comparação entre o FCCR e o Comitê das Regiões da União Europeia revela que ambos os órgãos são alvos de críticas relacionadas à limitada influência que exerceriam no processo decisório, em virtude de seu caráter meramente consultivo. No caso do CR, vimos como a positivação do princípio da subsidiariedade desde o Tratado de Maastricht, e de modo mais objetivo no Tratado de Lisboa, contribuiu para reforçar o papel do Comitê, até mesmo no processo de elaboração da legislação europeia.

No MERCOSUL, embora não haja ainda semelhante divisão de competências formalmente estabelecida entre as esferas comunitária, nacional e local, não parece descabido antever um papel fortalecido do FCCR à medida que avancem iniciativas regionais cuja execução dependa do concurso de governos subnacionais[257]. Esse desenvolvimento poderia vir a ocorrer em áreas como integração fronteiriça, objeto do recém-criado SGT18, e nas políticas sociais a serem definidas no marco do PEAS e do Instituto Social, entre outras.

Vimos, no capítulo 2, que a execução de programas como o INTERREG, que financia projetos de cooperação inter-regional e transfronteiriça na Europa, tem envolvido diretamente os governos locais, em coordenação com a Comissão Europeia e os governos nacionais. Trata-se de aplicação prática da teoria da governança multinível,

257 Em MEDEIROS *et al.*, 2010, p. 47 é expressa a seguinte opinião: "Na medida em que as políticas públicas comunitárias podem depender para sua execução da capilaridade do poder local, esse poder adquire certa influência".

que justifica o desenho de jurisdições não coincidentes com divisões políticas tradicionais, visando resultados mais eficientes. Na Europa, a formação de parcerias locais para a execução dos fundos estruturais, envolvendo governos subnacionais e sociedade civil, exigiu um processo de aprendizado.

No MERCOSUL, a história ainda recente da política de convergência estrutural e a acentuada diferença do volume de recursos disponíveis – o FOCEM, com seus US$ 100 milhões anuais, é quase simbólico diante dos mais de 350 bilhões de euros da política de coesão europeia – não parecem afastar de todo a possibilidade de uma evolução semelhante.

Como visto, já se contam alguns projetos do FOCEM cuja execução é de responsabilidade de governos locais e, embora a distribuição de recursos do Fundo reflita as disparidades entre os estados partes, e não das regiões, é possível que no futuro o FOCEM venha a estimular, como na Europa, considerável mobilização de atores subnacionais.

De modo geral, tanto na União Europeia como no MERCOSUL, a formação de redes transgovernamentais, como Eurocidades e Mercocidades, e a cooperação entre CODESUL e CRECENEA, dão exemplos da atuação de atores subnacionais no processo de integração e comprovam as teorias da tradição liberal, examinadas no capítulo 1, segundo as quais a cooperação internacional e a integração têm raiz nos interesses de atores domésticos. No Brasil, o fato de que o interesse pelo MERCOSUL seja mais vivo nas regiões Sul e Sudeste, onde as exportações para o bloco têm maior peso no comércio internacional, reforça essa percepção. A paradiplomacia do governo do estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, corrobora a noção neofuncionalista de demanda por integração, essencial para este trabalho.

Conquanto não se perceba na região Norte o mesmo interesse pelo MERCOSUL, não se deve inferir que ali esteja ausente a associação entre integração e benefícios materiais, que caracteriza o comportamento transnacional, abordado no primeiro capítulo. Espera-se demonstrar

com os casos a serem estudados no capítulo 5 que, pelo contrário, é possível identificar na Amazônia uma forte demanda por integração.

Se o MERCOSUL é uma realidade distante para o Norte do Brasil, isso se deve em grande parte à persistente concentração de iniciativas do bloco no Sul e Sudeste, regiões que, além de mais desenvolvidas economicamente, estão mais próximas dos parceiros originais do Brasil no bloco: Argentina, Paraguai e Uruguai.

Desde os primórdios do processo de integração, o governo federal procurou evitar essa concentração excessiva, por meio de ações que buscaram envolver as demais regiões brasileiras. Essas iniciativas, porém, foram esporádicas, faltando-lhes seguimento mais consistente.

Deste ponto de vista, o ingresso da Venezuela e da Bolívia como estados partes contribuiria, sem dúvida, para aproximar o MERCOSUL da Amazônia. Da leitura deste capítulo, entretanto, depreende-se que muitas das instâncias, projetos e políticas do MERCOSUL envolvem os estados associados, incluindo os países do norte do subcontinente, com os quais são muito mais intensas as relações da região amazônica brasileira. Não se deve, portanto, exagerar a importância atribuída à condição de estado parte.

Para que o MERCOSUL se torne uma realidade mais presente no Norte do Brasil, conviria aprofundar o envolvimento dos estados associados. Vimos, ao longo do capítulo, diversos exemplos que acenam com essa possibilidade: o programa de escolas de fronteira, a reunião de autoridades indigenistas, a integração de cadeias produtivas e o subgrupo de integração fronteiriça.

A participação dos estados associados no MERCOSUL é um dos pilares da integração da América do Sul[258]. Como se verá no capítulo seguinte, a diplomacia brasileira vem trabalhando há muitos anos por um projeto de integração que não se limite ao Cone Sul, mas envolva todo

258 Em 2015, Guiana e Suriname tornaram-se estados associados (decisões 18/15 e 20/15 do CMC), com o que todos os países sul-americanos passaram a integrar o MERCOSUL, como estados partes ou associados. A única exceção é o departamento ultramarino francês da Guiana Francesa.

o subcontinente. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a expansão regional do MERCOSUL, o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e da UNASUL, embora enraizados em motivações díspares, tiveram em comum essa determinação, que atende também aos interesses do Norte do Brasil.

Capítulo 4

A oferta de integração para a região Norte

O presente trabalho tem em seu cerne o interesse de atores domésticos em derrubar barreiras que dificultem suas relações com nações vizinhas. O foco da análise encontra-se, portanto, no lado da demanda subnacional por integração, seguindo a tradição liberal-pluralista estudada no capítulo 1. Esta obra se ressentiria, contudo, de visão parcial e incompleta caso não abordasse, ao menos sucintamente, o lado da oferta de integração, historicamente estendida à região Norte pelo governo federal.

A constatação de um MERCOSUL ainda relativamente distante do Norte do Brasil não deve levar à conclusão equivocada de que a política externa brasileira tenha se empenhado apenas em integrar o país ao Cone Sul. No presente capítulo pretende-se demonstrar como, ao longo dos anos, a diplomacia nacional também tem dedicado atenção ao norte do subcontinente. Embora as razões sejam variadas, o desenho de uma estratégia para a porção setentrional da América do Sul, aí compreendidos Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guianas, é recorrente na formulação da política externa nacional.

A seção 4.1 traça um panorama das iniciativas brasileiras que, desde o Império, contribuíram para integrar o país a seus vizinhos amazônicos. Nem sempre aquelas iniciativas terão sido motivadas

especificamente pelo imperativo de atender aos interesses da sociedade e dos governos subnacionais da Amazônia brasileira. Muitas vezes, como se verá, terão prevalecido razões estratégicas e geopolíticas que podemos qualificar como *exógenas*; porquanto, embora tivessem sempre efeitos diretos sobre o Norte do Brasil, seu móbil se encontrava fora da região.

A despeito dessa constatação, desde o século XIX, é possível identificar a existência de uma corrente de pensamento paralela, que chamamos *pan-amazônica*, segundo a qual o adensamento das relações com as nações vizinhas é essencial para o desenvolvimento do Norte brasileiro.

O conjunto de realizações brasileiras envolvendo os países amazônicos tanto compreende abordagens regionais multilaterais quanto bilaterais. No primeiro caso, enquadram-se ações no marco do MERCOSUL (estudadas no capítulo anterior), da UNASUL (em muito menor medida[259]) e, em particular, da OTCA. Por sua especificidade territorial e pelos 40 anos de história desde a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, dedica-se à OTCA seção à parte (4.2), em que se avalia o alcance da organização em termos de benefícios diretos para atores locais do Norte brasileiro. A seção 4.3, por sua vez, descreve iniciativas bilaterais que, de forma paralela, contribuem para a integração do Brasil com os países da fronteira setentrional.

Aspecto que merece ser sublinhado é a coincidência entre os movimentos brasileiros direcionados aos vizinhos do norte e o destacado papel que o país tem desempenhado na construção da integração regional. Em larga medida, a história da integração sul-americana confunde-se com a história da aproximação brasileira aos países amazônicos. Por incontornável realidade geográfica, corresponde ao Brasil, que possui limites com todas as nações da América do Sul à exceção de Chile e Equador, singular responsabilidade no tocante às possibilidades de

259 A UNASUL, efetivamente, não logrou resultados muito expressivos em seus poucos anos de atividade, muito menos em iniciativas propriamente "amazônicas", mas não deixaremos de considerar muito brevemente a evolução desse experimento, algumas de suas realizações e limitações.

integração do subcontinente. Seu peso relativo na região em termos de população e PIB apenas reforça o papel proeminente que lhe impõe a própria geografia. Por razões igualmente evidentes a quem lançar os olhos sobre mapa político da América do Sul, os destinos da integração do subcontinente passam necessariamente pela bacia amazônica, elo natural entre a cordilheira andina, o Atlântico e o mar do Caribe, e cujos rios por muito pouco não tocam as águas platinas do Cone Sul.

4.1. A integração do Brasil ao norte da América do Sul – uma obra em andamento

O que se busca apresentar a seguir é um amplo painel histórico das muitas ocasiões em que o Brasil procurou de alguma forma a cooperação ou a integração[260] aos países do norte da América do Sul. No quadro conceitual deste trabalho, o resultado acumulado dessa longa série de iniciativas, marcada por inúmeros avanços e recuos, poderia ser entendido como *oferta de integração* do governo central brasileiro aos atores subnacionais amazônicos. É preciso alertar, no entanto, que o uso do termo "oferta" não pressupõe coerência ou unidade de propósito por trás do variado conjunto de ações empreendidas por sucessivos governos nas mais distintas conjunturas. Como se verá, embora favorecendo relações mais próximas com os vizinhos amazônicos, esses movimentos nem sempre foram concebidos para atender a demandas locais.

Não se pretende delinear um quadro cronológico completo das iniciativas brasileiras envolvendo os países setentrionais, nem haveria espaço aqui para aprofundar o estudo das motivações por trás de cada uma delas, as quais são, de resto, objeto de interpretações diversas na literatura. Procura-se, em vez disso, selecionar alguns momentos relevantes e esboçar seu significado, até mesmo para assinalar como

260 Integração e cooperação são conceitos distintos. Enquanto por integração se entende processo mais ambicioso de progressiva formulação de políticas comuns, o conceito de cooperação assenta em ações específicas destinadas a promover benefício mútuo. Para os fins deste trabalho, porém, a cooperação pode ser entendida como etapa do processo de integração.

oferta e demanda por integração podem estar dissociadas em suas raízes, ainda que venham a encontrar-se no final.

Na opinião de alguns autores, a política brasileira para o Norte refletiu por vezes necessidades estratégicas com origem no Sul. Segundo essa concepção, o Brasil se situaria entre dois subsistemas sul-americanos: o platino, ou do Cone Sul, e o amazônico, ou setentrional. De modo geral, o centro de gravidade da política regional do país estaria no Sul, sua fronteira mais vivificada, onde era preciso conter, no período colonial, a Espanha e, mais tarde, a Argentina[261]. As relações com o subsistema setentrional estariam subordinadas aos desenvolvimentos platinos e teriam o objetivo de evitar o isolamento brasileiro na América hispânica ou de equilibrar áreas de influência no subcontinente. Exemplos dessa lógica dual verificar-se-iam na política sul-americana do Brasil durante períodos de tensão com Buenos Aires, como na guerra contra Juan Manuel de Rosas, em meados do século XIX, ou por ocasião do acordo de Itaipu com o Paraguai, na década de 70.

Outras vezes, a estratégia para o Norte seria uma resposta a desafios vindos de fora da América do Sul e serviria ao propósito de resguardar a soberania territorial ou reforçar a autonomia do país em cenário internacional adverso. No primeiro caso contam-se as ocasiões em que o Brasil ter-se-ia aproximado dos vizinhos setentrionais para fazer frente a ameaças de interferência extrarregional na Amazônia. A visão da hileia como flanco vulnerável do território brasileiro, a ser conquistado pelo estado mediante ação planejada e centralizadora, está profundamente enraizada no ideário nacional e ainda hoje se projeta.

Podemos chamar essa visão de *tutelar*. A formidável empresa do colonizador português, ao garantir a posse da vasta e desabitada região, construindo fortes, vencendo espanhóis, franceses, holandeses e ingleses[262], aquinhoou o Brasil com um dos maiores territórios do

261 Veja-se, por exemplo, SANTOS, 2014, p. 113: "essa região [o Cone Sul] quase que resumiu a América do Sul para o Brasil".

262 Recorde-se Joaquim Nabuco, em *O Direito do Brasil*: "Nada nas conquistas de Portugal é mais extraordinário do que a conquista do Amazonas" (NABUCO, [1903] 1949, p. 8).

mundo, mas também legou o árduo desafio de zelar por ele. É como se os incansáveis cuidados da metrópole contra incursões estrangeiras na Amazônia se estendessem ao longo da vida independente do país, repercutindo até hoje, quase como reflexo.

Não se pretende negar a existência de ameaças externas ou desmerecer os esforços necessários para a defesa de área que ocupa 60% do território nacional[263]. A ascensão do ambientalismo e dos direitos dos povos indígenas no cenário internacional a partir da década de 70 veio somar-se como nova face da ameaça de ingerência estrangeira e de relativização da soberania. Embora esses temores sejam às vezes magnificados por excessos de nacionalismo e alarmismo, é preciso reconhecer que a Amazônia é ainda hoje fronteira de recursos naturais de nível mundial[264] e que, embora sua população continue a crescer a taxas mais altas que as do restante do país, a baixa densidade demográfica persiste e faz da segurança na longa fronteira norte um desafio tão grande quanto o de promover o desenvolvimento sustentável da maior floresta tropical do planeta na era do aquecimento global.

Por vezes, a abordagem tutelar da Amazônia teve suas tonalidades defensivas reforçadas e conduziu a estratégias autárquicas, em que o espaço para interações com países fronteiriços foi limitado por considerações de segurança. Exame da história revela, entretanto, desde o século XIX, a existência de corrente de pensamento paralela, mais tímida e menos ubíqua, que associa o desenvolvimento e mesmo a segurança da Amazônia à cooperação e integração aos países vizinhos. Essa perspectiva, que podemos chamar *pan-amazônica*, tende a levar mais em conta o elemento local, o caráter transnacional de sua potencial prosperidade, estimulada por trocas comerciais com as nações limítrofes, por esforços conjuntos de pesquisa e soluções compartilhadas para problemas comuns. Conforme se demonstrará, a visão tutelar e a

263 Considera-se aqui a área da Amazônia Legal.

264 BECKER, 2005, p. 72 e 77. Para a autora, apenas dois outros ecossistemas seriam comparáveis como "grandes fronteiras do capital natural": a Antártica e os fundos marinhos.

pan-amazônica não são excludentes. A proposta brasileira do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), na década de 70, combinou elementos de ambas.

Não foi aquele, aliás, o único momento em que conviveram visões distintas sobre a Amazônia e motivações diversas para aproximação do Brasil a seus vizinhos do norte. Um dos primeiros exemplos dessa confluência de causas e interesses díspares surge na política do Segundo Reinado para a navegação do Amazonas e seus tributários. Os primeiros movimentos importantes da diplomacia do Império para o norte da América do Sul ocorreram no contexto da guerra contra o ditador argentino Rosas. Para Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos, apenas após a missão especial do diplomata Duarte da Ponte Ribeiro às Repúblicas do Pacífico, em 1851, consolidou-se uma política externa verdadeiramente continental[265].

O autor demonstra, com base em documentos do arquivo histórico do Itamaraty, que a missão foi inicialmente concebida como elemento da estratégia brasileira contra Rosas. O Brasil esperava dissuadir aqueles países de apoiar a Argentina no conflito já então considerado inevitável, afastando a possibilidade de uma coalizão hispano-americana contra o Império[266].

As instruções do visconde de Uruguai, então ministro de Negócios Estrangeiros, não deixam dúvida a esse respeito:

> O fim principal da missão de Vossa Senhoria é destruir e contrariar as insídias de Rosas, explicar a política larga, franca e generosa do Governo Imperial, bem como os fatos que deram lugar ao rompimento diplomático que pode ser considerado como precursor de uma guerra.

265 SANTOS, 2002, p. 85-86. "Repúblicas do Pacífico" era denominação corrente para Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia. Ponte Ribeiro cumpriria sua missão no Chile, Peru e Bolívia. Miguel Maria Lisboa o seguiria em Nova Granada (Colômbia), Equador e Venezuela.

266 Ainda estava viva a memória da guerra da Cisplatina (1826-1828), quando as Províncias Unidas do Prata buscaram o apoio de Simón Bolívar contra o Brasil, visto com desconfiança pelos vizinhos, ainda ameaçados pela Espanha. Naquela ocasião, porém, Bolívar foi dissuadido pela Inglaterra de interferir no conflito (veja-se, por exemplo, SANTOS, 2002, p. 27-31).

> Quando esta rebente convém que o direito do Brasil seja conhecido, e que a sua causa [...] tenha simpatias entre as outras nações[267].

A missão atenderia também aos objetivos de definir as fronteiras e regular a navegação da bacia amazônica com as repúblicas ribeirinhas superiores. Como resultado, foi assinada com o Peru, em 1851, a Convenção de Comércio, Navegação e Limites, primeiro tratado ratificado pelo Império com um país amazônico. O instrumento estabeleceu o padrão pelo qual todos os outros tratados de limites com as nações amazônicas seriam negociados, introduzindo a praxe de trocar facilidades de navegação pelo rio Amazonas, porta de entrada e saída de toda a bacia, por vantagens territoriais[268].

À época, o Império resistia a pressões do Reino Unido e, sobretudo, dos Estados Unidos para abrir o rio à navegação internacional. Temia-se que a região fosse o próximo alvo do expansionismo norte-americano, que recentemente vitimara o México. O desenvolvimento da navegação a vapor e a valorização internacional da borracha a partir de 1850 tornam, de fato, a abertura do Amazonas mais atraente para os Estados Unidos[269].

As demais nações ribeirinhas, porém, já cediam às potências extrarregionais. Entre 1852 e 1853, Nova Granada (Colômbia), Equador, Bolívia e Peru abriram seus rios amazônicos à navegação de todas as bandeiras. Em 1853, o Peru chegou a celebrar convenções nesse sentido com Estados Unidos e Grã-Bretanha. O Brasil protestou contra o que entendia ser infração do tratado de 1851, levando Lima a voltar atrás. O Peru e os outros países seguiriam insistindo, entretanto, em um

267 *Apud* SANTOS, 2002, p. 76.

268 GOES FILHO, 2015, p. 256. Acordo semelhante seria assinado em 1852 com Nova Granada, Equador e Venezuela ("Tratado de Amizade e Limites entre o Império do Brasil e as Repúblicas de Venezuela, Nova Granada e Equador"), embora não ratificado por aqueles países. O acordo que viria a entrar em vigor com a Venezuela viria em 1859 ("Tratado de Limites e Navegação Fluvial entre o Império do Brasil e o Estado da Venezuela"); com a Colômbia, só em 1907 ("Tratado de Limites e Navegação entre A República dos Estados Unidos do Brasil e a República da Colômbia").

269 São conhecidas a campanha do tenente da marinha norte-americana Matthew Maury pela abertura do Amazonas e as pressões do representante de Washington no Rio de Janeiro a partir de 1853, William Trousdale.

regulamento comum e aberto a todas as nações[270]. Isolado em sua política de clausura da Amazônia, o Império buscou negociar com cada um dos ribeirinhos superiores convenções de livre navegação e comércio.

Essa seria uma segunda interpretação possível da missão de Ponte Ribeiro, e outras que se seguiram, às Repúblicas do Pacífico e à Venezuela, *i.e.*, uma reação brasileira à ameaça norte-americana. Os acordos com os vizinhos amazônicos seriam, além de esforço para manter com eles boas relações, também uma estratégia de resistência às pressões dos Estados Unidos[271].

Interessante, porém, é perceber o despontar, na mesma época, da visão que chamamos pan-amazônica, inclinada a um projeto transnacional de desenvolvimento da região. Entre seus expoentes estão o senador José Antônio Pimenta Bueno e o deputado Aureliano Cândido Tavares Bastos. O primeiro lembrava que "as relações das potências vizinhas, ribeirinhas, ligadas pela natureza a interesses idênticos, dependentes da prosperidade comum, devem ser as mais íntimas e amigas"[272] e propunha que o Brasil acedesse ao pleito boliviano, já então manifestado, de contar com acesso a porto no rio Madeira, a jusante das cachoeiras entre as atuais Porto Velho e Guajará-Mirim (RO). Para o senador, "o comércio, em vez de continuar medíocre, deve ser animado e desenvolvido amplamente entre os dois países no interesse recíproco"[273].

Tavares Bastos, por sua vez, foi o maior defensor da abertura do Amazonas. Paladino do liberalismo no Brasil, o parlamentar foi dos primeiros a acreditar no desenvolvimento de um comércio regional amazônico e no pleno aproveitamento das vias fluviais. Assim, enquanto a ideia do governo era, em primeiro lugar, a defesa

270 Brasil e Peru viriam a celebrar novo acordo de navegação em 1858, que ia além do anterior, reconhecendo direito de livre entrada e saída ao oceano das naves peruanas. Sobre o isolamento do Brasil à época, veja-se BASTOS, [1866] 1975, p. 21-26.

271 Para avaliação dos acordos como tática de resistência às pressões extrarregionais, veja-se CERVO *et al.*, 1992, p. 91-94.

272 Discurso do senador José Antônio Pimenta Bueno, marquês de São Vicente, no Senado do Império, a 03/06/1864 (SENADO FEDERAL, 1864, p. 15).

273 *Ibid.*, p. 14. Veja-se também CERVO *et al.*, 1992, p. 95, que cita o interesse de Bueno em "um verdadeiro pacto de integração regional entre os países da bacia amazônica".

da soberania nacional, Bastos propunha uma equação para o efetivo desenvolvimento econômico da região. O Brasil devia, em sua opinião, esquecer os cuidados herdados do "espírito de conquista português", que "sonha invasões e perigos por toda a parte"[274] e abrir o Amazonas não apenas ao comércio extrarregional, mas também ao cisandino, pois ali vive "uma população cinco vezes maior do que aquela que atualmente aproveita a navegação"[275]. Tendo sempre em mente o transporte fluvial, vê oportunidades de exportação a Manaus, pelo Solimões, de telhas e tijolos da olaria de Iquitos; pelo Madeira, do charque boliviano; pelo Negro, da produção do sul da Venezuela[276]. As embarcações voltariam com itens locais ou importados de terceiros países, adquiridos em Manaus e Belém.

Com esse fim, sugeria a adoção de regime fiscal especial para aquelas cidades, especialmente a primeira: "Manaus, porto franco, seria o empório dos países limítrofes". Chegou mesmo a propor um acordo aduaneiro com os ribeirinhos, que estabelecesse uma tarifa externa comum e constituísse em Belém o único ponto fiscal, entreposto de toda a região[277]. Visionária também é sua preocupação em preparar a região para o esgotamento, pouco previsível àquela altura, do ciclo da borracha. Atraindo a Belém e Manaus as transações com os vizinhos e o comércio do mundo com aqueles países, haveria uma "compensação infalível", que fomentaria "a gradual transformação da indústria extrativa em indústria agrícola"[278].

O Brasil decretaria aberta a navegação do Amazonas e afluentes em 1866, mas uma verdadeira cooperação e integração entre os países da região teria de aguardar. A perspectiva pan-amazônica voltaria a surgir ocasionalmente, como no famoso "Discurso do Rio Amazonas",

274 BASTOS, [1866] 1975, p. 39.

275 *Ibid.*, p. 35 (à época, só o norte do Peru usufruía da navegação e comércio no Amazonas, pelo citado acordo de 1858).

276 *Ibid.*, p. 153, 154, 162, 165-169.

277 *Ibid.*, p. 214-215.

278 *Ibid.*, p. 124.

em que Getúlio Vargas menciona a ideia de uma conferência dos países amazônicos "para deliberar e assentar as bases de um convênio em que se ajustem os interesses comuns". No mesmo pronunciamento, feito em Manaus, em 1940, o presidente alude à missão tutelar do estado, que inspirara dois anos antes o programa "Marcha para o Oeste"[279].

A conferência não se realizaria, e os projetos desenhados no Rio de Janeiro para povoamento e incorporação da Amazônia à vida brasileira seriam introspectivos, pensados da fronteira para dentro. A ameaça internacional nunca deixou de reverberar na consciência nacional, como no episódio do repúdio, nos anos 50, à convenção que criava o Instituto Internacional da Hileia[280]. Por outro lado, a ideia da cooperação amazônica tampouco desaparecera.

O chanceler Macedo Soares ensaiou, em 1957, iniciar nova fase de colaboração com as nações ribeirinhas. O Brasil concedeu-lhes, então, a faculdade de utilizar o porto de Manaus como zona franca, e criaram-se grupos de estudos sobre possíveis áreas de cooperação. Após sua saída do Itamaraty em 1958, porém, o plano não teve continuidade[281].

No mesmo governo – de Juscelino Kubitschek – tem início o maior processo de transformação da Amazônia brasileira desde a era da borracha, com a implantação de grandes rodovias que atraíram novas levas de imigrantes e expandiram a fronteira agrícola. A expansão da malha rodoviária seguiria nos governos militares e ainda hoje continua. Ao inaugurar a Belém-Brasília, em 1960, o presidente sublinhava o significado histórico do empreendimento: "o território brasileiro só agora começa a ser realmente conquistado; [...] nos vamos libertando do jugo de nossa própria grandeza territorial"[282]. Nesse dia também

279 "[...] impõe-se a enorme responsabilidade de civilizar e povoar milhões de quilômetros quadrados. Aqui, na extremidade setentrional do território pátrio, sentindo essa riqueza potencial imensa, que atrai cobiças e desperta apetites de absorvição, cresce a impressão dessa responsabilidade" (VARGAS, 1940).

280 A convenção, firmada em Iquitos, em 1948, pelo Brasil e demais países amazônicos, incluindo França e Holanda, além da Itália, visava à cooperação científica. Fruto de iniciativa brasileira na UNESCO, a convenção foi repudiada pelo Congresso e pelas Forças Armadas como instrumento de "internacionalização" da Amazônia (veja-se REIS, [1960] 1965, p. 169-183).

281 *Ibid*., p. 213.

282 KUBITSCHEK, 1960.

anunciava aos governadores do Norte a decisão de construir a BR-364, de Cuiabá a Porto Velho.

O projeto amazônico brasileiro permanecia, contudo, apartado de seus vizinhos. No ano da inauguração da Belém-Brasília, o amazonense Arthur César Ferreira Reis, cujos livros combinam visão alarmista da "cobiça internacional" à defesa de uma abordagem regional pan-amazônica, sentenciava: "O Brasil tem vivido como nação atlântica e algumas vezes como nação platina. Nunca se realizou como nação amazônica"[283]. Difícil não lhe dar razão ao lembrar que as primeiras visitas de chefe de estado à Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela realizam-se entre 1979 e 1984[284], enquanto Buenos Aires recebia o presidente Campos Sales em 1900.

Talvez o mais influente ideólogo dos planos militares de ocupação e desenvolvimento da Amazônia tenha sido Golbery do Couto e Silva[285]. Em sua concepção, o país assemelhava-se a um arquipélago, composto por um núcleo central desenvolvido, a região Sudeste, precariamente conectado a três "penínsulas" – Sul, Centro-Oeste e Nordeste. Isolada do resto do país, no noroeste distante, a imensa "ilha amazônica", o "deserto verde", devia ser conquistado. Couto e Silva defendia sua incorporação por duas vias de penetração: a partir da região Centro-Oeste, espécie de base avançada do núcleo central, e pelo aproveitamento do eixo navegável do rio Amazonas, rumo ao oeste, como haviam feito, séculos antes, os portugueses[286]. O plano de conquista da "ilha amazônica" fundamentava-se no binômio segurança-desenvolvimento, tão caro ao regime militar, mas não contemplava a integração aos países vizinhos. No intuito de garantir a segurança do vulnerável território, alvo fácil

283 REIS [1960], 1965, p. 211. Reis foi o primeiro superintendente da SPVEA (1953) e governador do Amazonas (1964-67).

284 Visitas de João Figueiredo à Venezuela (1979), Peru e Colômbia (1981) e Bolívia (1984). Não se consideram visitas anteriores à fronteira, pois mesmo estas, à exceção de visita à fronteira da Bolívia, só se realizam a partir de 1971, com Médici e Geisel.

285 SILVA, 1967.

286 *Ibid.*, p. 47.

para o transbordamento de grupos subversivos atuando do outro lado das fronteiras, o general propôs seu tamponamento.

Clara medida do isolamento do projeto amazônico brasileiro nos primeiros anos da ditadura dá a iniciativa peruana da *Carretera Marginal de la Selva*, acordada em Lima, em 1964, com Colômbia, Bolívia e Equador[287]. A estrada teria traçado longitudinal, paralelo à encosta oriental dos Andes, e em nenhum ponto previa ligação ao sistema rodoviário brasileiro, o que lhe valeu a sarcástica alcunha de "Marginal do Brasil"[288]. O novo regime de Brasília seria visto com desconfiança pelos vizinhos, como demonstra o rompimento de relações com a Venezuela no período de 1964 a 1966. A noção de subimperialismo brasileiro prevaleceria ainda por muitos anos na região.

No que respeita ao Brasil, contudo, as prevenções contra uma política de cooperação e integração aos países limítrofes seriam logo revertidas. Já em janeiro de 1967, o Itamaraty organizava reunião em Manaus, com participação do ministro das Relações Exteriores, de representantes de vários órgãos da administração federal e dos embaixadores do Brasil nos países da bacia amazônica, cujo objetivo era estudar a problemática da região "sob prisma internacional". O documento "Nossos vizinhos amazônicos", produzido para a reunião, sintetiza o pensamento do governo brasileiro à época – especialmente do Itamaraty – e revela o despertar do interesse em soluções coletivas para a Amazônia, em coordenação com os países condôminos da floresta[289]. O Brasil passa, desde então, a tratar concretamente com os vizinhos possíveis interconexões entre os projetos rodoviários nacionais e a *Marginal de la Selva*[290].

---

287 Como mais tarde na Transamazônica, a ideia do presidente do Peru, Fernando Belaúnde, era colonizar e conquistar a Amazônia peruana. Em 1967 o projeto foi estendido com o fim de alcançar Argentina e Venezuela. Embora tendo obtido financiamento do BID, a estrada nunca foi completada.

288 RICUPERO, 1984, p. 187.

289 NOSSOS VIZINHOS AMAZÔNICOS, 1968: "para o planejamento regional atingir o máximo de rendimento e ser cumprido em toda a plenitude faz-se mister, entre os países da Bacia, [...] a articulação e entrosamento dos pontos de interesses comuns" (p. 166).

290 Em 1969, por exemplo, os ministros de Transportes de Brasil, Bolívia e Peru assinam a Ata de Rio Branco, que trata dos projetos rodoviários Lima-Pucallpa-Cruzeiro do Sul e Rio Branco-Cobija-La Paz.

Quando o governo Médici lançou, em 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN), determinou o início imediato das obras de duas novas rodovias de dimensões "faraônicas": a Transamazônica (BR-230) e a Cuiabá-Santarém (BR-163). O PIN dava início a ambicioso programa estatal de colonização da Amazônia, reservando faixa de dez quilômetros de largura, ao longo de ambas as margens das rodovias, para o estabelecimento de colônias, com o fim de "executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica"[291]. A necessidade de fazer frente a ameaças internacionais, como o projeto dos "grandes lagos", do Hudson Institute[292], continuava a ser a principal justificativa para os investimentos na Amazônia. Não por acaso, o PIN foi divulgado sob o lema "integrar para não entregar". Diante da cobiça estrangeira, a soberania nacional reclamava uma política de ocupação planejada e metódica, desenhada e executada pelo poder central, para atender às prioridades do centro. A Amazônia ainda era vista como espaço vazio, ou promessa para o futuro. Pouco relevo tinha então o homem amazônico, a população local, suas características e necessidades.

Do ponto de vista, porém, da aproximação aos países do norte da América do Sul, a década de 70 representa um salto. Desde os encontros fronteiriços de Médici com seus homólogos da Colômbia (Leticia, 1971), Bolívia (Corumbá, 1972) e Venezuela (Santa Elena de Uairén, 1973) que culminaram no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, o período marca progressos poucas vezes igualados, antes ou depois. As explicações para esse movimento amazônico da política externa nacional baseiam-se, no entanto, em causas exógenas, e mais relacionadas a questões de *realpolitik* que ao potencial de

291 Decreto-Lei nº 1.106, de 16/06/1970, art. 2º, § 1º. Além daquelas estradas, avançam outros projetos: a já citada BR-364, que agora se pretendia estender até Cruzeiro do Sul (AC) e à fronteira com o Peru; a BR-425, entre Guajará-Mirim (RO), na fronteira com a Bolívia, e Porto Velho (substituindo a ferrovia Madeira-Mamoré); a pavimentação da Belém-Brasília; a Porto Velho-Manaus (BR-319) e o projeto, nunca concluído, da Perimetral Norte (Macapá-Boa Vista-Tabatinga-Cruzeiro do Sul).

292 Teve grande repercussão no Brasil, em 1967, o projeto daquele instituto, subsidiado pelo governo dos Estados Unidos, de construção de grandes lagos para facilitar a navegação oceânica na Amazônia.

desenvolvimento socioeconômico que a integração às nações ribeirinhas superiores poderia representar para a população da Amazônia brasileira.

A primeira dessas causas seria o adensamento da agenda ambiental internacional a partir da Conferência de Estocolmo de 1972. Intensificam-se desde então os debates sobre uma possível gestão mundial da Amazônia, que a transformasse em uma espécie de patrimônio universal. A proposta brasileira do TCA surge, em parte, como resposta ao desafio de resguardar a soberania nacional diante das propostas de ingerência ou internacionalização.

Para muitos autores, essa teria sido a razão fundamental, surgindo apenas de forma coadjuvante o novo dinamismo regional da década de 70 ou a percepção de uma identidade amazônica[293]. O próprio embaixador Rubens Ricupero, negociador do Tratado, reconhecia esses fatores externos ao afirmar que "a regionalização ou consagração da vocação regional da Amazônia é o melhor antídoto para coibir o aparecimento de modernas reencarnações da desmoralizada mas persistente manobra da internacionalização"[294]. Com o TCA, o Brasil e seus parceiros anunciavam ao mundo a determinação de buscar, livres de interferências externas, o "equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica", equilíbrio esse que, dizia Ricupero, "estamos seguros de conquistar", mas "não pela omissão e renúncia ao progresso"[295].

Outra razão de ordem geopolítica para a aproximação do Brasil aos países da América do Sul setentrional seria a divergência com a Argentina em torno do projeto de Itaipu, agravada a partir de 1971, quando avançam os entendimentos com o Paraguai. Como em ocasiões anteriores, a situação crítica no Cone Sul teria forçado o país a reagir, buscando equilíbrio no subsistema amazônico. Essa interpretação surge na literatura ainda na década de 70, e antes mesmo da celebração do

293 Ver, por exemplo, SILVA, 2013b, p. 536.

294 RICUPERO, 1984, p. 186.

295 *Ibid*., p. 186, 188.

TCA[296]. O chanceler Mario Gibson Barboza recorda em suas memórias a ofensiva regional de Buenos Aires, no governo Lanusse (1971-1973) e a ameaça de isolamento do Brasil:

> Em plena discussão sobre Itaipu, o presidente Lanusse, da Argentina, decidiu fazer uma série de visitas a países latino-americanos, como parte de uma estratégia de isolar o Brasil e, especificamente, de criar obstáculos à construção da hidrelétrica. Nas entrelinhas de seus discursos – às vezes até expressamente – ou nas declarações conjuntas, assinadas nos países que visitava, sempre se podiam ler considerações pouco amistosas em relação ao Brasil, alusivas a um suposto imperialismo brasileiro. Aos poucos foi ele tecendo uma teia de desconfianças contra o Brasil, com o objetivo de criar um ambiente favorável à Argentina, no caso de ser a discussão levada a fórum regional ou mundial. A manobra era possível. Lanusse alertava nossos vizinhos latino-americanos contra o imaginário perigo de um Brasil que progredia, crescia e parecia estar por transformar-se em uma grande potência. Era-lhe fácil despertar ciúmes e desconfianças, ainda que não justificados[297].

Mais recentemente, Matias Spektor também avaliou a política brasileira para a bacia amazônica no governo Geisel como reflexo das relações platinas e interpretou o TCA como estratégia de "contenção política da Argentina na região"[298]. O predomínio de interesses defensivos não era, naturalmente, incompatível com o propósito de contribuir para o desenvolvimento da região. A estratégia brasileira para o Norte não estava inteiramente dissociada de considerações ligadas à corrente "pan-amazônica".

296 Ver, por exemplo, PEREIRA, 1974.

297 BARBOZA, 2007, p. 163-164. O chanceler também lembra a série de visitas que fez, entre 1971 e 1973, ao Paraguai, Peru, Guiana, Suriname, Bolívia, Colômbia, Venezuela e Equador: "as visitas serviram o objetivo de uma aproximação política mais efetiva [...] Toda essa teia de aproximação com os nossos vizinhos sul-americanos foi reforçada pelos encontros na fronteira do presidente Médici com seus colegas da Colômbia, Bolívia e Venezuela" (*ibid*., p. 308-310).

298 "O Brasil lançou uma aposta regional sem precedentes, ao propor a celebração de um ambicioso pacto político na América do Sul sem a anuência ou a participação da Argentina [...] era chegada a hora de consagrar a doutrina brasileira para os rios internacionais em toda a América do Sul e afiançar os laços de amizade com as fronteiras setentrionais" (SPEKTOR, 2002, p. 132).

Nesse sentido, Ricupero destaca que as transformações operadas na Amazônia nos anos 60 e 70 – investimentos em estradas, mineração e energia – aproximavam os países da região. Ressalta, ao mesmo tempo, o crescimento do comércio do Brasil com os vizinhos setentrionais[299]. De fato, a proposta brasileira original do TCA previa um "processo integrado de complementação econômica regional" e a criação de zonas de livre comércio nas fronteiras, ideias que esbarraram no receio do Pacto Andino de ver esvaziado seu projeto de integração[300]. De qualquer forma, seria exagero falar, à época, de interdependência comercial entre os países signatários do TCA. Sobretudo, o comércio que havia não era efetivamente intra-amazônico, não beneficiava a população local, mas centros produtores e consumidores distantes da Amazônia. Ricupero parece reconhecer isso, ao atribuir ao Tratado um papel "criador", mais do que regulador. A Amazônia era, ainda em meados dos anos 80, um "enorme vácuo no interior das terras, vazio onde vão morrer, interrompidos, todos os caminhos", realidade que a cooperação precisava alterar, desencadeando "um processo capaz de gerar gradualmente a ocupação e o povoamento racionais do território até que, um dia, um tecido contínuo de população venha a enlaçar e a unir nações hoje distantes"[301].

Nas décadas de 80 e 90, o Brasil sofreria crescente pressão internacional para adequar sua política ambiental e indigenista[302]. As reuniões de chefes de estado do TCA em 1989 e 1992 podem ser entendidas como resposta aos constrangimentos externos naquelas áreas e ao interesse em fortalecer a posição negociadora da região na

299 "Esse rápido desenvolvimento da vida material contagia a diplomacia amazônica" (RICUPERO, 1984, p. 179, 182).

300 SOUZA NETO, 1989, p. 130-131. O Pacto Andino teria surgido em 1969 como reação à predominância da Argentina, Brasil e México na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Na versão final, o TCA contém um único artigo que fala em desenvolver, mediante "acordos bilaterais ou multilaterais adequados", o comércio fronteiriço (art. 12), dispositivo que nunca chegou a ser explorado.

301 RICUPERO, 1984, p. 194.

302 Basta mencionar os requisitos cada vez mais exigentes do BID para financiar a BR-364, que levaram à interrupção das linhas de crédito em 1987; a campanha movida por ONGs e a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a causa ianomâmi, entre 1985 e 1991; a repercussão mundial do assassinato de Chico Mendes em 1988; e a iniciativa francesa, em 1989, da *Cúpula de Haia*, com o objetivo de propor a criação de órgão supranacional de gestão da Amazônia.

Cúpula da Terra (Rio de Janeiro, 1992). Encontra-se frequentemente na literatura o juízo crítico de que a cooperação amazônica atravessa longos períodos de inércia, sendo brevemente reanimada quando os países-membros, especialmente o Brasil, veem-se defrontados por ameaças de internacionalização ou pelo desafio das negociações globais sobre meio ambiente[303]. Ainda quando prevaleçam motivações exógenas, porém, não se devem desconsiderar seus resultados e impacto na região, objeto da seção seguinte deste capítulo.

O próximo momento decisivo na história da aproximação brasileira aos vizinhos do norte não esteve associado ao TCA. Teria início no governo Itamar Franco, que, em fins de 1992, decide lançar a "Iniciativa Amazônica"[304]. Tratava-se de expandir a rede brasileira de acordos bilaterais de complementação econômica (ACEs) além dos limites do recém-criado MERCOSUL, para incluir os parceiros amazônicos. É possível identificar aí o ponto de partida de processo que continuaria nos governos Fernando Henrique e Lula, para formar, mediante cronogramas de desgravação com todas as nações do subcontinente, uma área de livre comércio de mercadorias na América do Sul[305]. De fato, o presidente Itamar Franco anunciaria ainda em outubro de 1993, na VII Cúpula do Grupo do Rio, a proposta de criação, em prazo de dez anos,

303 Veja-se, por exemplo, NUNES, 2016 e ANTIQUERA, 2006.

304 O presidente mencionou-a pela primeira vez na VI Cúpula do Grupo do Rio (Buenos Aires, 02/12/1992). Em novo discurso, a 10/05/1993, acrescentaria: "A iniciativa tem por objetivo lançar [...] as bases comerciais e econômicas para a ampla avenida de cooperação que poderá repetir na Amazônia o exemplo de integração que se consolida na Bacia do Prata. Entendo que o aprofundamento das condições favoráveis ao intercâmbio comercial dos países amazônicos será um *passo fundamental para a integração da América do Sul*" (FRANCO, 1993a, grifo nosso).

305 O MERCOSUL concluiria acordos com Chile (ACE 35) e Bolívia (ACE 36) em 1996; Colômbia, Equador e Venezuela (ACE 59) em 2004; Peru (ACE 58) em 2005. Guiana e Suriname tornaram-se associados em 2013. O conjunto de compromissos de desgravação, somados àqueles entre membros da CAN e Chile, permitiu que a América do Sul (com exceção da Guiana, do Suriname e da Guiana Francesa) constituísse, excetuados poucos itens, uma área de livre comércio de bens em janeiro de 2019. A liberalização continuou avançando nos governos dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em 21/11/2018 celebrou-se novo acordo de livre comércio entre Brasil e Chile, contemplando serviços, investimentos e contratações públicas, entre outras disciplinas. A declaração conjunta presidencial emitida por ocasião da visita do presidente Bolsonaro a Santiago, em 23/3/2019, registra o compromisso de "impulsionar o aperfeiçoamento da integração econômica, com vistas a estabelecer uma área de livre comércio de nova geração entre os Estados-partes do Mercosul e os países-membros da Aliança do Pacífico", bloco que inclui entre seus membros fundadores países amazônicos, como Peru e Colômbia.

de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)[306]. Percebe-se, já então, a ideia da integração do subcontinente, que seria fortalecida com a IIRSA e a UNASUL, ainda quando o fosse apenas nominalmente e no plano das intenções. A transição do conceito de América Latina para o de América do Sul como prioridade da política regional brasileira a partir desse período foi notada por mais de um autor[307]. No âmbito deste trabalho, é interessante observar a coincidência entre aquela inflexão e o renovado interesse brasileiro nos países amazônicos, patente na estratégia do governo Itamar Franco. Assentadas as bases do MERCOSUL, o Brasil buscava completar a integração do subcontinente aproximando-se aos vizinhos setentrionais.

Convém, neste ponto, revisar brevemente a sucessão de acontecimentos que levaria ao processo de integração da América do Sul tal como se afigura hoje. A partir da iniciativa de Itamar Franco, o governo Fernando Henrique Cardoso teria papel fundamental na associação de Bolívia e Chile ao MERCOSUL, em 1996, e no início das negociações do bloco com Peru, Colômbia, Equador e Venezuela, concluídas entre 2004 e 2005, já no governo Lula. O presidente Fernando Henrique seria ainda o idealizador da primeira reunião de chefes de estado da América do Sul (Brasília, 2000), fato sem precedentes, e ocasião em que se decide lançar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). No governo Lula, as cúpulas regionais, já firmemente estabelecidas, adquirem caráter institucional, com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004, e da UNASUL, cujo Tratado Constitutivo foi assinado em Brasília, em 2008. Paralelamente, o MERCOSUL multiplicou suas instâncias setoriais em áreas técnicas e sociais, abertas à participação dos países associados que, incluindo Guiana e Suriname desde 2013, alcançam toda a América do Sul. A adesão de países amazônicos a instrumentos como o Acordo

306 "[...] ao longo dos próximos dez anos, visualizamos a formação de uma Zona de Livre Comércio na América do Sul. Esse espaço econômico resultaria da articulação entre os processos em curso do MERCOSUL, da Iniciativa Amazônica e do Grupo Andino" (FRANCO, 1993b).

307 Ver, por exemplo, SANTOS, 2014 e SPEKTOR, 2011.

sobre Residência do MERCOSUL também tem contribuído para esse processo[308].

É preciso ressaltar que a integração sul-americana não seria possível sem o aprofundamento das relações do Brasil com seus vizinhos setentrionais. Ela é, em grande parte, resultado da decisão brasileira de dilatar o projeto de integração do Cone Sul para incluir os países amazônicos. Comprovam-no não apenas o papel crucial do Brasil no lançamento das negociações comerciais do MERCOSUL com aqueles países, mas também as iniciativas bilaterais que na mesma época experimentaram notáveis avanços, como se verá na seção 4.3, a seguir. Mas o que teria motivado essa nova investida da política externa brasileira no norte da América do Sul? Matias Spektor aponta, mais uma vez, causas exógenas e ligadas antes a temas de *high politics* – o reforço da autonomia nacional diante de cenários externos adversos – do que à interdependência complexa que leva atores subnacionais a demandar integração. O autor observa que as razões determinantes da opção brasileira pela expansão do projeto de integração além dos limites do Cone Sul podem ser encontradas no desafio externo da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e na crise cambial que afetou o MERCOSUL no fim dos anos 90[309].

Embora a ideia da ALCA só surja em 1994, na primeira Cúpula das Américas, o governo norte-americano já lançara em 1990 a "Iniciativa para as Américas", com a proposta de criar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo. Naquele mesmo ano, o México decide integrar-se ao NAFTA, que viria a ser assinado em 1992. Assim, a "Iniciativa Amazônica", apresentada em dezembro de 1992, poderia

308 Colômbia, Equador e Peru aderiram, entre 2011 e 2012, ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Chile e Bolívia, ratificado no Brasil em 2004 (Decreto Legislativo nº 210). O Acordo outorga residência temporária por dois anos, podendo ser transformada em permanente se solicitada pelo imigrante. A residência temporária confere amplos direitos, inclusive de trabalho. No Brasil, a Resolução Normativa 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração estende os benefícios do Acordo a nacionais da Guiana, Suriname e Venezuela.

309 SPEKTOR, 2011.

ser interpretada como uma estratégia com vistas ao fortalecimento da posição brasileira nas negociações hemisféricas[310].

Segundo Spektor, "muito rapidamente, desenvolveu-se em Brasília a ideia de que o avanço integracionista na vizinhança seria precondição necessária para negociar com os Estados Unidos de uma posição de força relativa"[311]. Outra das causas apontadas por Spektor para a decisão brasileira de alargar o escopo do projeto de integração, e que explicaria especialmente a convocação da I Reunião de Presidentes da região, em 2000, teria tido origem com a crise cambial de 1998-1999. Aquele período marca um dos mais difíceis momentos do MERCOSUL e, em particular, das relações comerciais com a Argentina. Quando, diante de maciça fuga de capitais, o Brasil foi forçado a permitir a desvalorização do real em janeiro de 1999, a Argentina passou a criar obstáculos ao ingresso de produtos brasileiros, fragilizando a estrutura normativa do MERCOSUL[312].

Spektor observa que o governo brasileiro, em vez de abandonar o projeto regional, decide, então "expandi-lo para incluir novos países em um arranjo cooperativo regional mais amplo". Deste modo, o Brasil estaria menos vulnerável às dificuldades no relacionamento com Buenos Aires, que ameaçavam o futuro do MERCOSUL[313]. Segundo esse ponto de vista, portanto, a aproximação brasileira ao norte da América do Sul estaria mais uma vez subordinada a desenvolvimentos no subsistema do Cone Sul, centro histórico das atenções brasileiras na região.

---

310 Vale citar o discurso do presidente Itamar Franco na VI Cúpula do Grupo do Rio (Buenos Aires, 02/12/1992), ocasião em que, ao lançar a "Iniciativa Amazônica", esclarece: "a derrubada das fronteiras econômico-comerciais entre nossos países nos assegurará também *lugar digno e proveitoso em meio às grandes estruturas que se organizam no cenário internacional*" (FRANCO, 1992, grifo nosso).

311 SPEKTOR, 2011, p. 147.

312 A 15/01/1999, o Brasil decide abandonar o regime de câmbio fixo, uma das "âncoras" do Plano Real. O dólar, cotado a R$ 1,21 antes da flutuação, atingiu R$ 2,16 em março do mesmo ano.

313 "A reação brasileira às profundas desavenças com Buenos Aires naquele período não foi a retração e uma volta ao *statu quo ante*, mas, ao contrário, a expansão do escopo integracionista para abarcar toda a América do Sul. [...] O objetivo era menos limitar o poder argentino do que aumentar o espaço de manobra brasileiro [...] Por trás dessa lógica residia o entendimento segundo o qual uma entidade sul-americana mais ou menos frouxa funcionaria como saída legítima para a paralisia em que se encontrava o MERCOSUL às vésperas da virada de século" (SPEKTOR, 2011, p. 145, 153-154).

Seja como for, a existência de motivações exógenas para a integração brasileira aos vizinhos do norte não é incompatível com os possíveis benefícios dessa política para as populações amazônicas. No capítulo 3, já exploramos como o MERCOSUL, ampliado pela participação de países associados amazônicos, seria capaz de contribuir para o desenvolvimento da região Norte do Brasil. Embora representasse, em alguns aspectos, o marco institucional mais estreitamente vinculado à ideia de integração da América do Sul, a UNASUL, com sua ênfase original em concertação política tornou-se um projeto fadado a divergências e à paralisia[314]. A organização nunca dispôs, tampouco, de experiência comparável à do MERCOSUL com mecanismos de participação subnacional[315]. Esses fatos a tornaram mais distante dos atores locais amazônicos.

O conteúdo político da organização, todavia, não a despojou por completo de ações de cunho mais técnico, que visavam à coordenação de políticas públicas entre os estados-membros, com potencial para afetar positivamente as populações da região amazônica, caso propriamente executadas. Um dos exemplos mais significativos para o Norte do Brasil talvez seja o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que herdou os trabalhos da IIRSA e definiu, em 2011, uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)[316]. A agenda era formada por 31 projetos "estruturantes", de alcance regional, compostos por diversos projetos individuais, que tanto incluem obras binacionais (pontes, túneis transfronteiriços, etc.) como outras de escopo nacional (trechos viários internos, portos, etc.). Muito do sucesso do COSIPLAN dependia, portanto, da prioridade que os governos nacionais conferissem às obras,

314 O Tratado Constitutivo define, como primeiro objetivo específico da UNASUL, "o fortalecimento do *diálogo político* entre os estados-membros, que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional" (UNASUL, 2008, art. 3, alínea "a", grifo nosso).

315 Em 2013, foi criado, por decisão dos chefes de estado da UNASUL, o Fórum de Participação Cidadã da organização, que realizou duas reuniões (Cochabamba, agosto de 2014 e Quito, novembro de 2016). Em entrevista ao autor, em novembro de 2015, assessor da Secretaria de Governo informou da decisão de criar seção nacional do Foro. Naquele mesmo mês, realizou-se em São Paulo reunião com entidades civis interessadas, coordenada pela Secretaria de Governo.

316 A IIRSA e seus projetos foram incorporados ao COSIPLAN como "foro técnico". A API foi aprovada pela II Reunião Ministerial do COSIPLAN (Brasília, 2011).

ou, no caso de projetos binacionais, de entendimentos bilaterais[317]. O planejamento regional, porém, ofereceu alguma contribuição, desde a IIRSA, para uma perspectiva transnacional que dá novo significado a obras pontuais, além de incentivar contatos entre as autoridades competentes, aprimorando a troca de informações, a transparência e a complementaridade dos projetos nacionais.

Cabe aqui observar que, ainda quando as iniciativas brasileiras da IIRSA e das cúpulas sul-americanas tenham sido motivadas por causas exógenas, faltaria com a verdade uma análise que as dissociasse por inteiro de uma visão da integração como fonte de desenvolvimento para a população do Norte do Brasil, uma visão pan-amazônica. Recorde-se que a ideia da IIRSA surge no governo Fernando Henrique Cardoso como extensão natural e necessária do "Avança Brasil", plano plurianual para o período 2000-2003, que já utilizava o conceito dos "Eixos de Integração e Desenvolvimento" (EID), depois adotado pela IIRSA, e previa grandes investimentos na Amazônia[318]. Em discurso no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do TCA (Caracas, abril de 2000), cinco meses antes da I Cúpula da América do Sul, o presidente observava que os eixos do "Avança Brasil" no Norte do país possuíam uma "dimensão internacional da maior importância" e ressaltava: "o desenvolvimento não pode parar na fronteira"[319]. Desse ponto de vista, a IIRSA seria uma resposta à interdependência entre o Brasil e os vizinhos.

Os projetos da API dividem-se em oito EIDs, três dos quais atravessam a região amazônica: "Amazonas", "Escudo Guianense" e "Peru-Brasil-Bolívia". O primeiro compreende projetos estruturantes que, quando concluídos, formarão corredores multimodais entre Manaus e portos marítimos no Equador (Manta) e no Peru (Callao e

317 Os projetos nacionais correspondem a 72% do total de projetos individuais e 83% do investimento total estimado para a API (UNASUL, 2016, p. 9).

318 Sobre a associação entre a IIRSA e o "Avança Brasil" veja-se SANTOS, 2014, p. 130-131.

319 Em outro trecho do discurso, o presidente afirma: "Estou convencido de que o desenho desses novos eixos de desenvolvimento e de integração, desses novos vetores de dinamismo econômico, deve ser necessariamente pensado em escala regional – sul-americana, mas também amazônica – e não apenas nacional" (CARDOSO, 2000).

Paita). Preveem o melhoramento de hidrovias, hoje navegáveis somente por embarcações de calado limitado, que atravessam Colômbia, Peru e Equador, articulando-se com o Solimões em território brasileiro[320]. Do "Escudo Guianense", a API seleciona três projetos rodoviários: a reabilitação da Manaus-Caracas e a finalização das rotas Boa Vista-Georgetown e Venezuela-Guiana-Suriname. As duas últimas, se concluídas, permitiriam a ligação de Manaus e Boa Vista não só a Georgetown e Paramaribo, mas também a Caiena e Macapá, completando a "Transguianense"[321]. Finalmente, no eixo Peru-Brasil-Bolívia, prevê-se a conclusão da ponte sobre o rio Madeira, na BR-364, no limite entre Rondônia e o Acre, único elo que falta para a conexão do sistema rodoviário brasileiro aos portos de Ilo, Matarani e San Juan, no sul do Peru (pela rodovia Interoceânica Brasil-Peru).

É interessante notar que muitos desses projetos remontam às décadas de 1960 e 70, quando, como mencionado, o Brasil começou a buscar integrar-se fisicamente a seus vizinhos amazônicos. Embora o progresso desde então seja notável, poucos corredores foram integralmente concluídos, como a Manaus-Caracas (BR-174 no trecho brasileiro, asfaltada em 1998) e a rodovia Interoceânica Brasil-Peru (concluída em 2011, exceto pela citada ponte sobre o Madeira, na BR-364). O ritmo dos projetos amazônicos é lento. A Manaus-Caracas esteve na agenda do encontro fronteiriço entre os presidentes Médici e Rafael Caldera, da Venezuela, em 1973. A ligação rodoviária ao Peru, pelo sul do Acre, já era mencionada na visita do presidente Figueiredo a Lima em 1981. O projeto multimodal entre Manaus e porto marítimo no Equador é ainda mais antigo, datando de fins da década de 1950[322].

320 Três eixos compõem o EID Amazonas: 1) Paita-Tarapoto-Yurimaguas (Multimodal do Amazonas ou Paita-Manaus); 2) Callao-La Oroya-Pucallpa e 3) Acesso nordeste ao rio Amazonas (inclui o Eixo Manta-Manaus, objeto de tratativas entre Brasil, Peru e Equador). Envolvem os rios Putumayo, Huallaga, Ucayali, Morona e Napo, afluentes do Amazonas.

321 Para que a rodovia alcance Macapá, faltaria ainda concluir o asfaltamento da BR-156 entre Calçoene e Oiapoque (AP).

322 NOSSOS VIZINHOS AMAZÔNICOS, 1968, p. 177. Considerava-se então o porto de San Lorenzo, no Equador, como destino final, no lugar do atual projeto que tenciona ligar Manaus ao porto de Manta, mais ao sul.

O presidente Lula costumava afirmar em discursos que, em cinco séculos de história, coubera a ele, finalmente, inaugurar as primeiras pontes com o Peru e a Bolívia[323]. O arroubo retórico não é completamente descabido. As enormes distâncias, a baixa densidade demográfica e econômica estão certamente entre as razões do longo prazo de maturação dos projetos. Somam-se as considerações necessárias, mas sempre complexas e controversas, sobre impacto ambiental e povos originários. Muitos projetos da IIRSA foram e são ainda hoje combatidos por ambientalistas[324].

No Brasil, o investimento estatal na Amazônia durante o regime militar é frequentemente criticado por ter iniciado uma ocupação desordenada e predatória, causa de imensos danos ecológicos. É preciso observar, porém, que o país ainda não encerrou esse capítulo de sua história. Basta lembrar que rodovias iniciadas nos anos 70, como a Cuiabá-Santarém (PA) e a Porto Velho-Manaus, permanecem nos planos plurianuais e são ainda hoje objeto de intenso debate nacional[325]. O desafio de dotar a região Norte de uma estrutura adequada de transportes, que a integre aos países vizinhos e ao restante do Brasil sem ameaçar o meio ambiente e os povos indígenas, continua a exigir atenção, gerando visões conflitantes.

Um diagnóstico abrangente das necessidades logísticas foi produzido em 2011 pelas Federações de Indústria dos estados da Amazônia Legal em parceria com a CNI. Intitulado "Norte Competitivo", o estudo identifica projetos viários multimodais que reduziriam

323 Referia-se às pontes entre Brasileia (AC) e Cobija, na Bolívia (inaugurada em 2004), e à ponte entre Assis Brasil (AC) e Iñapari, no Peru (aberta em 2006). Veja-se, por exemplo, LULA DA SILVA, 2004, 2005 e 2009. A ponte Eurico Gaspar Dutra, sobre o rio Paraguai, próxima a Corumbá, MS, foi inaugurada em 1947, permitindo integrar linhas férreas brasileira e boliviana. Embora localizada próxima à fronteira, ambas as cabeceiras da ponte ficam em território brasileiro.

324 Ver, por exemplo, DOUROJEANNI, 2006, que critica a falta de sustentabilidade ambiental da citada rodovia Interoceânica Brasil-Peru.

325 A BR-163 (Cuiabá-Santarém) é essencial para tornar mais competitivas as exportações de soja do norte do Mato Grosso, maior produtor nacional. De 2004 a 2006, o governo federal elaborou, em consultas com a sociedade civil e o setor privado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área de Influência da BR-163, com o objetivo de reduzir os impactos socioambientais da estrada. As obras, ainda não concluídas ao redigir-se este texto, foram criticadas por ambientalistas no Brasil e no mundo. No governo do presidente Jair Bolsonaro, a pavimentação da rodovia voltou a avançar rapidamente.

os atuais custos de frete das exportações da região, seja para países vizinhos, seja para outros mercados[326]. Muitos desses projetos, porém, são alvos de críticas de ONGs ou de restrições do próprio IBAMA[327]. O encaminhamento das obras de infraestrutura na Amazônia, tanto no Brasil como nos demais países, requer um novo modelo de desenvolvimento, em que a floresta possa gerar renda e emprego, sem ser destruída. Voltaremos ao tema da conexão viária no capítulo 5, adiante, em que serão examinados exemplos da importância que a ela atribuem os atores locais.

Do mosaico de iniciativas apresentado acima emerge um quadro de lenta aproximação do Brasil ao norte da América do Sul. Como vimos, essas ações podem ter sido motivadas por razões exógenas, e são interpretadas ora como estratégias visando ao reequilíbrio de forças regionais diante de crises no Cone Sul, ora como oportunidades para salvaguardar a soberania nacional ou ampliar o espaço de manobra do país em cenário internacional adverso. Essa visão instrumental da política brasileira para os vizinhos setentrionais não deve levar à conclusão equivocada de que os potenciais benefícios da integração para a população da região Norte tenham escapado completamente à consideração dos formuladores da política externa. Embora a Amazônia tenha sido vista por muitos anos como um vazio a ser tutelado e moldado segundo os interesses do centro político e econômico do país, é possível identificar desde o Império uma vertente paralela de pensamento, aquela que chamamos pan-amazônica, para a qual o desenvolvimento do Norte do Brasil está entrelaçado ao das nações ribeirinhas superiores. Segundo essa perspectiva, desde Tavares Bastos e suas visões dos portos de Manaus e Belém atraindo o comércio cisandino, até às iniciativas brasileiras da IIRSA e dos acordos do MERCOSUL com os países do norte da América do Sul, cabe ao estado o papel de facilitador, quer

326 CNI, 2011.

327 Em 2015, o IBAMA suspendeu as obras na BR-319 (Porto Velho-Manaus) após indícios de irregularidades e danos ambientais. A estrada é a única ligação entre Manaus e o Centro-Sul do país.

ao desfazer barreiras e obstáculos aos fluxos transnacionais, quer ao promover a coordenação de políticas públicas e investimentos cujos benefícios atravessam fronteiras.

Como veremos no capítulo 5, a Amazônia deixou de ser um vazio. O crescimento populacional acelerado reclama uma nova abordagem do planejamento federal, em sintonia com o elemento local e as demandas da sociedade que ali vive. Foram-se os tempos em que bastava um decreto para abrir uma rodovia das dimensões da Transamazônica e traçar todo um plano de colonização dirigida, talhando a região segundo os desígnios da autoridade central. Hoje, além das considerações ambientais, é indispensável o diálogo com a sociedade e os governos locais. Mais que isso, mesmo no plano interno, tornou-se mais frequente a adoção de uma perspectiva pan-amazônica do desenvolvimento regional. O "Plano Amazônia Sustentável" (PAS), lançado pelo governo federal em 2008, é um exemplo. Fruto de termo de cooperação entre a Presidência da República e os governos estaduais, o plano foi elaborado após consultas públicas que envolveram mais de cinco mil pessoas na região, e não deixa de considerar a integração aos países vizinhos como chave para seu êxito, sugerindo também o "fortalecimento e a participação ativa na OTCA"[328]. Exemplos mais recentes incluem os programas "Conecta" – lançado por portaria do MMA em março de 2018, prevendo abordagem "participativa e descentralizada" para promover iniciativas de conectividade de paisagens – e "Paisagens Sustentáveis da Amazônia", fruto de acordo de dezembro de 2017 com o *Global Environment Facility*, a ser executado em parceria entre o MMA e os governos do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia. Ambos os programas poderão, eventualmente, envolver algum grau de coordenação com os

328 O documento que apresenta o plano acrescenta: "a integração da Amazônia sul-americana constitui outro elemento estratégico para consecução do PAS, tendo em vista o desencadear da possibilidade de desenvolvimento da região que dela advém" [...] Dentre os requisitos para construção de uma agenda comum com parceiros de países vizinhos, é essencial o fortalecimento e a participação ativa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica" (MMA, 2008).

países vizinhos, para promover a conectividade de paisagens em escala regional[329].

4.2. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o Norte do Brasil

É frequente na literatura acadêmica uma avaliação crítica da OTCA, que identifica um descompasso entre a visão estratégica de seus idealizadores e a baixa efetividade na execução de projetos com resultados sensíveis para as populações da região[330]. Esse diagnóstico não pode corresponder inteiramente à realidade, uma vez que, conforme se verá a seguir, a organização tem contribuído com iniciativas que resultam em benefícios diretos à sociedade em sua área de atuação. Com 40 anos de história, o TCA/OTCA tem comprovado sua utilidade com admirável resiliência e um notável acervo de projetos, por vezes injustamente não reconhecido.

Por outro lado, tampouco seria razoável rechaçar possibilidades de aprimorar o desempenho do organismo em termos de impacto social. Parte das dificuldades pode estar relacionada a um desenho institucional que, desde sua origem, em 1978, privilegia a esfera nacional em detrimento da regional. O embaixador Rubens Ricupero, ao apresentar o Tratado, elencava entre seus princípios fundamentais a "prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada estado" e sublinhava o cuidado de reconhecer claramente o contorno das esferas de soberania[331]. O TCA não gera direitos e obrigações diretamente. É um acordo-quadro, ou "guarda-chuva", que depende da celebração de instrumentos específicos, bilaterais ou multilaterais, para

329 A portaria nº 75, de 26 de março de 2018, lançou o "Conecta". O "Paisagens Sustentáveis da Amazônia" é parte do "Amazon Sustainable Landscapes" do *Global Environmental Facility*, consistindo de três projetos nacionais – Brasil, Colômbia e Peru – e um quarto projeto desenhado para fomentar colaborações regionais na pan-Amazônia.

330 Veja-se, por exemplo, NUNES, 2016; ANTIQUERA, 2006; e SILVA, 2013b.

331 "Não se tenciona, de forma alguma, superpor critérios multinacionais aos nacionais [...] O que se deseja não é invadir ou confundir esferas, mas reservar à cooperação regional as questões que transcendem a soberania interna e reclamam, para eficiência de tratamento, a participação cooperativa de vários ou de todos os integrantes da região" (RICUPERO, 1984, p. 186-187).

se tornar vinculante. Seu artigo 1º, parágrafo único, não deixa dúvidas a esse respeito, ao dispor que os signatários "trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado".

A negociação do acordo, no final da década de 70, exigiu considerável grau de flexibilidade. Só assim teria sido possível dissipar as mencionadas desconfianças dos países vizinhos em relação ao suposto subimperialismo brasileiro, ou contornar as graves controvérsias de limites entre os mesmos, algumas das quais persistem ainda hoje, como aquela entre a Venezuela e a Guiana.

Não havia espaço para um instrumento vinculante, com qualquer viés supranacional. Ricupero salientou esse aspecto conservador e comedido do TCA ao afirmar que seus eventuais resultados materiais dependeriam "da vontade política de utilizar o arcabouço flexível do Tratado para ir, aos poucos, intensificando o processo regional através de realizações tangíveis e úteis"[332].

Ainda na primeira década de vigência, surgem propostas para fortalecer institucionalmente esse arranjo estritamente intergovernamental, em que as decisões só podem ser tomadas por unanimidade (art. 25 do TCA). Já na III Reunião de Chanceleres (Quito, 1989), decidiu-se formar grupo de trabalho com o fim de apresentar "estudo sobre a conveniência da criação de uma secretaria permanente"[333]. A rotatividade da secretaria *pro tempore* era vista por alguns dos estados partes, incluindo o Brasil, como obstáculo à execução de ações coerentes de longo prazo. Um órgão permanente, ainda que de estrutura reduzida, poderia aperfeiçoar a coordenação, além de impulsionar e subsidiar o funcionamento do Tratado. Assim, em 1993, o Brasil apresentou proposta de estabelecimento de secretaria permanente sediada em Brasília, aprovada na V Reunião de Chanceleres (Lima,

332 RICUPERO, 1984, p. 195.

333 OTCA, 2013a, p. 68.

1995)[334]. Em dezembro de 1998, assinou-se, em Caracas, Protocolo de Emenda ao Tratado, criando a OTCA, entidade dotada de personalidade jurídica e competente para celebrar acordos com estados e organismos intergovernamentais. O Protocolo entrou em vigor em agosto de 2002.

A Secretaria Permanente da OTCA (SPOTCA) possui estrutura relativamente simples, em que o secretário-geral é auxiliado por dois diretores (executivo e administrativo), um assessor jurídico e cinco coordenadores: 1) saúde; 2) assuntos indígenas; 3) meio ambiente; 4) transportes, infraestrutura, comunicações e turismo (recentemente renomeada como coordenação de mudança climática e desenvolvimento sustentável) e 5) ciência, tecnologia e educação[335]. Além disso, a organização conta com pessoal técnico e contrata consultores para projetos específicos. Os países-membros contribuem para o orçamento com cotas anuais, distribuídas como segue: Brasil, 35%; Colômbia, Peru e Venezuela, 16% cada um; Bolívia e Equador, 6,5% cada um; Guiana e Suriname, 2% cada um[336]. A OTCA tem avançado rumo ao autofinanciamento, graças a convênios de cooperação técnica não reembolsável com agências do governo alemão e holandês, além de contribuições de organismos como *Global Environment Facility* (GEF), FAO, BID, etc. Esses recursos além das cotas saltaram de 12% do orçamento em 2010 a 70% em 2014[337]. Em abril de 2013, o Brasil anunciou a doação de terreno para a construção do novo edifício-sede da OTCA, contribuindo para garantir a autonomia financeira da organização

334 RES/V MRE-TCA/1 (*ibid.*, p. 88). O Brasil vinha defendendo uma secretaria permanente desde o início da década de 90 (veja-se SIMAS MAGALHÃES, 1993, p. 100).

335 As coordenações correspondem às áreas das comissões especiais, previstas no art. 24 do TCA com o fim de desenvolver estudos sobre matérias específicas. Foram criadas sete comissões: as quatro primeiras (ciência e tecnologia; saúde; meio ambiente e assuntos indígenas) na III Reunião de Chanceleres (Quito, 1989); a de transporte, infraestrutura e comunicações e a de turismo, na IV Reunião de Chanceleres (Santa Cruz, 1990). A sétima, de educação, na V Reunião de Chanceleres (Lima, 1995).

336 As cotas foram definidas pela RES/VI MRE-OTCA/06 e tiveram valor atualizado pela RES/X MRE-OTCA/04 (OTCA, 2013a, p. 104 e 173). Até 2018, a cota brasileira deve alcançar US$ 957.264. O total das cotas somará US$ 2,7 milhões.

337 Informação disponível no *site* da organização, acessível em: <http://otca.pagina-oficial.com/projects/details/6>. Acesso em: 20/01/2017.

(o aluguel do imóvel onde hoje funciona a OTCA consome mais de US$ 110 mil por ano, cerca de 6% do orçamento total da organização).

O sistema de tomada de decisões, entretanto, mantém inalterado o desenho intergovernamental de 1978: o órgão superior continua a ser a Reunião de Chanceleres e a unanimidade, condição indispensável à aprovação de decisões e resoluções.

Com o objetivo de corrigir o risco de paralisia imposto pela regra do consenso, na XI Reunião de Chanceleres (Manaus, 2011) aprovou-se procedimento mais flexível para execução de atividades específicas por dois ou mais países, desde que assegurada a possibilidade de incorporação de outros membros a qualquer momento[338]. Também se aprovaram novas formas de financiamento, inclusive por empresas, no caso de iniciativas de promoção cultural, e a cobrança de taxas de administração pela SPOTCA para execução de projetos por meio de sua própria estrutura, incluindo "*proyectos propuestos por un País Miembro para la ejecución de* ***actividades de carácter nacional*** *vinculados a las iniciativas aprobadas*"[339]. Nesta última categoria se enquadra o projeto de apoio ao zoneamento ecológico-econômico de Roraima, objeto de termo de cooperação técnica firmado em 2015 entre o governo estadual e a OTCA, por meio do qual a organização oferece serviços com contrapartida financeira do estado[340].

Diante da concentração do poder decisório na Reunião de Chanceleres, do caráter não vinculante das resoluções e da ausência de um órgão executivo supranacional, a formulação e implementação dos projetos da organização dependem de instâncias de coordenação no âmbito interno de cada país-membro. Tais instâncias, previstas no Tratado (art. 23), são as Comissões Nacionais Permanentes (CNPs). Seu objetivo é articular, em cada país, as autoridades competentes para executar os programas da OTCA, cujo caráter transversal (saúde,

338 RES/XI MRE-OTCA/02 (OTCA, 2013a, p. 188-189).

339 RES/XI MRE-OTCA/03 (*ibid.*, p. 189-190, grifo nosso).

340 Extrato do termo de cooperação foi publicado no Diário Oficial da União, em 24/02/2016, p. 163.

meio ambiente, transportes, etc.) envolve diversas agências do governo central. Mais que isso, as CNPs poderiam funcionar como foros de participação da sociedade civil[341] e dos governos subnacionais. Por seu caráter regional específico, a efetividade da OTCA dificilmente poderá prescindir do concurso de autoridades estaduais e municipais. Nesse sentido, o debate sobre subsidiariedade e competências subnacionais na União Europeia e no MERCOSUL, abordado nos capítulos 2 e 3, acima, aplica-se também com propriedade ao regionalismo amazônico.

A CNP brasileira foi instituída em 2002, por decreto não numerado, de 08/11/2002, e instalada em maio de 2003. É constituída por representantes de treze ministérios e presidida pelo Itamaraty. O decreto dispõe que poderão ser convidados representantes de outros órgãos da administração estadual e municipal, do meio acadêmico, de organizações não governamentais e do setor privado "quando sua presença for considerada necessária, a critério do presidente" (art. 3º, § 2º). Dispositivos semelhantes constam dos diplomas legais que instituíram as CNPs da Bolívia e da Colômbia. No caso do Peru, duas associações de governos subnacionais integram a estrutura permanente da Comissão – o *Consejo Interregional Amazónico* (representando os departamentos de Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali e Madre de Dios) e a *Asociación de Municipalidades del Perú* –, além de representante da Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ), rede transnacional de instituições acadêmicas, a ser estudada no capítulo 5[342]. No Brasil, porém, os atores subnacionais não têm participado na CNP, à exceção, em algumas ocasiões, da SUFRAMA (no capítulo 5, discute-se a propriedade da classificação desse órgão como ator local da região Norte). Apesar disso, o envolvimento daqueles atores nos projetos

341 Documento oficial da OTCA o sugere: "*las CNPs visan también ejercer un rol estratégico en la aproximación de la OTCA con la sociedad civil amazónica de cada País Miembro*" (OTCA, 2014, p. 7).

342 A CNP peruana tem sido uma das mais ativas e conta até com uma página na Internet: <http://www.cnpp-otca.gob.pe>.

da OTCA chegou a ser defendido por representante da Casa Civil em reunião da CNP realizada em 2006[343].

Em entrevista ao autor, o então diretor do Departamento de América do Sul II do Itamaraty, embaixador Clemente Baena Soares, corroborou a importância do desenvolvimento de parcerias com os governos subnacionais no âmbito da cooperação regional. Na eventualidade de dificuldades políticas conjunturais, sublinhou o embaixador, o interesse e estímulo dos governos estaduais podem acelerar e facilitar iniciativas com benefícios diretos para as populações locais, garantindo a continuidade do processo de cooperação amazônica[344]. Propostas para coordenar e aprofundar a participação de governos locais nas atividades da organização serão retomadas no capítulo 6.

É preciso reconhecer que, ainda quando não participem nas CNPs, governos subnacionais e representantes da sociedade civil vêm-se envolvendo nos projetos da OTCA por outros canais. O ex-diretor administrativo e atual coordenador de mudança climática e desenvolvimento sustentável da Organização, Carlos Aragón, entrevistado para este trabalho[345], avaliou que o envolvimento de atores subnacionais tem-se intensificado, até mesmo por meio de contatos diretos com a SPOTCA. Diferentemente, porém, do que ocorre na União Europeia, onde a Comissão Europeia coordena-se diretamente com autoridades locais e entidades civis para elaboração de projetos e execução dos fundos estruturais, na OTCA, a participação subnacional depende de mandato expresso dos governos nacionais. Aragón recorda que a SPOTCA possui autonomia para propor aos países-membros projetos que envolvam a sociedade civil e governos locais, mas observou que sua

343 Relato de Reunião da CNP realizada em Brasília, em 24/10/2006 (arquivo do Departamento de América do Sul II/MRE).

344 Entrevista com Clemente Baena Soares, então diretor do Departamento de América do Sul II do MRE, em 09/12/2015. O embaixador esteve encarregado das relações com a OTCA e os países amazônicos de 2005 a 2016, primeiramente como chefe da Divisão de América Meridional II e, a partir de 2011, como diretor do Departamento.

345 Entrevista com Carlos Aragón, então diretor administrativo da OTCA, em 13/11/2015. Aragón trabalhou no IBAMA e com governos estaduais, como o do Acre. Está na OTCA desde 2006, inicialmente como consultor. Foi diretor administrativo de 2011 a 2015, quando assumiu a mencionada coordenação.

chance de aprovação é maior quando as propostas são apresentadas por iniciativa dos governos nacionais.

Uma das funções atribuídas à SPOTCA pelo Protocolo de Emenda de 1998 é a elaboração, juntamente aos estados partes, de "planos de trabalho e programa de atividades". Desde então, as metas, ações e projetos têm sido estabelecidos em planos plurianuais. O primeiro plano estratégico (2004-2012) teve proposta elaborada pela SPOTCA e submetida à apreciação das CNPs dos países-membros, reunidas pela primeira vez em Brasília, em julho de 2004. Também participaram representantes da sociedade civil e do meio científico, que opinaram e contribuíram para o documento final, aprovado pela VIII Reunião de Chanceleres[346]. O Plano reconhece o "compromisso social" da SPOTCA com "elevar a capacidade das populações locais de usufruir dos benefícios gerados pelas iniciativas desenvolvidas". Atribui-se, igualmente, a missão de fomentar "a ativa participação dos países e dos atores regionais e locais na formulação e execução dos diferentes planos, programas e projetos"[347]. O documento menciona oportunidades de cooperação com associações civis, como a UNAMAZ e a *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* (COICA). Algumas iniciativas realizadas entre essas duas associações transnacionais e a OTCA serão examinadas no capítulo 5.

O plano seguinte, intitulado "Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica", foi aprovado em 2010, com novo horizonte de oito anos. A exemplo do precursor, sua agenda resultou de "um amplo e extenso processo participativo e de consultas intergovernamentais"[348]. Em sua XI reunião (Manaus, 2011), os chanceleres se comprometem a priorizar "ações que aproximem a OTCA, conjuntamente com as autoridades nacionais e locais, às populações que vivem na região amazônica, a fim de facilitar o processo de identificação de demandas locais para

346 RES/VIII MRE-OTCA/2 (*ibid*., p. 130-131).

347 OTCA, 2004, p. 9, 14.

348 Texto da resolução RES/X MRE-OTCA/5, que aprovou a nova Agenda Estratégica (OTCA, 2013a, p. 174).

projetos de cooperação regional." Na mesma ocasião, é tomada a decisão de promover seminários em cada país-membro, com o objetivo de "desenvolver maiores espaços de diálogo com as populações amazônicas" e colher propostas e recomendações de representantes do governo e da sociedade local[349]. O seminário brasileiro foi realizado em Manaus, em novembro de 2011, à margem da XI Reunião de Chanceleres, e contou com a presença de autoridades do governo estadual, universidades e ONGs.

No momento da conclusão deste texto, encontrava-se em fase final de aprovação a nova "Agenda Estratégica", para o período 2019-2030, que busca alinhar-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e ao Acordo de Paris sobre mudança climática. A revisão da Agenda Estratégica foi um dos temas examinados na XIII Reunião de Chanceleres da OTCA, em Tena, Equador, em dezembro de 2017[350]. O documento foi validado pelo Conselho de Cooperação Amazônica (órgão executivo da organização, formado por altos funcionários diplomáticos), reunido em Santa Cruz de la Sierra, em 28 de novembro de 2018, para posterior aprovação pela Reunião de Chanceleres.

Muitos dos projetos da OTCA possuem inegável impacto sobre governos e populações locais e algumas vezes requerem mesmo sua colaboração direta. É o caso, por exemplo, dos projetos na área social e de saúde[351]. O projeto intitulado "Apoio à Agenda Social Amazônica", concluído em 2015, foi fruto de cooperação entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e a OTCA. Seu produto final é um diagnóstico completo das políticas sociais amazônicas nos países-membros, das tecnologias sociais e dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde, habitação, produção familiar, energia e

349 *Ibid*., 2013, p. 182.

350 Telegrama 1.041, de 22/12/2017, da embaixada em Quito (ostensivo).

351 A dimensão social da organização remonta ao Tratado de 1978, que menciona, já no preâmbulo, o propósito de "elevar o nível de vida" dos povos da Amazônia. Em mais de uma instância, o TCA alude ao compromisso dos estados partes de promover o "desenvolvimento econômico e social" da região (art. 5, 9 e 11). No tocante à saúde, dispõe que os órgãos nacionais devem coordenar-se "com vistas à melhoria das condições sanitárias" e à prevenção e combate a epidemias (art. 8).

comunicação, especialmente em zonas isoladas e regiões fronteiriças. Identificadas as principais ações desenvolvidas nacionalmente, o projeto apresentou recomendações iniciais para incorporação do tema da inclusão social na Agenda Estratégica da OTCA. As propostas vêm sendo debatidas por grupo de trabalho formado para este fim.

Na área de saúde, em que os desafios transnacionais relacionados a doenças endêmicas na região são tão evidentes quanto o potencial de cooperação, concluiu-se em dezembro de 2014 o projeto "Sistema de Vigilância em Saúde Ambiental na Região Amazônica", financiado pelo BID. O projeto permitiu aprimorar a coordenação entre gestores de saúde pública no monitoramento, prevenção, adaptação e mitigação de fatores ambientais que podem afetar a saúde humana. Contou com a cooperação técnica da Organização Pan-Americana de Saúde e da Fundação Oswaldo Cruz, entre outros órgãos. A etapa final do projeto incluiu a instalação de "pontos piloto" em municípios fronteiriços, que envolveu as administrações municipais em mecanismo de monitoramento coordenado[352]. Este é um exemplo da necessidade de envolver competências subnacionais em projetos da OTCA que remete às estruturas de governança multinível, estudadas no capítulo 1.

A participação de atores locais também surge nas diretrizes para cooperação internacional da organização, aprovadas na X Reunião de Chanceleres (Lima, 2010), segundo as quais, caso seja necessário contratar especialistas ou técnicos para execução dos projetos, será dada prioridade a profissionais dos países-membros, "*de preferencia de las universidades, centros de investigación y de estudio de la región amazónica*"[353].

Outro exemplo da atuação de governos locais na execução de ações da OTCA pode ser identificado no projeto "Gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços na bacia do rio

352 Participaram os municípios brasileiros de Tabatinga (AM), Assis Brasil e Epitaciolândia (AC) e Guajará-Mirim (RO), em coordenação com o Ministério da Saúde (OTCA, 2015).

353 RES/X MRE-OTCA/7 (OTCA, 2013a, p. 178).

Amazonas", um dos mais abrangentes já realizados, com custo total de mais de US$ 52 milhões. Concluído em 2016, contou com recursos do GEF (US$ 7 milhões) e cooperação da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Visou à capacitação dos países-membros, em especial dos governos locais amazônicos, para cooperar na prevenção e controle de enchentes, fenômeno associado à mudança climática e cada vez mais comum na região, com graves consequências econômicas e sociais a cada ano (no capítulo 5, será estudado o caso do isolamento do estado do Acre em 2014, quando cheia do rio Madeira cobriu trecho da BR-364). O projeto reforçou a capacidade de adaptação e resposta dos governos locais diante de eventos extremos, mediante modelos de governança de risco, políticas de reassentamento de populações vulneráveis e alternativas produtivas em áreas inundadas. Executaram-se projetos-piloto para aprimorar o monitoramento dos rios, com ênfase na instalação de sistemas integrados de coleta e processamento de dados e estações hidrometeorológicas, elaboração de mapas de vulnerabilidade hidroclimática e fortalecimento das redes regionais de intercâmbio técnico e científico. Um desses projetos criou um sistema trinacional de alerta antecipado na fronteira tríplice Brasil-Bolívia-Peru, uma das mais afetadas, envolvendo os governos do Acre e dos departamentos de Madre de Dios (Peru) e Pando (Bolívia), além da "Iniciativa Madre de Dios, Acre e Pando ", que reúne universidades e associações civis das três unidades subnacionais[354].

Iniciativa de grande impacto sobre os fluxos transnacionais de mercadorias e pessoas, que contribuiria de forma decisiva para integrar e alavancar as economias da região é a negociação de um regulamento de navegação comercial entre os países-membros. O aproveitamento do potencial ainda pouco explorado da navegação fluvial na maior bacia hidrográfica do mundo é uma das necessidades que primeiro vêm à

354 Informações disponíveis em: <http://otca.pagina-oficial.com/projects/details/3>. Acesso em: 02/02/2017.

mente quando se pensa no desafio de assegurar o desenvolvimento sustentável da região. É inquietante constatar a perenidade dessa aspiração, presente desde o século XIX, como vimos acima, nos planos de Tavares Bastos para desenvolver o comércio fluvial. O TCA já ressaltava a importância das hidrovias para a integração da Amazônia continental[355].

De fato, os países-membros têm discutido a adoção de um regulamento comum desde, pelo menos, 1989, quando foi realizada primeira reunião técnica sobre o tema[356]. Entre avanços e recuos, o assunto nunca deixou a pauta da cooperação amazônica.

Em 2011, um texto de regulamento chegou a ser consenso entre os membros, à exceção da Venezuela, que, isolada, defendia que cada país pudesse definir quais rios seriam abertos ao tráfego de embarcações. Desde então, a Venezuela tem adiado a realização de nova reunião do grupo de trabalho que negocia o texto. A conclusão do regulamento representaria, sem dúvida, notável progresso para a cooperação amazônica, não só pela importância da navegação fluvial para o desenvolvimento da região, mas também porque este seria o primeiro marco jurídico comum negociado sob o guarda-chuva do TCA. Seria, ademais, um desenvolvimento oportuno diante dos investimentos em hidrovias e eixos multimodais que vêm sendo realizados no marco do COSIPLAN, de que já tratamos acima[357].

No contexto do presente trabalho, centrado nas relações entre a região Norte e a integração da América do Sul, adquire especial interesse o papel da cooperação amazônica no processo subcontinental. Um dado evidente talvez não receba suficiente atenção: o TCA reúne, desde 1978, oito dos doze países da América do Sul. Já mencionamos antes que

355 O art. 3º do TCA dispõe que as partes asseguram-se "a mais ampla liberdade de navegação comercial", observados os regulamentos de cada país, que "deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade". O art. 6º acrescenta: "Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as partes contratantes e com o oceano Atlântico, os estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação dessas vias navegáveis".

356 Veja-se o item VII da Declaração de Quito, adotada em 1989 pela III Reunião de Chanceleres (OTCA, 2013a, p. 71).

357 Dos 27 projetos que integram o Eixo Amazonas, onze são hidroviários e seis multimodais (UNASUL, 2016, p. 28).

os destinos da integração do subcontinente passam necessariamente pela bacia amazônica. O papel da região foi assinalado, em 1984, pelo embaixador Rubens Ricupero:

> a Amazônia possui vocação de terra de contatos [...]. Com efeito, quando se olha para o mapa do continente sul-americano, vê-se que o norte do continente é ocupado por três grandes sistemas político-geográficos: o Norte do Brasil, em si mesmo quase um continente, o sistema andino e a família das Guianas. Entre essas três áreas, de história, formação étnica, cultura, língua e tradições políticas diferentes, que outro denominador comum, que outro traço de união se poderia encontrar senão a Amazônia e seu desafio, comum a todas? Daí a ideia de não deixar desaproveitado esse imenso potencial de aproximação diplomática[358].

A primeira secretária-geral da OTCA, Rosalía Arteaga, defendeu ponto de vista semelhante em artigo publicado em 2006:

> [...] a região amazônica deve transformar-se, com a vontade política dos presidentes das oito repúblicas, no melhor espaço, no mais idôneo, para a integração de nossos países, para a integração da América [...] por isso, temo-nos empenhado em ser parte da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações, pois não é possível que esta se construa deixando de lado 40% de seu território, que é a quanto monta o espaço no qual a OTCA tem seu mandato. Talvez por não a considerar parte destas iniciativas é que têm tido tão pouco sucesso os processos de integração sub-regional, regional ou continental; o pouco sucesso – é claro – não se pode atribuir somente a isto, mas tem que ver com o assunto[359].

Tais considerações são especialmente relevantes para uma de nossas hipóteses de trabalho, qual seja, a de que a demanda por integração no Norte do Brasil, quando coordenada pelo Itamaraty, pode dar significativa contribuição para um dos objetivos centrais da política externa brasileira: a integração da América do Sul. A cooperação entre os

358 RICUPERO, 1984, p. 194.

359 ARTEAGA SERRANO, 2006.

oito países amazônicos, incluindo Brasil e Bolívia, que se ligam também à bacia platina e ao Cone Sul, é indispensável para o sucesso de qualquer projeto sul-americano.

Ao concluir esta seção, em que se procurou destacar as possibilidades de participação subnacional na OTCA, vale citar a geógrafa Bertha Becker. Em 2011, como parte dos preparativos para o seminário de Manaus, acima referido, a autora sugeriu que a organização executasse seus projetos por meio de "arranjos institucionais coletivos", que agregassem atores nacionais e locais, instituições públicas e privadas, de pesquisa, empresariais, organizações sociais, etc.[360]. Diante da rápida síntese de iniciativas e realizações esboçada acima, acreditamos que a proposta, plenamente justificável tanto para a efetividade quanto para a legitimidade da Organização, tem sido, ao menos em parte, implementada com sucesso. Se há desafios a superar, estão relacionados antes à necessidade de intensificar esforços já em curso. Outras propostas para aprimorar a participação subnacional na OTCA serão apresentadas no capítulo 6, adiante.

4.3. Iniciativas bilaterais

A fim de completar o quadro da oferta de integração para o Norte do Brasil é preciso revisar brevemente as iniciativas bilaterais que, em paralelo aos desenvolvimentos no MERCOSUL, OTCA e UNASUL, contribuíram para a aproximação aos países vizinhos amazônicos. Os acordos e projetos bilaterais de cooperação técnica abrangem áreas tão diversas como liberalização comercial, facilitação de investimentos, integração física e produtiva, circulação de pessoas, segurança pública, gestão de recursos naturais, assuntos indígenas, turismo e políticas sociais. Como visto na seção 4.1, acima, os primeiros instrumentos datam do século XIX. Não seria possível, sem alongarmo-nos demasiadamente, cobrir em detalhe toda a gama daquelas iniciativas,

360 BECKER, 2011, p. 10, 11.

seja em sua amplitude temática ou cronológica. Optamos, assim, por destacar o quadro institucional constituído por uma série de acordos na área de integração fronteiriça, celebrados, em sua maioria, na primeira década do século XXI[361].

Esse conjunto de acordos adquire especial importância para nossos objetivos uma vez que, além de voltar-se especificamente ao território amazônico, procurando desenvolvê-lo por meio da cooperação internacional e da derrubada de barreiras jurídico-administrativas à circulação de mercadorias e pessoas, contempla mecanismos de participação social e dos governos subnacionais. É o caso dos comitês de fronteira, foros binacionais que reúnem regularmente comunidades e governos locais de cidades "gêmeas", *i.e.*, aquelas que se situam na linha de fronteira, uma de frente à outra[362]. Além de representantes da sociedade local, prefeituras e governos estaduais, participam autoridades nacionais (ministérios da Saúde, Educação, etc.), sob a coordenação das chancelarias.

O Brasil mantém comitês de fronteira com todos os países limítrofes, exceto o Suriname, onde não há núcleos populacionais próximos à divisa. O primeiro a ser criado foi o de Foz do Iguaçu (PR)-Ciudad del Este (Paraguai), em 1978. No fim da década de 1980, proliferaram comitês entre os vizinhos do Cone Sul[363]. O Norte, porém, teve de aguardar. O Grupo de Trabalho de Cooperação Fronteiriça com a Venezuela foi criado em 1994. Com a Bolívia estabeleceram-se em 1997 os primeiros comitês entre cidades amazônicas: Brasileia (AC)-Cobija e Guajará-Mirim (RO)-Guayaramerín. O primeiro comitê com o Peru seria instalado em 1999 [Assis Brasil (AC)-Iñapari]; com a Colômbia,

361 Os acordos estão relacionados na bibliografia, seção "Fontes primárias", subitem "Atos internacionais".

362 A Portaria nº 213, de 19/07/2016, do Ministério da Integração Nacional, define as cidades gêmeas e as relaciona (publicada no Diário Oficial da União de 20/07/2016).

363 COELHO, 1992, p. 67.

apenas em 2002 [Tabatinga (AM)-Leticia] e com a Guiana, em 2009 [Bonfim (RR)-Lethem] [364].

Os comitês identificam prioridades locais e formulam propostas de coordenação de serviços e políticas públicas. Grande parte das demandas identificadas pelos comitês exige a adoção de regimes jurídicos especiais para as cidades gêmeas, *i.e.*, estruturas de governança multinível que transcendem as fronteiras nacionais, conforme o conceito de Liesbet Hooghe e Gary Marks. Os comitês formam, hoje, parte de marco jurídico-institucional mais amplo, constituído por acordos que estabelecem regimes especiais para os residentes de cidades gêmeas relacionadas no instrumento, as chamadas "localidades vinculadas". O primeiro deles foi o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços firmado com o Uruguai em 2002. O Acordo foi pioneiro ao criar a figura jurídica do "cidadão fronteiriço", condição comprovada pelo "Documento Especial de Fronteiriço", emitido no Brasil pela Polícia Federal, mediante apresentação de comprovante de residência. Instrumentos semelhantes foram firmados com a Argentina (2005) e com alguns vizinhos amazônicos: Bolívia (2004), Peru (2009), Colômbia (2010), Venezuela (2010)[365]. Em geral, contemplam o direito de residir e trabalhar do outro lado da fronteira, o acesso à saúde e ao ensino público, além de preverem, em alguns casos, a criação de regime especial de comércio fronteiriço, eximindo o consumo de subsistência de impostos de importação.

Desta série de instrumentos, foram promulgados pelo Brasil apenas os acordos com Uruguai, Argentina e Bolívia, além de acordos específicos sobre comércio fronteiriço com Colômbia [Tabatinga (AM)-Leticia] e França [Oiapoque (AP)-St. Georges de l'Oyapock][366].

364 CHAGAS, 2011, p. 138-140. Há ainda, desde 1997, a Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França.

365 Os acordos citados nesta seção estão listados na bibliografia (Fontes primárias/Atos internacionais). Um último acordo do gênero foi firmado com o Paraguai em novembro de 2017.

366 Promulgados, respectivamente, pelos Decretos nº 8.596, de 18/12/2015, e nº 8.960, de 16/01/2017. Um terceiro acordo de comércio fronteiriço, com a Guiana [Bonfim (AP)-Lethem], foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 358/2011. Ver lista dos principais acordos na bibliografia.

Os demais aguardavam tramitação no momento da conclusão deste livro. A experiência com o Uruguai, a mais antiga, demonstra que uma série de dificuldades precisa ser vencida para a efetiva derrubada das barreiras fronteiriças. Um caso emblemático é o da área de saúde.

Muitas das cidades gêmeas caracterizam-se pela escassez de serviços de um lado da fronteira, enquanto do outro há oferta excedente. O sindicato médico e o Conselho Regional de Medicina do Rio Grande do Sul, porém, têm movido ações judiciais para impedir a aplicação do acordo que permite que profissionais uruguaios pratiquem medicina nas cidades gaúchas da fronteira[367]. O caso demonstra que nem sempre os interesses subnacionais são coincidentes ou homogêneos: embora boa parte da população nas cidades vinculadas demande a flexibilização das normas, a classe médica é contrária. O tema dos interesses conflitantes – abordado no capítulo 1, quando nos referimos às análises de Putnam, Milner e Rogowski – será retomado no capítulo 6.

Em alguns casos, os comitês de fronteira se reportam a comissões de "vizinhança" ou de "integração fronteiriça", presididas pelas chancelarias, algumas em nível ministerial, (caso da Venezuela), ou vice-ministerial (Peru), outras em formato flexível (Colômbia). Às Comissões, que se reúnem em regra anualmente, subordinam-se grupos de trabalho binacionais (GTs) em áreas como saúde, transportes, meio ambiente, etc. O anexo II traz quadro-resumo dos comitês, GTs e comissões. Não inclui outros foros bilaterais, nas áreas de educação, cooperação técnica, combate às drogas e ciência e tecnologia, compostos de representantes dos ministérios e agências federais competentes, que, ao tratarem de temas relativos à fronteira, também contribuem aos trabalhos das comissões. Tal desenho institucional realça o papel do Ministério das Relações Exteriores como coordenador das diversas instâncias no governo federal e dos atores subnacionais envolvidos.

367 Trata-se de ajuste complementar sobre serviços de saúde ao citado acordo de residência, promulgado pelo Decreto nº 7.239/2010. Ver matéria do jornal *Zero Hora*: "Justiça proíbe atuação de médicos uruguaios em Santa Vitória do Palmar", de 18/03/2014. Ver também PUCCI, 2010, p. 169-172.

Esse papel é crucial para a validação das hipóteses deste trabalho, e voltaremos a considerá-lo adiante.

A seguir, destacam-se alguns aspectos da cooperação fronteiriça e da interconexão física com cada um dos países amazônicos, além da Guiana Francesa[368]. Embora esta não se enquadre politicamente no processo da integração sul-americana, considerou-se indispensável incluí-la, por sua importância para o Amapá e outros estados do Norte do Brasil, como se verá adiante. Ademais, recorde-se que o Brasil defendeu o ingresso da França como membro observador da OTCA e que o país europeu chegou a participar de reuniões do organismo[369].

4.3.1. Bolívia

Após período de paralisia, a partir de 2005, os comitês de fronteira com a Bolívia foram reativados, em 2011, realizando-se a reunião mais recente, ao término da redação deste texto, em novembro de 2016, em Guajará-Mirim, Rondônia[370]. Entre os temas discutidos, destacam-se obstáculos pontuais à aplicação do mencionado Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos (promulgado pelo Decreto nº 6.737, de 12/01/2009). Um exemplo é a exigência de tradução de documentos escolares como requisito para acesso ao ensino público.

Na área de infraestrutura, destaca-se o acordo para construção de ponte sobre o rio Mamoré, entre Guajará-Mirim e Guayaramerín, celebrado em 2007. Desde então, o projeto, a ser custeado pelo governo brasileiro, tem sido incluído a cada ano no orçamento federal, embora as obras não tivessem sido iniciadas ao concluir-se este trabalho.

Por ocasião de visita do presidente Evo Morales a Brasília, em 5 de dezembro de 2017, foi assinado memorando de entendimento entre

368 Foram consultados os arquivos das divisões geográficas do MRE com competência sobre os países em tela: DAM II (Bolívia), DAM III (Equador e Peru), DAM IV (Colômbia, Guiana, Suriname e Venezuela) e DE I (França/Guiana Francesa) e realizadas entrevistas com chefes daquelas unidades, citadas na bibliografia.

369 Ver OTCA, 2013a, p. 123, 141-142 e TONIATTI, 2006.

370 Despacho telegráfico 441 para a embaixada em La Paz, de 29/11/2016 (ostensivo).

os ministérios dos Transportes do Brasil e Obras Públicas da Bolívia, referente ao projeto do Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração, que deverá ligar ambos os países pela fronteira de Corumbá (MS)-Puerto Suárez, seguindo até portos no sul do Peru. Embora favoreça mais o Centro-Oeste que a região Norte – que talvez preferisse o projeto ferroviário com o Peru mencionado no item 4.3.6 abaixo, é importante notar que, na mesma ocasião, o presidente Morales participou, a seu pedido, de café da manhã com os governadores do Acre, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além do secretário de Saúde de Rondônia, representando o governador daquele estado. Entre outros temas de interesse dos entes federados, examinaram-se possibilidades de aumentar a oferta de voos transfronteiriços entre as capitais estaduais e cidades bolivianas.

4.3.2. Colômbia

A Comissão de Vizinhança e Integração, que se reuniu pela primeira vez em 1994, é o principal foro de discussão dos temas fronteiriços. A partir de negociações no âmbito da Comissão foram assinados os já mencionados acordos sobre regime especial de comércio fronteiriço (assinado em 2008, promulgado em 2015) e de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços (assinado em 2010, mas ainda não ratificado). A XVIII Reunião da Comissão realizou-se em Brasília, em outubro de 2016. Participaram mais de 50 representantes das esferas municipal, estadual e federal dos dois países, e foram abordados, entre outros temas, a articulação de ações públicas na área de saúde, a capacitação de quadros técnicos em municípios de fronteira, o intercâmbio de experiências no desenvolvimento urbano de Tabatinga (AM) e Leticia e o projeto de inclusão financeira de populações de baixa renda, entre a Caixa Econômica Federal e a Banca de Oportunidades da Colômbia.

A reunião seguinte, a XIX, teve lugar em Leticia, em 6 de dezembro de 2017, também com numerosos representantes de ambas as partes.

Destacam-se os entendimentos com vistas à construção de moradias para realocar famílias de ambas as nacionalidades que ocupam, hoje, de modo irregular, o igarapé de Santo Antônio, na divisa entre Leticia e Tabatinga (AM). O igarapé será ainda objeto de recuperação ambiental, em investimento coordenado dos governos do Brasil e da Colômbia. É um exemplo prático de governança multinível e emblemático do potencial de concertação na Comissão de Vizinhança, com impacto direto sobre o cotidiano das comunidades de fronteira[371].

Vale citar, ainda, em relação à Colômbia, a assinatura, em julho de 2017, do ACE 72, que substitui o acordo anterior do MERCOSUL com aquele país (ACE 59). O novo acordo contemplou acelerações pontuais do cronograma de desgravação, incluindo o setor automotivo, em que se definiram cotas para preferências aprofundadas. O tema das zonas francas, porém, que mais interessaria a Manaus, permaneceu de fora. O MERCOSUL assinou, ainda, um protocolo de serviços com a Colômbia, em 23 de julho de 2018, e negocia acordo de compras governamentais.

4.3.3. Equador

O Equador é o único país amazônico com o qual o Brasil não faz fronteira. Há, entretanto, iniciativas bilaterais importantes que podem contribuir para sua integração ao Norte brasileiro. Destaca-se o projeto do eixo multimodal Manta-Manaus, que ligaria por rodovia o porto de Manta, no Pacífico, ao porto de Providencia, no rio Napo. Daquele ponto, seriam aprimoradas as condições de navegabilidade fluvial até Tabatinga e Manaus, cruzando trecho do território peruano. A importância econômica do eixo não deve ser menosprezada.

Basta recordar que o Equador tem figurado entre os principais destinos das exportações do Polo Industrial de Manaus. O projeto faz parte do Eixo Amazonas do COSIPLAN, mencionado na seção 4.1, mas sua implementação depende de entendimentos bilaterais entre Brasil e

371 Despacho telegráfico 61 para a embaixada em Bogotá, de 09/02/2018 (ostensivo).

Equador, ou trilaterais, com o Peru. Exigirá, por exemplo, novos acordos de navegação. O eixo Manta-Manaus chegou a ser estudado em reunião do Grupo de Trabalho de Transportes Brasil-Equador, realizada em setembro de 2013, em Brasília, à qual o Peru foi convidado a enviar representantes. Participaram diplomatas e técnicos dos ministérios de transportes e agências reguladoras de transportes aquaviários dos três países. Na ocasião, os delegados equatorianos apresentaram a infraestrutura existente, com destaque para a conclusão das obras da rodovia que une Manta ao porto de Providencia. Indicaram também as necessidades de investimentos na melhoria do porto e dragagem dos 130 quilômetros da hidrovia do rio Napo entre Providencia e a fronteira com o Peru [372].

4.3.4. Guiana

Em 2009, inaugurou-se a ponte sobre o rio Tacutu, entre Bonfim (RR) e Lethem, primeira conexão entre Brasil e Guiana. A circulação de pessoas e veículos vem-se intensificando desde então, com movimento estimado em 400 veículos por dia. Por ocasião da inauguração da ponte foi criado o comitê de fronteira, cuja primeira reunião realizou-se em novembro de 2009, em Boa Vista. No mesmo ano, celebrou-se acordo sobre regime especial de comércio e transporte fronteiriço[373]. O tema da infraestrutura vem sendo examinado em comissão mista específica. Entre outros projetos, encontra-se em análise a pavimentação da estrada Lethem-Linden (cerca de 400 quilômetros), único trecho a concluir na rota Boa Vista-Georgetown, parte do Eixo Escudo Guianense do COSIPLAN[374].

Por ocasião da visita do presidente David Granger a Brasília, em 20 de dezembro de 2017, foi assinado acordo pelo qual o Brasil

372 O despacho telegráfico 433 para a embaixada em Quito, de 23/09/2013 (ostensivo), relata a reunião.

373 Aprovado em 2011, pelo Decreto Legislativo nº 358.

374 A cidade de Linden, a segunda maior da Guiana, situa-se cerca de 100 quilômetros ao sul da capital guianense, Georgetown, à qual está ligada por rodovia.

se comprometeu a apoiar, por meio de projeto de engenharia, a pavimentação de trecho da estrada no interior do território guianense.

A VI Reunião do Comitê de Fronteira foi realizada em 5 de junho de 2017, em Lethem, com participação da governadora Suely Campos, de Roraima, e sua contraparte da Região 9 da Guiana, Bryan Allicock. Formularam-se recomendações para cooperação e articulação de políticas públicas nas áreas de saúde, temas consulares, controle de pragas (combate à mosca da carambola) e combate a ilícitos (furto de motocicletas e abigeato), que atingem ambos os lados da fronteira[375].

4.3.5. Guiana Francesa

Já nos referimos à morosidade dos projetos de integração física na Amazônia. A ponte entre Oiapoque (AP) e Saint-Georges de l'Oyapock é um exemplo *sui generis*, pois neste caso a conclusão das obras, em 2011, antecedeu de muitos anos a abertura ao tráfego em 2017, parcial ainda assim[376]. O uso da ponte estava condicionado à vigência de acordos entre Brasil e França, como o que regula a circulação transfronteiriça (vigente desde 2014, por troca de notas), e outros que só seriam promulgados no Brasil em janeiro de 2017: o citado acordo sobre comércio fronteiriço de subsistência (Decreto nº 8.960, de 16/01/2017) e o acordo sobre transporte de passageiros e cargas (Decreto nº 8.964, de 18/01/2017)[377]. A inauguração dependia, igualmente, da conclusão das obras do pátio alfandegário brasileiro, ainda inacabado em 2017, e de sua lotação com agentes de controle.

375 Ver despacho telegráfico 113 para a embaixada em Georgetown, de 10/07/2017 (ostensivo), e a nota à imprensa 180, de 07/06/2017, do MRE.

376 A ponte foi aberta para veículos leves em 18/03/2017, com a presença do governador do Amapá, Waldez Góes. As obras tampouco foram céleres. Os primeiros entendimentos datam de 1997, ocasião do encontro dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jacques Chirac em Saint-Georges. Brasil e França somente assinariam acordo para a construção da ponte em 2005.

377 À semelhança dos acordos sobre localidades vinculadas mencionados anteriormente, os acordos entre Brasil e França para comércio de subsistência e circulação dão direitos especiais aos residentes da fronteira, mediante apresentação de documento de identidade de fronteiriço. O acordo sobre circulação permite ingresso e circulação por 72 horas, com dispensa de visto dentro dos limites dos municípios fronteiriços de Oiapoque (AP) e Saint-Georges.

Os temas fronteiriços são coordenados pela Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil–França, criada em 1997. Um dos resultados de negociações na Comissão, sempre acompanhadas pelo governo do Amapá, foi a conexão por cabos de fibra ótica entre Macapá e Caiena, em 2014 (ver capítulo 5).

4.3.6. Peru

Além do mencionado comitê Assis Brasil (AC)-Iñapari, há outros dois, entre Benjamin Constant (AM) e Islandia e entre Santa Rosa do Purus (AC) e Purús. As relações fronteiriças adensaram-se significativamente com a abertura da rodovia Interoceânica (ver seção 4.1). Em 2009, foram assinados vários instrumentos relativos à fronteira: o acordo para a criação de zona de integração fronteiriça, o acordo de localidades vinculadas, o acordo de controle integrado de fronteiras e o acordo sobre trânsito de veículos de uso particular. Some-se a esses o acordo para integração fronteiriça na área de telecomunicações, de 2013, que elimina a cobrança de *roaming* internacional na telefonia móvel entre Assis Brasil (AC) e Iñapari[378]. A instância máxima de coordenação é a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça, presidida pelos vice-chanceleres, à qual se subordinam grupos de trabalho de saúde, transportes fluviais e cooperação ambiental. O acordo que a estabeleceu prevê a participação de representantes dos governos estaduais, o que tem ocorrido[379]. Uma das atribuições da Comissão é a elaboração de planos de desenvolvimento para a Zona de Integração Fronteiriça (ZIF)[380]. Nesse contexto, concluiu-se em 2015, com recursos da CAF, a

378 O acordo de telecomunicações foi aprovado pelo Senado em junho de 2017 (Decreto Legislativo nº 87/2017), mas ainda não examinado pelo Congresso peruano; nenhum dos demais acordos foi ratificado pelo Congresso Nacional até o presente.

379 Acordo-quadro para estabelecimento de Zona de Integração Fronteiriça, art. 9º. Relato da III Reunião da Comissão (Brasília, 24/10/2011) registra participação da secretária de Turismo do Acre e outros representantes estaduais (MRE, 2011).

380 O conceito de ZIF foi criado pela Comunidade Andina (Decisão CAN 501/2001), que a define como "âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes", para os quais se adotam projetos conjuntos com vistas a promover seu desenvolvimento integrado.

"Estratégia de Desenvolvimento e Integração para o Setor Sul da ZIF", em coordenação com o governo do Acre e dos departamentos peruanos vizinhos[381]. O documento apresenta diagnóstico das oportunidades e desafios da região, além de propor ações para seu desenvolvimento integrado.

Em seminários realizados em Cusco e Rio Branco reuniram-se mesas de trabalho setoriais com representantes dos governos locais e sociedade civil, e identificaram-se projetos prioritários, refletidos no documento final.

A integração viária com o Peru compreende, além da Interoceânica, o eixo multimodal do Amazonas, ou Paita-Manaus, que liga por via fluvial Manaus a Iquitos e Yurimaguas (cidade portuária peruana, no rio Huallaga, tributário do Marañón, que no território brasileiro passa a chamar-se Solimões). Dali segue rodovia ao porto marítimo de Paita, no Pacífico. Parte do Eixo Amazonas do COSIPLAN, as hidrovias e portos envolvidos tiveram obras de melhoramentos recentemente licitadas pelo governo peruano. Adicionalmente, estuda-se, desde 2014, projeto ferroviário trilateral entre Brasil, Peru e China. Com financiamento chinês, a ferrovia ligaria o Centro-Oeste brasileiro a porto no norte do Peru. Questões técnicas, incluindo o impacto ambiental e o traçado da via férrea permanecem em aberto, mas uma das possibilidades seria estendê-la, em território brasileiro, até Cruzeiro do Sul (AC), seguindo dali à cidade peruana de Pucallpa, distante apenas 200 quilômetros.

A Bolívia, porém, logo manifestaria interesse em projeto ferroviário concorrente, mencionado acima. No lugar de cruzar a fronteira pelo Acre, o faria pelo Mato Grosso do Sul, atravessando o território boliviano antes de chegar aos portos no sul do Peru.

Na área de comércio, é preciso mencionar o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, de 2016, que inclui capítulos de compras governamentais (o primeiro no Brasil a incluir o setor), serviços e

381 O Setor Sul da ZIF inclui o sudeste do estado do Acre, Rio Branco inclusive, além de alguns municípios do Amazonas.

investimentos. Na mesma ocasião, firmaram-se protocolo para acelerar o cronograma de desgravação do ACE 58 (MERCOSUL-Peru) e convênio entre o MDIC e o Ministério de Comércio do Peru sobre facilitação de comércio e diálogo sobre as zonas francas de ambos os países. No capítulo 5, será examinado o interesse da SUFRAMA em que o Peru estenda preferências tarifárias aos produtos da Zona Franca de Manaus.

4.3.7. Suriname

O Suriname é o único país limítrofe em que toda a extensão da fronteira com o Brasil é ocupada por reservas ambientais e indígenas. Embora não haja comitê específico para temas fronteiriços, o Brasil mantém com o Suriname Grupo de Trabalho sobre Assuntos Migratórios e Consulares, voltado à questão dos garimpeiros brasileiros que trabalham naquele país, a maioria de forma irregular. Em 2004, foi firmado o Acordo de Regularização Migratória, aprovado pelo Congresso Nacional em 2007[382].

Existe, ademais, significativa cooperação bilateral em temas de saúde, educação e segurança pública. Na visita do presidente Desiré Bouterse a Brasília, em 2 de maio de 2018, assinou-se memorando interinstitucional entre a polícia federal e a polícia surinamesa, além de acordo de facilitação de investimentos e projetos de cooperação técnica na área de agricultura sustentável, incluindo, por exemplo, iniciativa que permitirá a introdução do cultivo sustentável do açaí.

4.3.8. Venezuela

Pacaraima (RR) e Santa Elena de Uairén são as cidades gêmeas na fronteira seca entre Brasil e Venezuela, atravessadas desde 1998 pela rodovia que liga Manaus a Boa Vista e Caracas. O Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Fronteiriço realizou sua primeira reunião em 1994. Já mencionamos antes alguns aspectos notáveis da integração

382 Decreto Legislativo nº 271, de 04/10/2007.

entre o Norte do Brasil e a Venezuela, como a linha de transmissão elétrica (2001), a ligação por fibra ótica (2009) ou os estudos do IPEA sobre integração produtiva entre Roraima e Bolívar (2011).

O Grupo de Trabalho Fronteiriço faz parte da Comissão Binacional de Alto Nível, mecanismo criado em 1994 e que, presidido pelos chanceleres, deveria reunir-se anualmente para passar em revista toda a agenda bilateral. A crise política na Venezuela, porém, paralisou, há alguns anos, os trabalhos da Comissão e do Grupo sobre temas fronteiriços. Um dos últimos desenvolvimentos foi a assinatura, em 2010, de dois acordos importantes para a região de fronteira: o acordo sobre localidades vinculadas e o acordo de regime especial de comércio. Ambos se encontravam em tramitação no momento da conclusão deste trabalho.

4.4. Considerações finais

A leitura deste capítulo sugere que a condução da política de integração pelo governo federal pode ser, por vezes, melhor explicada através de uma perspectiva hobbesiana, ao invés de kantiana. O reforço da soberania e do poder de barganha extrarregional, associados por alguns autores aos projetos do Brasil com países amazônicos, são objetivos mais próximos dos postulados do realismo que das motivações sociais internas geralmente destacadas pela tradição liberal-pluralista. Ainda que uma análise estritamente realista da política brasileira de aproximação aos vizinhos do norte seja discutível, não se devem ignorar os indícios apontados pela literatura que a esposa, fundamentada, em alguns casos, em fontes primárias, como discursos e documentos de governo.

Não é objetivo do presente trabalho definir quais seriam as razões determinantes das iniciativas brasileiras de cooperação ou integração aos países amazônicos. Importa, sim, registrar que a hipótese de uma oferta de integração movida por interesses associados à *realpolitik* não invalida a tese aqui defendida, qual seja, a de que há uma significativa

demanda subnacional por integração no Norte do Brasil e que o governo federal deve levá-la em conta, não só por considerações inerentes à ordem democrática e federativa, mas também pelo potencial proveito em termos de fortalecimento da base de apoio interno à política externa nacional. Recorde-se, a propósito, a análise de Putnam das interações entre interno e externo e das oportunidades de fortalecimento do negociador central em ambos os tabuleiros dos "jogos de dois níveis" (seção 1.2.1, acima).

Ademais, constatou-se neste capítulo que uma abordagem liberal-pluralista das iniciativas do governo central para o norte da América do Sul também é plausível em algumas ocasiões e não deve ser desconsiderada. Identificaram-se acima, em determinados momentos da história da aproximação brasileira aos vizinhos setentrionais, claras manifestações da corrente que chamamos pan-amazônica, que vê a integração àqueles países como essencial ao desenvolvimento do Norte do Brasil e, portanto, como resposta aos interesses da população local. Da mesma forma, a perspectiva histórica revela progressivo envolvimento do elemento local no desenho de políticas para a região. Seja no âmbito interno, seja nas relações exteriores, cresce a consciência de que, na Amazônia, "não se efetivará com resultados definitivos qualquer programa que ignore o homem como centro de cogitação", como queria Arthur Ferreira Reis[383]. Os mecanismos de participação subnacional na OTCA e em instâncias bilaterais estudados acima o comprovam.

Viu-se, finalmente, que a integração entre os países amazônicos é ainda uma obra em andamento. O ritmo dos projetos de infraestrutura é medido em décadas. A navegação fluvial, discutida desde o século XIX, ainda espera um regulamento comum. É preciso, entretanto, sopesar tais constatações diante das imensas dificuldades que se opõem à integração entre países que cresceram voltados para o litoral. Nas palavras do embaixador Ricupero, a vasta floresta "teve mais força para

383 REIS [1966], 2001, p. 248.

dividir e isolar do que teriam tido as águas de um oceano”[384]. Ao mesmo tempo, não é possível escapar ao fato de que a integração sul-americana passa necessariamente pela bacia amazônica. Se ao Brasil interessa uma América do Sul integrada, será necessário persistir nessa longa empresa.

384 RICUPERO, 1984, p. 178.

Capítulo 5

A demanda por integração na Amazônia brasileira

Este capítulo estuda casos selecionados da atuação internacional de atores subnacionais nos seis estados fronteiriços da região Norte: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima (*i.e.*, toda a região, exceto o Tocantins). O objetivo é avaliar a hipótese de que, movidos pelos próprios interesses, aqueles atores – governos estaduais, municipais e sociedade civil – demandam integração aos países vizinhos amazônicos, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e ao departamento ultramarino da Guiana Francesa. Tanto a teoria neofuncionalista de Haas quanto o paradigma da interdependência de Keohane e Nye (seções 1.2.1 e 1.3.1 acima) fundamentam-se em demandas subnacionais motivadas por transações internacionais de bens, serviços, investimentos, informações e conhecimento. Barreiras jurídico-administrativas e regimes nacionais desarticulados prejudicam tais transações, levando os atores subnacionais a demandarem maior liberdade de trânsito fronteiriço e o estabelecimento de sistemas regionais de governança.

Espera-se encontrar nos seis estados escolhidos como recorte espacial deste capítulo, em virtude da proximidade à fronteira e do

relativo isolamento em relação ao resto do país, fortes incentivos para engajamento em "relações transnacionais", para usar a expressão de Keohane e Nye. Do ponto de vista dos governos locais, o aprofundamento da integração aos vizinhos os dotaria de importantes recursos adicionais de promoção do desenvolvimento, reduzindo sua dependência econômica em relação ao centro do país.

Quanto à sociedade civil, vimos na seção 1.4.1 que a população fronteiriça tende a favorecer a integração por razões *utilitárias* e *identitárias*. No primeiro caso, motivada pelos benefícios materiais relacionados a oportunidades comerciais, de investimento, emprego e melhora da qualidade de vida. No segundo, pelo sentimento de pertencimento a uma região transnacional. Acreditamos que os casos apresentados neste capítulo validam a utilização desses argumentos para explicar o comportamento dos atores subnacionais amazônicos.

Os entes federados escolhidos combinam dois elementos motivadores de relações transnacionais: os desafios característicos de zonas periféricas e a proximidade à fronteira. A proximidade aos países vizinhos e os progressos na integração física estudados no capítulo 4 facilitam as interações de toda sorte, elevando a incidência do comportamento transnacional.

A distância em relação ao centro político e econômico do país contribui para o surgimento de uma identidade amazônica continental e faz das relações com os vizinhos além das fronteiras uma opção, em alguns casos, mais atraente do que as trocas com o Sudeste e o Sul do Brasil. Em suma, identifica-se nos atores locais uma forte manifestação do pensamento designado no capítulo precedente como *pan-amazônico*, segundo o qual o desenvolvimento do Norte do Brasil está entrelaçado ao das nações ribeirinhas, não só pelo intercâmbio comercial em curso ou potencial, mas também pelas inúmeras e crescentes oportunidades de associação em defesa de interesses comuns (busca de financiamento para projetos de conservação ambiental, promoção do turismo ecológico, proteção dos povos indígenas, desenvolvimento de tecnologias

produtivas que permitam o aproveitamento sustentável da floresta e dos rios, etc.), ou ainda pela permeabilidade das fronteiras, que faz da cooperação internacional a solução mais eficiente para desafios compartilhados (epidemias, enchentes, ilícitos transnacionais, etc.).

Antes de dar início aos estudos de casos, exploram-se na seção 5.1, a seguir, as possíveis razões do recrudescimento da perspectiva pan-amazônica na região Norte, dentre as quais se destaca o acelerado crescimento populacional verificado nos últimos anos. Apresentam-se, igualmente, aspectos gerais das relações comerciais das unidades federativas escolhidas com os países vizinhos. Na seção 5.2, estudam-se os casos selecionados da demanda subnacional amazônica por integração.

5.1. Uma nova Amazônia – a ascensão dos atores socioeconômicos locais

A visão tradicional da Amazônia como imenso vazio populacional a ser ocupado e tutelado pela autoridade central requer revisão. A região Norte registra desde a década de 1980 as mais altas taxas de crescimento populacional do Brasil. Desde 1991, sua população supera a do Centro-Oeste. O censo de 2010 mostrou que a região mantém os níveis de fecundidade mais elevados do país, além de saldos migratórios inter-regionais positivos[385].

Como resultado, sua participação na população brasileira vem crescendo. É o que mostra a tabela 3, abaixo. De 5,5% dos brasileiros, em 1980, a região Norte passou a abrigar 8,7% da população nacional em 2018, ou 18,2 milhões de habitantes, cifra próxima à da população de um país como o Chile.

385 A média de crescimento populacional anual no Norte, entre 2000 e 2010, foi de 2,09%, enquanto a brasileira foi de 1,17%. No censo de 2010, a fecundidade no Norte foi calculada em 2,4 filhos por mulher, enquanto no Sul e Sudeste a média foi de 1,7. A região Norte acumulou saldo positivo de mais de 36 mil migrantes de outras regiões entre 2005 e 2010 (ERVATTI *et al.*, 2015).

Tabela 3 – População residente na região Norte e participação na população nacional 1980-2016

	1970	1980	2000	2010	2018 (estimada)
População na Região Norte	4.188.313	6.767.249	12.893.561	15.864.454	18.182.253
Participação na população nacional (%)	4,4%	5,5%	7,6%	8,3%	8,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

O mapa do anexo I, demonstra a clara concentração na Amazônia Legal das áreas de maior crescimento populacional do país entre 2000 e 2010. O censo de 2010 mostrou ainda que Belém e Manaus estão entre as 13 maiores concentrações urbanas brasileiras, e que, entre os dez maiores arranjos populacionais fronteiriços, três estão na região Norte: Tabatinga (AM)-Leticia (Colômbia); Guajará-Mirim (RO)-Guayaramerín (Bolívia), e Brasileia (AC)-Cobija (Bolívia)[386]. Assim, embora os dados de densidade demográfica permaneçam baixos, em área que ocupa quase 60% do território nacional, é preciso reconhecer que um contingente populacional cada vez mais expressivo vive na Amazônia.

Essa realidade também pode ser constatada nos demais países que compartilham o bioma. Segundo dados da OTCA, a Amazônia continental abriga 34 milhões de habitantes ou 11% da população dos oito países que a compõem. Autores diversos têm apontado a necessidade de revisão dos conceitos tradicionais que associam a Amazônia à tutela do governo central. Essa visão, proeminente no regime militar, reverbera ainda hoje.

Autora consagrada nos estudos sobre a região, a professora Bertha Becker foi uma das primeiras a defender o protagonismo de atores locais

386 IBGE, 2016. Tabatinga (AM) ocupa a 6ª posição, Guajará-Mirim (RO), a 8ª, e Brasileia (AC), a 10ª. Bertha Becker chama a Amazônia, desde a década de 1980, de "floresta urbanizada" (BECKER, 2005, p. 73).

em políticas de desenvolvimento regional[387]. Especialistas de uma geração mais jovem, como Petrônio de Tilio Neto, consideram-na a arauta de uma nova geopolítica da Amazônia, que não se limita a formulações e interesses do governo federal – ligados muitas vezes a motivações exógenas, como visto no capítulo 4. Volta-se, em vez disso, para os atores societários locais[388]. O autor ressalta a ruptura com o pensamento geopolítico militar e sua substituição por uma geopolítica "civil", em que "novos atores parecem surgir e substituir os atores tradicionais (estatais) em diversos níveis". Assinala o notável fortalecimento de sindicatos, associações, universidades e ONGs, que "passam a colaborar com uma parcela de responsabilidade sobre a Amazônia" e "são ouvidos, em maior ou menor grau, na formulação de políticas para a região"[389]. A região deixa de ser objeto para tornar-se sujeito.

Outro fator determinante para o aprofundamento de uma identidade pan- amazônica e que também exige revisão dos conceitos geopolíticos tradicionais são os progressos na estrutura de integração física entre o Brasil e os países vizinhos. Embora se admita que o ritmo das obras seja lento, não há como negar alguns avanços. Desde fins da década de 1990, concluíram-se quatro pontes internacionais[390] e duas rodovias asfaltadas ligando o interior da Amazônia ao Pacífico (a Interoceânica, de Rio Branco ao sul do Peru) e ao mar do Caribe (Manaus-Boa Vista-Caracas, BR-174 no trecho brasileiro). Somem-se a elas os adiantados investimentos nos eixos multimodais que ligarão Manaus ao Peru e ao Equador, além dos projetos rodoviários de Boa Vista a Georgetown e de Macapá a Caiena, que se encontram hoje bastante avançados em relação aos primórdios da IIRSA, há quase 20 anos.

387 "A Amazônia jamais foi alvo de um projeto voltado para as características e as demandas regionais. Foi sempre alvo do olhar distante de interesses extrarregionais" (BECKER, 2011, p. 2).

388 "Becker praticamente instaura um novo campo de estudo [...] incorporando ao debate as reivindicações locais" (TILIO NETO, 2009, p. 64).

389 Segundo Tilio Neto, "os atores societários (ONGs e sociedade civil) é que devem ser tomados como mais significativos com relação à Amazônia na época atual" (*ibid*., p. 64-66).

390 Brasileia (AC)-Cobija (Bolívia), 2004; Assis Brasil (AC)-Iñapari (Peru), 2006; Bonfim (RR)-Lethem (Guiana), 2009 e Oiapoque (AP)-Saint-Georges (Guiana Francesa), 2011.

Os melhoramentos na viação, os acordos comerciais da primeira década do século XXI, a consolidação do quadro institucional de cooperação e integração fronteiriça, dentre outros esforços do governo federal a que nos referimos em conjunto como "oferta de integração", tudo tem contribuído para sedimentar a perspectiva pan-amazônica entre os atores locais, acelerando as relações transnacionais e a interdependência em diversos setores e estimulando a demanda por integração.

O pesquisador da Universidade Federal do Pará, Luís Aragón, observou que esses fatores têm alterado os padrões de origem da migração internacional na Amazônia brasileira, com desdobramentos significativos para o desenvolvimento da região. As correntes migratórias mais antigas, do Japão, Portugal e Itália, dão lugar a levas mais recentes de imigrantes dos vizinhos amazônicos, sobretudo a partir de meados da década de 1990[391]. A emigração de nortistas para países limítrofes, muitos deles atraídos por garimpos, também cresce desde a década de 1990. Esses fluxos certamente contribuem para a formação de uma identidade pan-amazônica. Os últimos fluxos de imigração venezuelana a Roraima reforçam esse quadro, demonstrando a um tempo a porosidade da fronteira, o crescimento da população amazônica e a necessidade de entendimentos bilaterais que permitam ordenar minimamente as correntes migratórias. O governo brasileiro chegou a propor cooperação ao regime de Nicolás Maduro, ainda em 2017, infelizmente sem resposta[392]. Com todos os desafios que o fenômeno impõe no presente, especialmente no estado com a menor população e o menor PIB do Brasil, é difícil não esperar que, no futuro, superada

391 ARAGÓN, 2011, p. 82-85. Dos 29,7 mil estrangeiros residentes na Amazônia Legal brasileira no censo de 2000, 13,1 mil (44%) nasceram em países amazônicos. Em 2010, considerando-se apenas imigrantes com até 10 anos de residência, Peru (21,1%), Bolívia (10,7%) e Colômbia (10,5%) ocuparam as três primeiras posições. Somados, os vizinhos amazônicos responderam por 54,9%, ou 5,9 mil imigrantes (JAKOB, 2012).

392 Veja-se o discurso do então ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira na 48ª Assembleia Geral da OEA (Washington, 04/06/2018). Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministrodas-relacoes-exteriores-discursos>. Acesso em: 08/08/2018.

a crise, a imigração em curso contribua para consolidar ainda mais a identidade transfronteiriça e as trocas na região.

Antes de estudar casos particulares, interessa registrar alguns aspectos das relações comerciais com os países amazônicos. Entre 2011 e 2016, os países-membros da OTCA absorveram pouco mais de 4% das exportações brasileiras. Nos seis estados escolhidos da região Norte, o peso dos embarques para os países-membros da OTCA tende a ser maior, comprovando vínculos mais estreitos que no resto do país. Há, porém, contrastes consideráveis entre eles. Os gráficos no anexo III ilustram a participação dos países-membros da OTCA nas exportações totais de cada um dos seis estados, comparando-a com a participação da América do Sul. Em comum, aquelas unidades da federação concentram nos países amazônicos a maior parte ou a totalidade de suas exportações à América do Sul, à exceção do Amazonas, que tem na Argentina um mercado estabelecido (ainda assim, entre 30 e 40% das exportações amazonenses destinam-se a vizinhos do norte). Amapá e Pará são os únicos estados em que a participação dos países-membros da OTCA aproxima-se, ou fica aquém, da marca nacional de 4%. São esses dois estados os únicos, dentre os seis, que contam com portos junto ao Atlântico, o que os distingue, em parte, da interioridade característica dos demais. Tanto no caso do Pará, o maior exportador, quanto no do Amapá, a principal razão do menor peso do comércio intra-amazônico está na concentração da pauta em minérios, especialmente de ferro, exportados à Ásia, Estados Unidos e Europa. Isso não significa que governo e sociedade em ambos os estados não identifiquem e busquem oportunidades comerciais com os vizinhos, como se verá.

Acre e Roraima talvez sejam os estados mais típicos no que se refere às condições de relativo isolamento e proximidade à fronteira. De fato, são os únicos cujos territórios estão inteiramente contidos na faixa de fronteira. São também os estados que menos exportam, o que explica, em parte, as grandes variações anuais de seus embarques aos países da OTCA (ver gráficos no anexo IV, com o valor das exportações

anuais de cada estado aos países-membros da OTCA entre 2006 e 2016). Apesar disso, os países mais próximos, já conectados ao sistema rodoviário brasileiro – Peru e Bolívia no caso do Acre, Venezuela no caso de Roraima – estão consistentemente entre os principais destinos de suas exportações.

A dificuldade de acesso ao mercado interno brasileiro não é exclusividade de Acre e Roraima. Apesar da saída para o Atlântico, o Amapá é um dos únicos dois estados sem ligação rodoviária pavimentada com o Centro-Sul do Brasil, o que reforça seu interesse nas trocas com a Guiana Francesa. O outro é o Amazonas, cuja ligação a Rondônia ainda depende do asfaltamento da BR-319 (Manaus-Porto Velho). Manaus, que concentra mais da metade da população do estado, recebe em seu porto navios de longo curso, o que facilita o acesso ao oceano. Há, porém, situações muito diversas dentro do vasto território amazonense. Cidades de fronteira como Tabatinga (AM) e Benjamin Constant (AM) dependem muito mais das relações com os vizinhos.

Rondônia, cujas exportações ultrapassam as do Amazonas desde 2014, também tem destinado até 25% de seus embarques a países amazônicos. Ali, o principal parceiro na região foi a Venezuela, um dos maiores importadores da carne bovina produzida no estado.

De modo geral, é lícito supor que o comércio intra-amazônico, com que já sonhava Tavares Bastos no século XIX, tem ainda grande potencial a ser desenvolvido. O fato é que vem atraindo a atenção dos atores locais, como se verá. A conclusão recente de algumas obras de integração física e o estado ainda incompleto de muitas outras reforçam esse quadro.

Observe-se, por fim, que, conquanto seja variável importante na tradição liberal das relações internacionais desde Kant, o comércio não é a única manifestação da demanda por integração nos estados escolhidos, como demonstram diversos casos estudados a seguir.

5.2. Estudos de casos

Uma das dificuldades envolvidas na seleção dos casos para o presente capítulo foi a abundância de iniciativas que denotam interesse nas relações com países vizinhos. Para contorná-la, estudou-se número maior de casos do que os que ao final compõem o texto. Esse procedimento permitiu a seleção dos casos mais elucidativos da proposição central deste trabalho, ou seja, a de que atores locais, movidos por seus próprios interesses, demandam o aprofundamento da integração aos países de seu entorno.

O marco conceitual fundamenta-se na teoria liberal das relações internacionais exposta no capítulo 1, especialmente na relação, assinalada por Ernst Haas, entre interesses subnacionais e processos de integração. A amplitude de categorias de análise – abrangendo governos estaduais e municipais, sociedade civil e diversas áreas de atuação internacional – exigiu a definição de critérios delimitadores. Como recorte temporal, procurou-se dar maior ênfase ao período de 2003 a 2016, em especial os últimos anos do intervalo, sem deixar de recorrer, no entanto, a fatos anteriores quando ajudam a compreender processos mais longos. Não se pretendeu apresentar quadro completo de cada unidade federativa ou de cada mandato eletivo, mas antes selecionar os casos mais reveladores do fenômeno estudado, a demanda subnacional por integração. Privilegiaram-se ações motivadas por objetivos de desenvolvimento socioeconômico e pela percepção dos países vizinhos como oportunidades para fazer avançar tais interesses.

Assim, estudaram-se iniciativas nas áreas de comércio exterior, turismo, ciência e tecnologia, intercâmbio de boas práticas de gestão pública, etc. Embora não diretamente associadas a interesses econômicos, questões relacionadas à preservação ambiental, direitos indígenas, segurança e saúde também foram contempladas. Esses temas não podem ser desconsiderados quando o objetivo é o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população amazônica e, nesse sentido, também compõem os interesses materiais da população. Muitos

casos exemplificam atividades paradiplomáticas – visitas e seminários internacionais, feiras, missões empresariais, convênios, formação de redes e movimentos sociais transnacionais. Outros relatam gestões internas e declarações de interesse na derrubada de barreiras e harmonização de normas. Um dos casos refere-se à SUFRAMA, autarquia vinculada ao governo federal, mas aqui considerada um ator local por razões que serão apresentadas adiante.

Utilizaram-se fontes de evidências diversas, incluindo entrevistas com representantes de governos e entidades civis locais (listadas na bibliografia), documentos e estudos empíricos[393], além da série telegráfica das embaixadas nos países amazônicos. Algumas vezes, contribuíram também observações colhidas em campo. Essas fontes embasaram análise qualitativa das percepções e interesses de governos estaduais, prefeituras e sociedade civil, com o objetivo de descrever e explicar as hipóteses da pesquisa.

Como se verá, alguns casos envolvem mais de um governo estadual, ou dizem respeito a mais de uma unidade federativa, razão pela qual se optou por evitar um ordenamento rígido por estado. Procurou-se separar os casos relacionados à sociedade civil, agrupados no subitem 5.2.1. Ainda assim, é preciso salientar a sobreposição de interesses e ações dos setores público e privado em algumas iniciativas, como, por exemplo, nas missões empresariais organizadas por entidades de classe com apoio de governos estaduais.

5.2.1. A sociedade civil pan-amazônica

O associativismo amazônico começou a ganhar força no Brasil nos anos 80, quando Chico Mendes estimulou a criação do Conselho Nacional de Seringueiros e propôs a "União dos Povos da Floresta", buscando aglutinar interesses de indígenas, seringueiros, castanheiros, pescadores, quebradeiras de coco babaçu e ribeirinhos em torno da

393 GOMES FILHO, 2011; ROCHA, 2011; MACHADO *et al.*, 2014; TEIXEIRA, 2013; SANTOS e PORTO, 2013.

ideia da criação de reservas extrativistas. Bertha Becker vê os conflitos de terras que marcaram a região nas décadas de 1960 a 1980 como um aprendizado político, que levou a crescente mobilização e organização da sociedade amazônica[394]. O assassinato de Chico Mendes, em 1988 é um triste exemplo do choque de interesses na Amazônia, naquele caso, entre extrativistas e pecuaristas. O fato faz recordar o cuidado necessário ao considerar a representatividade de organizações da sociedade civil no desenho de mecanismos de participação social. Tais considerações voltarão a ser abordadas no capítulo 6.

Os quatro primeiros casos apresentados a seguir representam movimentos transnacionais em que diferentes setores sociais de diversos países amazônicos se reúnem para defender interesses comuns. São eles: a) a Iniciativa MAP, movimento atuante na tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, que, ligado inicialmente à academia e ambientalistas, espraiou-se por diversas áreas de colaboração; b) a Associação PanAmazônia, representativa em especial dos interesses empresariais do Amazonas; c) a *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica*, exemplo de coalizão transnacional entre povos originários e d) a UNAMAZ, associação de universidades e instituições de pesquisa que procura colher os benefícios da cooperação e do intercâmbio de informações para a produção de conhecimento. A lista não é exaustiva. Os limites deste trabalho não permitiriam cobrir toda a gama de movimentos transnacionais envolvendo a sociedade nos estados selecionados.

Dentre os casos não explorados mais detidamente nesta seção, é preciso destacar o crescente número de redes voltadas à conservação ambiental, como a Articulação Regional Amazônica (ARA), composta por 42 ONGs de sete países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela)[395] e a Rede Amazônica de Informações Socioambientais

394 BECKER, 2005, p. 73-74.

395 No Brasil, integram-na o Instituto Centro de Vida (ICV), o Instituto Socioambiental (ISA), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) e o Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM).

Georreferenciadas (RAISG), formada por ONGs do Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela e liderada pelo brasileiro Instituto Socioambiental. Ambas têm produzido e compartilhado informações consolidadas e mapas da Amazônia continental, com indicadores sociais e identificação das áreas de desmatamento. Merece menção, igualmente, o Fórum Social Pan-Amazônico, cujo objetivo é fomentar alianças entre movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada. Surgido em Belém, em 2002, seu VII Encontro, realizado em Macapá, em maio de 2014, reuniu representantes de sete países amazônicos[396].

As redes e associações transnacionais são apenas uma das manifestações do interesse da sociedade do Norte do Brasil pelos países vizinhos, caracterizável como demanda por integração. Entrevistas realizadas pelo autor com representantes de federações de indústria e comércio do Acre, Amapá, Amazonas e Rondônia revelaram indícios da forte atração exercida pelos mercados dos países amazônicos sobre a classe empresarial local.

Embora os dados de comércio sejam ainda relativamente modestos, conforme se vê na seção 5.1, são notáveis o interesse e o empenho daquelas associações em dinamizá-los. Dados e observações colhidas nas entrevistas são apresentados ao final desta seção.

A Iniciativa MAP

A Iniciativa MAP é um dos mais genuínos exemplos de redes transnacionais de origem não governamental. A sigla refere-se às unidades subnacionais vizinhas Madre de Dios (Peru), Acre e Pando (Bolívia). Seu objetivo é propor soluções de governança capazes de transpor fronteiras para adequar-se àquela região trinacional. Teve início em 1999, quando pesquisadores da Universidade Federal do Acre (UFAC) reuniram-se em Rio Branco com colegas da *Universidad Amazónica* de

396 Forum Social Pan-Amazônico. Carta de Macapá: os povos livres da Panmazônia vencerão! Acessível em: <http://foropanamazonico.wordpress.com/2014/05/31/carta-de-macapa-os-povos-livres-da-panamazonia-vencerao>. Acesso em: 21/03/2017.

Pando e da *Universidad Nacional Amazónica* de Madre de Dios, no intuito de debater propostas para superar desafios comuns relacionados ao desenvolvimento sustentável da região trinacional. Com quase vinte anos de atividade, a Iniciativa tem demonstrado a força espontânea da demanda por integração, superando barreiras políticas, idiomáticas e culturais naquela tríplice fronteira que já é uma das mais populosas do país. Com o tempo, incorporou representantes de cooperativas agrícolas, extrativistas, comunidades indígenas e sindicatos, tornando-se um autêntico movimento social. Hoje, mais de cem entidades a integram, ainda sob a coordenação de seus membros fundadores, os professores Irving Foster Brown e Vera Lúcia Reis, da UFAC, e a pesquisadora Elsa Mendoza, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, ONG com representação em diversos estados da Amazônia brasileira.

Desde seu lançamento, dez reuniões plenárias foram realizadas alternadamente em cada país, os chamados Foros MAP. As primeiras reuniões deram prioridade ao debate sobre o impacto socioambiental da rodovia Interoceânica. Pouco a pouco, novos temas foram abordados, incluindo a gestão integrada da bacia do rio Acre, projetos de educação ambiental, comércio e políticas públicas (zoneamento e ordenamento territorial). A Iniciativa passou também a envolver parcerias com governos locais em projetos específicos, como o "Floresta das Crianças", que introduziu o estudo ambiental no currículo do ensino básico em escolas públicas dos municípios acreanos de Assis Brasil, Epitaciolândia, e Brasileia, com apoio das secretarias municipais de Educação. O projeto foi replicado em escolas de Pando e de Madre de Dios.

Além dos Foros MAP, grupos temáticos menores, os chamados "Mini MAPs", passaram a reunir-se mais frequentemente para estudar temas específicos. Um exemplo é o Mini MAP de Defesa Civil e Gestão de Riscos, que tem promovido a capacitação das defesas civis municipais nos três países para o enfrentamento das secas e enchentes que assolam a região. Desde 2005, quando se tornaram mais frequentes aqueles fenômenos climáticos na região, a Iniciativa tem buscado novas soluções

de adaptação e resiliência, em conjunto com os governos locais. Em 2015, a Iniciativa MAP colaborou para a criação de sistema trinacional de alerta antecipado de enchentes, envolvendo os governos do Acre, Madre de Dios e Pando, no contexto de projeto da OTCA que também contou com apoio da Agência Nacional de Águas (ver seção 4.2 acima), um exemplo concreto de governança multinível em ação.

A Iniciativa tem atraído a atenção de pesquisadores no Brasil e no exterior, como exemplo bem-sucedido de colaboração transfronteiriça entre organizações da sociedade civil[397]. Além do reconhecimento dos governos locais e da participação em projetos da OTCA, já se aludiu à Iniciativa MAP em atos bilaterais adotados em visitas e encontros de ministros das Relações Exteriores e chefes de estado[398]. Também se fez referência à Iniciativa em moção do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão colegiado presidido pelo Ministério do Meio Ambiente[399].

O X Fórum MAP foi realizado em Rio Branco, em novembro de 2015, com o tema "Novos caminhos para a adaptação e a resiliência a eventos climáticos extremos na região MAP". Contou com cerca de 500 participantes da Bolívia, Brasil e Peru, representando mais de 150 instituições. Também participaram representantes da Secretaria Permanente da OTCA e dos ministérios de Relações Exteriores dos três países. As palestras de abertura estiveram a cargo da ex-ministra do Meio Ambiente Marina Silva e do senador Jorge Viana. O documento final do foro lista 36 propostas de linhas de ação conjuntas para a região.

Entrevistado para este trabalho, o professor Foster Brown observa que a Iniciativa MAP mantém sua proposta original de trabalho solidário através das fronteiras, prescindindo até hoje de qualquer formalidade

397 Ver TEIXEIRA, 2013; PEREIRA, 2007 e PERZ, 2016.

398 Na Declaração de Assis Brasil, AC, de 21/1/2006, os presidentes Lula e Alejandro Toledo registram que ambos os governos buscarão "estimular a importante cooperação já existente em matéria ambiental, em particular o Grupo de Cooperação Sócio-Ambiental Fronteiriça MAP (*sic*)". Em declaração conjunta (Lima, 17/02/2006), os chanceleres do Brasil e do Peru destacaram a importância da Iniciativa MAP como foro de desenvolvimento das regiões fronteiriças do Peru, Brasil e Bolívia e acordaram que suas chancelarias realizem adequado seguimento da iniciativa".

399 A moção nº 59 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de 20/09/2011, recomenda ações no âmbito da bacia do rio Acre, "reconhecendo as ações de articulação social e cooperação realizadas pela Iniciativa MAP".

institucional ou personalidade jurídica[400]. As diferentes organizações que a integram apoiam-se mutuamente, beneficiando-se de experiências específicas no tratamento de problemas comuns. A ONG Herencia, sediada em Cobija, Bolívia, por exemplo, recebeu assessoria da UFAC para aprimorar a técnica de leitura de imagens de satélites com vistas a monitorar áreas de desmatamento. Mais recentemente, a ONG desenvolveu modelo que permite avaliar o progresso de inundações, e tem apoiado a UFAC na transferência da tecnologia.

A Associação PanAmazônia

A PanAmazônia é uma entidade civil sem fins lucrativos com sede em Manaus, constituída em 2010 com o objetivo de promover o ideal da cooperação e integração da Amazônia continental como instrumento para o desenvolvimento regional. Seu conselho diretor é composto por indivíduos, empresas e instituições de diversos estados e países amazônicos. A associação foi idealizada por Belisário Arce, chefe de gabinete da Secretaria Permanente da OTCA durante a gestão de Rosalía Arteaga (2004-2007), hoje também afiliada à PanAmazônia. Natural de Manaus, Arce é formado em administração pela Universidade Federal do Amazonas, com mestrado em relações internacionais. Atua como jornalista, com programa próprio na rádio CBN Amazônia e artigos no jornal *A Crítica*, de Manaus. A associação tem realizado seminários, exposições de artistas amazônicos e cursos, na maioria das vezes sediados em Manaus e contando com a participação de autoridades consulares de países vizinhos, como Peru e Colômbia. A PanAmazônia também já publicou vários livros, reunindo autores de diversas áreas, contribuindo para disseminar a visão da integração e da colaboração amazônica como chaves para o desenvolvimento da região[401].

400 Entrevista com Irving Foster Brown, da UFAC, em 13/11/2015. Natural dos Estados Unidos, Brown trabalhava no *Woods Hole Research Center*, de Massachusetts, quando foi convidado em 1992 a integrar o programa de ecologia e manejo de recursos naturais da UFAC. Desde então, reside em Rio Branco.

401 Ver, por exemplo, ARCE, 2014.

Nesse sentido, a associação é representativa da demanda por integração, especialmente na cidade de Manaus, a maior metrópole da floresta, com mais de dois milhões de habitantes[402], que concentra a maior parte dos associados. O fato de que em pouco tempo a associação tenha reunido mais de 30 empresas entre seus membros é indicativo da força dessa corrente de pensamento na capital do Amazonas. Os textos, seminários e artigos publicados pela associação, especialmente pelo seu fundador, Arce, possuem, em geral, viés fortemente desenvolvimentista, procurando sistematicamente chamar a atenção para os baixos índices de desenvolvimento humano na região e criticando correntes ambientalistas radicais.

A PanAmazônia caracteriza-se ainda pela postura crítica às autoridades centrais e pela defesa enfática da direção dos destinos da região pelos amazônidas. Em carta aberta à presidente Dilma Rousseff e ao chanceler Antonio Patriota, datada de novembro de 2011, Arce, assinando como presidente da associação, critica a ausência de representantes locais entre os debatedores escolhidos para o seminário organizado pelo Itamaraty no mesmo mês, em Manaus, à margem da XI Reunião de Chanceleres da OTCA.

Embora um dos painéis fosse dedicado justamente à participação da sociedade amazônica e à contribuição da OTCA para o bem-estar das populações locais, Arce lamenta que o programa contasse apenas com a participação de "acadêmicos do Centro-Sul do Brasil", excluindo atores relevantes da sociedade amazônica. Segundo o presidente da associação:

> Subordinada à lógica das chancelarias, a Organização [OTCA] aparta-se completamente da realidade amazônica [...] nós, amazônidas, não precisamos que outros venham nos dizer o que queremos. Essa visão de que todos podem decidir o futuro da Amazônia é inaceitável [...] a OTCA, reformada, poderia ser muito útil. Para tanto, teria de haver outro tipo de governança. O que a Associação PanAmazônia

402 Estimativa do IBGE para 2019: 2.182.763 pessoas (<www.cidades.ibge.gov.br>; acesso em: 10/09/2019).

> sugere é que se avalie experimentar um novo modelo de "diplomacia" subnacional, operada a partir da Amazônia, por amazônidas.

Seria descabido fazer aqui qualquer juízo de valor sobre o texto de Arce. Recorde-se apenas que a participação social na OTCA foi abordada na seção 4.2 acima, e registre-se que o seminário em Manaus contou com a participação, como palestrantes, do professor Adalberto Luís Val, diretor do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, e da secretária de Meio Ambiente do Amazonas, Nádia Cristina Ferreira, além da senadora, pelo Amazonas, Vanessa Grazziotin. Importa, sim, ressaltar que, na sociedade civil local, muitas vezes a demanda por integração surge acompanhada de legítima reivindicação de maior protagonismo dos atores locais.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA

À diferença de outras ONGs abordadas neste capítulo, a COICA não foi criada no Brasil e tampouco tem sede no país. Considerou-se importante incluí-la, porém, para demonstrar que as comunidades indígenas – sem as quais não se completa o mais elementar quadro dos atores subnacionais amazônicos – não são exceção à formação de redes transnacionais.

Antes de tratar da COICA, revisemos sucintamente a evolução do associativismo indígena no Brasil. Nos anos 70, lideranças de várias etnias e regiões do país começaram a reunir-se para debater problemas comuns, levando à criação, em 1979, da União das Nações Indígenas (UNI), organização de âmbito nacional que procurou unificar reivindicações indígenas de todo o Brasil. A dificuldade de representar interesses diversos, porém, enfraqueceu a UNI, que deixou de operar nos anos 90. Surgiram, então, organizações amazônicas, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e diversas outras associações locais. A maioria conta com apoio de ONGs nacionais

e internacionais e tem alcançado ampla exposição midiática, no Brasil e exterior.

A COICA foi fundada em 1984, por ocasião do I Congresso das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica, realizado em Lima. Participaram associações indígenas do Peru, Equador, Bolívia, Colômbia e Brasil (UNI). A sede da organização foi mantida em Lima até 1992, quando se transferiu a Quito. No IV Congresso (Manaus, 1992), afiliaram-se organizações da Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa, completando o quadro dos países amazônicos. Na mesma ocasião, a brasileira COIAB substituiu a UNI como representante do país. A missão da COICA é gerar propostas e influenciar ações nos níveis local, nacional e internacional em defesa dos povos indígenas amazônicos.

Em 2011, a COICA organizou em Manaus, em parceria com a COIAB, o "Grande Encontro Pan-Amazônico: Saberes Ancestrais, Povos e Vida plena em harmonia com a Floresta", com mais de cem lideranças indígenas de todos os países amazônicos. Entre os temas abordados, destacou-se o protesto dos povos indígenas do Xingu contra a usina de Belo Monte.

A COICA também possui um histórico de colaboração com a OTCA, desde o início da década de 1990, quando o Equador assumiu a secretaria *pro tempore* da organização. Posteriormente, na gestão de Rosalía Arteaga, a Secretaria Permanente da OTCA buscou desenvolver com a COICA mecanismos de colaboração em áreas como conservação ambiental, resgate de conhecimentos tradicionais, saúde, educação e desenvolvimento comunitário, entre outras[403]. Mais recentemente, a OTCA negociou com a COICA memorando de cooperação interinstitucional, pendente de aprovação pelos estados-membros da organização[404].

O engajamento da COIAB na COICA é apenas uma das provas do interesse de comunidades indígenas brasileiras em associar-se a redes

403 OTCA, 2004, p. 51.

404 OTCA, 2013a, p. 192.

transfronteiriças. Outros exemplos dão os povos que vivem em reservas na fronteira, articulando-se com aldeias da mesma etnia do outro lado da divisa, como é o caso da Organização Geral dos Mayuruna, no rio Javari, fronteira dos estados do Amazonas e Acre com o Peru, ou da Associação Apiwtxa, dos índios ashaninka, no vale do Juruá, entre Acre e Peru. Ambas têm-se unido com congêneres peruanas para combater, respectivamente, a exploração de petróleo e a ação de madeireiros em suas reservas.

A mobilização transnacional de povos indígenas tem demandado a coordenação dos órgãos centrais de fiscalização em ambos os países e é uma manifestação da identidade cultural e étnica que atravessa fronteiras políticas na Amazônia continental.

Associação de Universidades Amazônicas – UNAMAZ

A geração conjunta de conhecimento científico e tecnológico é assinalada, desde o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), como campo fértil a ser desenvolvido. Unir esforços de pesquisa permitiria a industrialização de uma economia ainda predominantemente extrativista, gerando emprego e renda e contribuindo, ao mesmo tempo, para preservar a floresta. O aproveitamento da biodiversidade e de conhecimentos tradicionais poderia, por exemplo, alavancar uma indústria farmacêutica regional. Além disso, reconhecia-se, desde o TCA, a dificuldade de desenvolver ações conjuntas entre as partes na ausência de uma base de informação adequada. A falta de uniformidade das estatísticas produzidas em cada país dificultava, por exemplo, a elaboração de estudos demográficos da Amazônia continental que servissem de base a políticas coordenadas. O fortalecimento da produção de conhecimento seria a chave para esses desafios, requerendo maior interação entre as instituições existentes.

A UNAMAZ é fruto de iniciativa da sociedade amazônica, especificamente da Universidade Federal do Pará (UFPA). A associação foi criada em 1987, por ocasião do seminário "Alternativas de Cooperação

Científica, Tecnológica e Cultural entre Instituições de Ensino Superior dos Países Amazônicos", promovido pela UFPA, que reuniu, em Belém, professores e pesquisadores dos países do TCA. Seu fundador, o então reitor da UFPA, José Seixas Lourenço, ex-diretor do INPA e ex-secretário de Educação do Pará, obteve, desde o início, apoio da UNESCO e da OEA para programas de treinamento, pesquisa, informação e divulgação científica[405]. O objetivo da UNAMAZ é aprofundar a cooperação científica, tecnológica e cultural entre universidades e instituições de pesquisa amazônicas, intensificando o intercâmbio de recursos humanos e aproveitando as capacidades instaladas.

A associação elege um presidente a cada três anos, alternando entre os países participantes. Possui também um vice-presidente em cada país e conta hoje com 72 instituições dos oito países-membros da OTCA. Ainda em 1992, A UNAMAZ assinou convênio com o BID para financiamento de um sistema pioneiro de informação integrando universidades dos países amazônicos, o Sistema de Informação da Amazônia – SIAMAZ, coordenado pela UFPA[406].

Entre períodos de maior dinamismo e outros de relativa paralisia, a associação tem-se mantido ativa, apesar das dificuldades financeiras e mesmo de conexão aérea entre os estados e departamentos amazônicos participantes. Em 2004, a Secretaria Permanente da OTCA firmou com a UNAMAZ um convênio de cooperação. Por iniciativa da UFPA, criou-se então curso virtual de especialização em políticas de ciência e tecnologia para a Amazônia, com apoio do Ministério de Ciência e Tecnologia e das universidades federais do Pará, Amazonas e Rondônia, além de universidades da Venezuela, Colômbia e Bolívia[407].

A UNAMAZ viria ainda a copatrocinar com a OTCA seminários sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade amazônica em Loja, Equador (2007) e Iquitos, Peru (2009). Em 2010, a vice-presidência

405 MARIN, 2003.

406 BELLESI et al., 1992.

407 OTCA, 2004, p. 56.

brasileira da UNAMAZ, então ocupada pela Universidade Federal do Amapá, promoveu em Brasília o seminário "Mobilidade Acadêmica na Amazônia Continental", com participação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da OTCA. Na mesma ocasião realizou-se reunião do Conselho Diretor da associação, presidido pelo reitor da Universidade Nacional de San Martín, Peru, Alfredo Quinteros[408].

Outro desdobramento importante da UNAMAZ foi a criação, em 2000, do Grupo de Pesquisa em Meio Ambiente, População e Desenvolvimento da Amazônia (MAPAZ), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. O grupo fomenta trabalhos coordenados de pesquisa entre instituições dos diversos países amazônicos e realiza seminários internacionais ("População e meio ambiente na Pan-Amazônia", 2006, e "Migração Internacional na Pan-Amazônia", 2012, ambos em Belém). O objetivo é estudar a dinâmica populacional da Amazônia continental, analisando padrões migratórios, ritmo de crescimento e condições socioeconômicas, e suas implicações para a formulação de políticas regionais[409].

As federações de indústria e comércio do Acre, Amapá, Amazonas e Rondônia

Para investigar o interesse da classe empresarial nas trocas com os países amazônicos vizinhos, foram realizadas entrevistas com representantes das federações das indústrias dos estados de Rondônia (FIERO) e Amazonas (FIEAM), da Federação do Comércio do Amapá (FECOMÉRCIO-AP) e da Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agrícola do Acre (ACISA)[410]. Em comum, sobressai o interesse em explorar

408 Informação disponível em: <http://otca.info/portal/noticia-interna.php?id=118>. Acesso em: 20/03/2017.

409 Ver, por exemplo, ARAGÓN, 2011.

410 Entrevistas com Ivanilda Frazão Tolentino (FIERO), Thainá Peixoto de Souza Rodrigues (FECOMERCIO-AP), José Marcelo Lima (FIEAM) e Jurilande Aragão Silva (ACISA), em novembro e dezembro de 2015 (ver bibliografia).

oportunidades ainda não aproveitadas de exportação, evidenciado, por exemplo, pelas missões comerciais organizadas por cada uma daquelas associações no passado recente: a FIERO levou empresários ao Peru, pela rodovia Interoceânica, em agosto de 2014[411]; a ACISA realizou missão ao mesmo país em maio de 2015; a FECOMÉRCIO-AP, após enviar comitiva a Caiena, está trabalhando em parceria com a Câmara de Comércio e Indústria da Guiana Francesa na produção de um guia de relações comerciais entre o Amapá e o departamento francês, a ser distribuído às empresas afiliadas de ambas as instituições; a FIEAM chegou a firmar convênio de cooperação com a Câmara de Comércio de Loreto, no Peru, em 2003, e recebeu o governador e empresários da província peruana em maio de 2014.

Os mercados regionais possuem significados distintos em cada caso. O Amazonas já possui um mercado consolidado na Colômbia e na Venezuela, especialmente para concentrados de refrigerantes produzidos no Polo Industrial de Manaus. A participação das exportações no faturamento anual do polo, porém, ainda é muito baixa, em torno de 2%[412]. A FIEAM está empenhada em alargar a base exportadora do estado, capacitando pequenas empresas a exportar para Peru e Colômbia, identificados como mercados com potencial de crescimento. As possibilidades da rota multimodal Manaus-Iquitos-Paita (ver seção 4.3.6 acima), recentemente aprimorada por investimentos em portos e hidrovias no Peru, foram examinadas com a comitiva de Loreto que visitou Manaus em 2014. Em Rondônia, a Venezuela consolidou-se como importante destino para carne bovina, escoada pela hidrovia do rio Madeira. Por outro lado, a rodovia Interoceânica, que liga Porto Velho ao sul do Peru, ainda não gerou aumento significativo das exportações àquele país, enquanto a vizinha Bolívia corresponde a menos de 2% das exportações totais do estado. A missão da FIERO à Interoceânica, em

411 A missão rondoniense teve apoio do governo do estado e do MRE (ver despacho telegráfico 598 para a embaixada em Lima, de 10/07/2014).

412 SUFRAMA, 2017, p. 14. A taxa manteve-se em torno de 2% entre 2012 e 2016.

2014, teve o objetivo de prospectar oportunidades comerciais abertas pela rodovia. Um dos resultados foi a identificação de mercados para a produção de pequenos e médios produtores rondonienses de arroz. No Amapá, a iminente abertura da ponte sobre o rio Oiapoque e da rota rodoviária à Guiana Francesa é vista pela FECOMÉRCIO-AP como oportunidade para superar a concentração da pauta exportadora em minérios e celulose.

Segundo o presidente da federação, Eliezir Viterbino, o departamento francês é "um mercado promissor, que pouco produz e muito consome"[413], capaz de alavancar a economia amapaense. A relação com a Câmara de Comércio de Caiena tornou-se mais intensa desde que a entidade abriu escritório em Macapá, em 2009. No caso do Acre, há entusiasmo análogo em relação à Interoceânica e ao comércio com o Peru. Para aproveitá-lo plenamente, a ACISA reivindica a derrubada de barreiras não tarifárias e a agilização dos trâmites no posto aduaneiro de Assis Brasil. Em junho de 2014, a associação dirigiu carta ao governador Tião Viana em que apresenta uma série de sugestões para fortalecer o comércio com o Peru. A lista de solicitações contida na carta, reproduzida no anexo VI, é um claro exemplo da demanda por integração, ao reivindicar gestões junto ao governo federal para adoção de uma série de medidas de facilitação do trânsito de pessoas e mercadorias pela fronteira[414].

As oportunidades de importações também são consideradas atrativas pelas quatro entidades empresariais entrevistadas, que coincidem na importância de reduzir custos de frete com cargas de retorno. Os representantes da ACISA e da FIEAM ressaltaram o trabalho desenvolvido em conjunto com os consulados do Peru, respectivamente em Rio Branco e Manaus, na identificação de provedores peruanos de hortaliças, farinha de trigo e material de construção mais competitivos

413 GLOBO NOTÍCIAS. **Acordo aproximará atividade comercial entre AP e Guiana Francesa**. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/09/acordo-aproximara-atividade-comercial-entre-ap-e-guiana-francesa.html>. Acesso em: 03/04/2017.

414 Cópia da carta foi enviada à embaixada em Lima e reproduzida pelo telegrama 911, de 26/06/2014, daquele posto.

do que os concorrentes no Sudeste do Brasil, enquanto a FIERO destacou o interesse em importar sal da Bolívia.

5.2.2. A cheia do rio Madeira e o isolamento do estado do Acre em março de 2014

Em 26 de março de 2014, após mais de dois meses de chuvas intensas, o rio Madeira atingiu a marca de 19,65 metros e a BR-364 foi interditada, com trechos inteiramente cobertos pelas águas, entre Porto Velho e Rio Branco. Segundo a Polícia Rodoviária Federal, a lâmina de água sobre o asfalto chegou a 1,6 metro de profundidade. Nem mesmo carretas e caminhões podiam atravessar os trechos alagados. A BR-364 é a única ligação rodoviária entre o estado do Acre e o resto do país. Estava interrompido o abastecimento regular de alimentos, combustíveis e outros itens essenciais. Em tentativa de manter aberto o acesso ao estado, o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT) chegou a aterrar parte da rodovia, no quilômetro 861, para permitir que balsas operassem, carregando veículos pelo rio Madeira até Abunã, distrito de Porto Velho, de onde era possível seguir pela rodovia até Rio Branco. Com o agravamento da situação, porém, mesmo as balsas foram interditadas. A enchente histórica afetou cerca de 97 mil pessoas, deixando 35 mil desabrigados. Os custos de reparo dos danos causados foram estimados em R$ 4,2 bilhões. O Acre, porém, mantinha aberta uma saída: a rodovia Interoceânica, que liga o estado brasileiro ao Peru[415].

O bloqueio da BR-364 em 2014 é um caso extremo, causado por circunstância climática excepcional, mas por isso mesmo particularmente revelador das relações causais que caracterizam a demanda por integração no Norte do Brasil. O Acre é um dos estados mais distantes do Atlântico, no extremo oeste do país. Sua ligação rodoviária ao resto do Brasil ainda em 2017 aguardava a conclusão de ponte sobre o rio

415 Para relatar este caso, recorreu-se a: a) expedientes trocados entre o MRE e a embaixada em Lima; b) relato do cônsul interino do Peru em Rio Branco (arquivos da DAM III); c) entrevistas com autoridades acreanas citadas na bibliografia; e d) página da agência de notícias oficial do governo do Acre na Internet (<www.agencia.ac.gov.br>).

Madeira, na BR-364. Ao levar o isolamento acreano a um paroxismo, a cheia de 2014 acelerou e amplificou a propensão natural da sociedade e do governo do Acre a demandarem a facilitação das trocas com o Peru.

O caso é, nesse sentido, especialmente elucidativo do significado especial que adquirem as relações transfronteiriças nos estados selecionados e do mecanismo pelo qual a mobilização de interesses subnacionais conduz à derrubada de barreiras pelos governos centrais. Em meados de fevereiro de 2014, quando o volume das águas atingia nível crítico, embora a estrada ainda não houvesse sido interditada, o governo do Acre formou grupo de trabalho especial, presidido pelo próprio governador Tião Viana, com vistas a adotar medidas preventivas. De imediato, o governo estadual convoca o cônsul interino do Peru em Rio Branco, Sandro Baldárrago, e o representante do Ministério de Comércio Exterior e Turismo do país vizinho na capital acreana, Víctor Hugo Rondón. Em paralelo, faz contatos com o Itamaraty e a embaixada do Brasil em Lima. Em 26 de fevereiro, o governador decreta situação de emergência e inicia gestões junto a diversos órgãos do governo federal com o objetivo de abrir a fronteira com o Peru de modo a evitar o desabastecimento do estado.

A enchente de 2014 colocou em evidência uma série de entraves e obstáculos que a conclusão da Interoceânica, em 2011, e o acordo comercial com o Peru (ACE-58), de 2005, não eliminaram, e que ainda dificultam o trânsito de mercadorias e pessoas pela fronteira. A situação de emergência levou o governo do Acre a requerer em caráter de urgência medidas que já vinha demandando das autoridades federais. Um exemplo diz respeito ao serviço de transporte de cargas, regulado entre Brasil, Peru e outros países sul-americanos pelo Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre.

Em outubro de 2011, o governador Tião Viana já solicitava, em reunião na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em Brasília, a ampliação dos limites de carga e o credenciamento de transportadoras acreanas para operação na Interoceânica, no lugar de

empresas de outros estados brasileiros, que não vinham fazendo pleno uso de suas cotas[416]. Ainda em 2013, o limite de carga foi ampliado de 30 para 50 mil toneladas, em reunião bilateral entre a ANTT e o Ministério dos Transportes do Peru, realizada em Rio Branco[417]. No ano seguinte, com a cheia do Madeira, o governo do Acre acionou novamente a ANTT, que voltou a reunir-se, em caráter extraordinário, com as autoridades de transportes peruanas, a 20 de março. No mesmo dia foi publicada a resolução nº 4.289 da ANTT, autorizando excepcionalmente, por 90 dias, que empresas transportadoras sediadas no estado do Acre operassem no comércio internacional com o Peru.

Prontamente, a embaixada do Brasil em Lima coordenou-se com a Chancelaria e o Ministério de Transportes do Peru para o registro das empresas acreanas que transportariam os itens importados do país andino ao estado isolado do resto do Brasil.

O ineditismo das operações de importação realizadas em decorrência das enchentes exigiu esforços de flexibilização de diversos órgãos em ambos os países. No Brasil, o Ministério da Agricultura autorizou a importação emergencial de tomates, embora o produto ainda dependesse da aprovação de análise de risco de pragas pelo órgão brasileiro, procedimento que pode levar anos[418]. Após coordenações entre a Agência Nacional de Petróleo, a Petrobrás, a embaixada em Lima, a Chancelaria peruana e a PetroPerú, iniciou-se a 3 de abril o transporte de mais de quatro milhões de litros de gasolina desde Matarani, no Pacífico, até Rio Branco, em 120 caminhões-tanque. Até a segunda semana de abril, ingressaram no Acre aproximadamente 2.200 toneladas de produtos alimentícios, tubos de oxigênio para uso hospitalar, cimento e combustíveis procedentes do Peru. Órgãos brasileiros de controle,

416 . NOTÍCIAS DO ACRE, **Novo Tribunal Regional Federal para a Amazônia, 11/10/2011**. <http://www.agencia.ac.gov.br/novo-tribunal-regional-federal-para-a-amaznia/>. Acesso em: 15/04/2017.

417 NOTÍCIAS DO ACRE. **Brasil e Peru ampliam o limite de frotas para transporte de cargas, 25/02/2013**. Acessível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/brasil-e-peru-ampliam-o-limite-de-frotas-para-transporte-de-cargas>. Acesso em: 15/04/2017.

418 A autorização foi publicada no Diário Oficial da União de 21/03/2014.

como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e o Ministério da Agricultura, que não possuíam fiscais lotados em caráter permanente no posto de Assis Brasil (AC) – mas apenas em Brasileia (AC), a mais de cem quilômetros de distância – deslocaram funcionários até a fronteira para garantir o desembaraço expedito das cargas.

As operações emergenciais aumentaram a visibilidade de oportunidades comerciais que o governo do Acre já vinha explorando. As trocas entre o estado brasileiro e o Peru cresceram de modo significativo após a conclusão da estrada, em 2011: as exportações dobraram em relação a 2010, alcançando US$ 1,17 milhão, e as importações foram dez vezes maiores, somando US$ 216 mil. Em 2014, com a enchente, as importações atingiram o pico de US$ 4,68 milhões que, embora não tenha vindo a se repetir nos anos seguintes, tampouco retrocederia a níveis anteriores. As exportações teriam desempenho recorde em 2015, com US$ 5,5 milhões (ver gráfico no anexo V).

São inúmeros os exemplos de iniciativas do governo estadual com o fito de facilitar o comércio e turismo através da Interoceânica, precedendo os eventos extremos de 2014. Desde 2010, a Secretaria de Turismo do Acre articula-se com suas congêneres de Rondônia e Mato Grosso com o objetivo de promover a rota integrada Pantanal-Amazônia-Andes-Pacífico, organizando expedições pela Interoceânica e coordenando-se com os governos regionais de Madre de Dios e Cusco, além de buscar apoio de órgãos como a EMBRATUR e a agência peruana de promoção do turismo, PromPerú[419].

419 Vejam-se, por exemplo, os itens 13 e 14 da Carta de Rio Branco:"*13. Congratular la iniciativa de la Secretaria de Turismo del Acre y del SEBRAE en elaborar estudios con el objetivo de diseñar una ruta integrada de turismo entre los Estados de Acre, Mato Grosso y Rondônia con Bolivia y Perú; 14. Recomendar a Embratur, PromPerú y Promueve Bolivia la realización de actividades conjuntas de promoción del turismo en la Ruta Interoceánica-Pantanal-Amazônia-Andes-Pacífico*." A "Expedição Interoceânica", caravana composta por empresários e agentes de turismo, organizada pelo governo do Acre para promover o turismo de aventura na rodovia, é também objeto do despacho telegráfico 696, de 23/08/2011, para a embaixada em Lima (ostensivo) e decarta da secretária de Turismo, Ilmara Rodrigues Lima, ao presidente regional de Cusco, Jorge Acurio, datada de 04/01/2013. A carta "agradece a calorosa recepção recebida durante a 2ª Expedição Interoceânica, realizada no período de 15 de novembro a 2 de dezembro de 2012", que contribuiu para a "promoção e consolidação da *Rota Turística Internacional-Pantanal-Amazônia-Andes-Pacífico*". A secretária informa sobre termo de cooperação firmado em 2012 entre os governos do Acre, Mato Grosso e Rondônia, instituindo comitê gestor conjunto para divulgação da rota, e convida a presidência regional de Cusco a participar.

Em dezembro de 2011, o vice-governador Carlos César de Messias chefiou missão a Lima e Arequipa com dez empresas, que fecharam vários negócios de importação e exportação[420]. Em 2012, o estado do Acre foi o primeiro a ter autorizada a operação de zona de processamento de exportações, com projetos voltados a escoamento pela rodovia[421]. Em junho do mesmo ano, o governo estadual organizou seminário sobre integração e comércio com as províncias peruanas e bolivianas vizinhas. O documento final, a Carta de Rio Branco, contém uma série de reivindicações relacionadas ao trânsito comercial e de turistas pela Interoceânica, como, por exemplo, no parágrafo 10:

> *Gestionar ante las autoridades competentes de los trés países la adopción de medidas para el intercambio de informaciones sobre criterios de control sanitario y fitosanitario, así como para la armonización de las normas y prácticas vigentes sobre el asunto, con miras a superar obstáculos al comercio.*

Em maio de 2014, o governador Tião Viana visitou Lima para agradecer pessoalmente o apoio prestado pela embaixada do Brasil e pelo governo peruano, reunindo-se com o presidente do Conselho de Ministros, René Cornejo[422]. As medidas excepcionais que permitiram o levantamento temporário de barreiras e restrições ao comércio continuariam a ser demandadas pelos empresários acreanos, como demonstram as solicitações da ACISA ao governador, citadas na seção anterior e listadas no anexo VI. Sintomaticamente, os planos de governo dos principais candidatos a governador naquele mesmo ano registram, todos eles, metas referentes às relações comerciais com o Peru[423]. A despeito das críticas, difundidas por alguns, que veem os projetos da IIRSA como corredores de exportação dissociados de qualquer

420 Telegrama 1.894, da embaixada em Lima, de 15/12/2011, ostensivo. Segundo representante de rede varejista do Acre, as cebolas peruanas podem ser vendidas em Rio Branco a preços 40% inferiores às adquiridas de outros estados do Brasil.

421 VALOR ECONÔMICO. **ZPE do Acre, primeira no país, recebe autorização da Receita**, 04/04/2012.

422 Telegrama 681 da embaixada em Lima, de 07/05/2014, ostensivo.

423 Planos de governo 2015-2018 dos candidatos Tião Viana (PT), Tião Bocalom (DEM) e Márcio Bittar (PSDB).

desenvolvimento endógeno, os episódios de 2014 no Acre comprovam a relevância da estrutura viária internacional para integrar mercados regionais. De toda forma, os usos regionais e extrarregionais de eixos como a Interoceânica não são incompatíveis. O acesso a mercados asiáticos não deixou de ser considerado pelo governo do Acre, que buscou, também com esse argumento, atrair investidores para a zona de processamento de exportações de Senador Guiomard (AC), à margem da rodovia que segue até o Pacífico[424]. O uso de vias e portos no Peru e em outros países vizinhos com vistas ao comércio extrazona exigirá sempre coordenação e entendimentos bilaterais, e, ainda quando as rotas sirvam a exportadores de outras regiões brasileiras, não são desprezíveis as perspectivas de crescimento local de serviços de comércio exterior, como transporte, armazenamento e despachantes.

5.2.3. O Foro de Municípios Fronteiriços Brasil-Peru

O Foro de Municípios Fronteiriços foi uma iniciativa lançada em 2011 pelo prefeito de Rio Branco, Raimundo Angelim. Em março daquele ano, o prefeito reuniu-se com o embaixador do Peru em Brasília, Ricardo Ghibellini, e representantes do Itamaraty para apresentar o plano de realização do Foro. O objetivo era promover o intercâmbio de experiências e boas práticas de gestão, com base no pressuposto de que as cidades em ambos os lados da fronteira compartilham desafios comuns, alguns dos quais exigem soluções conjuntas ou coordenadas, como questões relativas a saúde, saneamento e defesa civil.

O Foro teve lugar nos dias 9 e 10 de junho, em Rio Branco, reunindo prefeitos de todos os 22 municípios acreanos e de dez províncias e distritos peruanos, entre os quais, os prefeitos de Tambopata (Puerto Maldonado, Peru) e Coronel Portillo (Pucallpa, Peru), além da prefeita de Cobija (Pando, Bolívia). As autoridades municipais apresentaram

424 NOTÍCIAS DO ACRE. **Uma das empresas interessadas pretendia exportar açaí para a Ásia**, 17/09/2013. Acessível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/grande-producao-de-acai-acreano-interessa-multinacional/>. Acesso em: 21/04/2017.

palestras e participaram de debates sobre mobilidade urbana, tratamento de resíduos, infraestrutura, programas sociais e planos diretores de desenvolvimento urbano, além de comércio regional[425].

Os prefeitos visitaram a unidade de tratamento de resíduos sólidos de Rio Branco, referência regional em coleta e destinação de lixo, e as obras da rodoviária internacional da capital acreana, que viria a ser inaugurada ainda em 2011 com linha regular de passageiros até Puerto Maldonado e Lima.

O documento final do Foro contém propostas de cooperação em diversas áreas. Ao encerrar o evento, o prefeito Angelim avaliou que as administrações municipais sozinhas talvez não disponham de recursos suficientes, mas juntas poderão multiplicar suas capacidades, e criticou a legislação "atrasada" que impõe óbices à integração internacional[426].

Uma segunda edição do Foro foi realizada em Puerto Maldonado, Peru, a 13 e 14 de outubro de 2011. Participaram os prefeitos de Assis Brasil (AC), Epitaciolândia (AC) e Plácido de Castro (AC), além de representantes da prefeitura de Rio Branco e de diversas outras cidades acreanas. Do lado peruano estiveram presentes prefeitos dos departamentos de Madre de Dios e Ucayali. Também participaram o senador Aníbal Diniz (PT-AC), secretários do governo do estado do Acre e representantes do Itamaraty e da chancelaria peruana, além do cônsul do Peru em Rio Branco, Jesús Carranza[427].

O Foro de Municípios Fronteiriços pode ser visto como o embrião de uma nova rede ou coalizão transgovernamental no Norte do Brasil, a exemplo de grupos estabelecidos há mais tempo no sul, como o Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e o CODESUL, abordados na seção 3.1, acima.

---

425 Despachos telegráficos 233, de 23/3/2011 e 454, de 14/06/2011, para a embaixada em Lima, ostensivos.

426 O sítio da prefeitura de Rio Branco na Internet reproduz o documento final do foro: <http://www.pmrb.ac.gov.br/index.php/noticias/noticias-itens/ultimas-noticias/2696-forum-de-cidades-fronteiricas-acre-perue-marco-nas-politicas-de-integracao.html>. Acesso em: 21/04/2017.

427 Despacho telegráfico 845, de 11/10/2011, para a embaixada em Lima, ostensivo.

O desenvolvimento de iniciativas espontâneas de cooperação entre cidades fronteiriças pode evoluir na direção de experiências mais formais, como o consórcio entre Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Bernardo de Irigoyen (Argentina), mencionado na seção 1.3.2. Em 2004, chegou a ser criado o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba, unindo municípios acreanos que limitam com Peru e Bolívia. O consórcio foi extinto em 2017, todavia, sem desenvolver um histórico de cooperação em bases permanentes com as cidades bolivianas e peruanas vizinhas. Um dos limites desse tipo de iniciativa é a necessidade de capacitação dos gestores municipais em projetos de cooperação internacional, reivindicação que consta da declaração final da segunda edição do Foro de Municípios Fronteiriços[428] e tema a que voltaremos no capítulo 6.

5.2.4. Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e as Florestas (GCF)

A Força-Tarefa, conhecida pela sigla GCF (*Governors' Climate and Forests Task Force*), é mais um exemplo do que Keohane e Nye chamaram em 1971 de "coalizões transgovernamentais" (seção 1.2.1 acima), *i.e.*, associações de subunidades de governo com o objetivo de defender interesses comuns. Viu-se no capítulo 1 (seção 1.2.2) como o envolvimento de governos locais em temas multilaterais, como mudança do clima, tem crescido diante do reconhecimento de que alguns compromissos dependem das competências subnacionais. Esse novo papel tem estimulado a criação de redes de articulação como a GCF.

Sua relevância para a demanda por integração no Norte do Brasil está na coordenação, em seu âmbito, de diversos estados e departamentos da Amazônia brasileira, peruana e colombiana. Participam da Força-Tarefa seis estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará,

428 "*Solicitaron a las Cancillerías promover la realización de un taller para el fortalecimiento de capacidades en el manejo de las relaciones internacionales*" (parágrafo 6º da Declaração Final do II Foro Internacional de Municípios Fronteiriços Peru-Brasil, Puerto Maldonado, 13 e 14 de outubro de 2011).

Rondônia e Tocantins), além de Maranhão e Mato Grosso, que integram a Amazônia Legal; sete departamentos peruanos (Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Piura, San Martín e Ucayali) e um colombiano (Caquetá). Também se associaram regiões da Indonésia, México, Costa do Marfim, Nigéria, Espanha e Estados Unidos. Os 16 membros da Amazônia continental representam quase a metade dos 35 associados.

As questões ambientais são um nicho de particular relevância para a articulação de interesses entre novos atores da região amazônica no Brasil e países vizinhos. O desenvolvimento da região que compreende a maior floresta tropical do mundo deve necessariamente envolver atividades sustentáveis, que conciliem a geração de emprego e renda à conservação ambiental. É o caso da produção florestal, i.e., o extrativismo que mantém a floresta de pé, com produtos como látex natural, castanha, óleos essenciais, açaí e outras frutas nativas – incluindo o cacau, cujo cultivo tem sido conjugado com sucesso ao reflorestamento de áreas degradadas (o Pará já disputa com a Bahia o posto de maior produtor nacional), além de produtos madeireiros, mediante técnicas de manejo florestal sustentável.

A industrialização local desses produtos, desde que não poluente, também pode ser uma forma de preservar a floresta. Diversos programas estaduais promovem a viabilidade econômica dessas atividades no Norte do Brasil e nos demais países amazônicos, contribuindo para as metas internacionais de redução de emissões de carbono.

A GCF foi fundada em novembro de 2008, quando Amazonas, Amapá, Mato Grosso e Pará assinaram com os estados norte-americanos Califórnia, Illinois e Wisconsin memorandos de entendimento com foco em programas de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD+)[429]. Foram os primeiros compromissos subnacionais do gênero, visando ao intercâmbio de experiências em políticas de

429 REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*) é um mecanismo criado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para incentivar países em desenvolvimento a conservar e recuperar suas florestas com recursos de países desenvolvidos e de fundos como o *Green Climate Fund*.

promoção de atividades econômicas sustentáveis e reflorestamento, e ao financiamento desses programas por países desenvolvidos, empresas e fundos internacionais voltados para a redução de emissões e sequestro de carbono.

Desde então, o número de membros da GCF tem crescido a cada ano. O grupo tem presidência rotativa e realiza reuniões anuais. Um dos objetivos da Força-Tarefa é apresentar recomendações para formuladores de política ambiental dos governos centrais, no intuito de contribuir para o desenho do regime jurídico internacional referente a REDD+. Nesse sentido, os membros da GCF vêm celebrando entre si compromissos ambiciosos relativos à mitigação da mudança climática. Em agosto de 2014, em reunião anual do grupo realizada no Acre, os governadores participantes firmaram a Declaração de Rio Branco, comprometendo seus estados e províncias a reduzir o desmatamento em 80% até 2020.

Em maio de 2015, alguns membros do grupo, incluindo o estado do Acre, uniram-se a outros governos subnacionais para lançar uma nova iniciativa, conhecida como *Under2 MOU*, no contexto dos preparativos para a conferência de Paris sobre mudança do clima. Trata-se de memorando de entendimento com o objetivo de limitar o aquecimento global a menos de 2 graus Celsius e reduzir as emissões de gás carbônico a menos de 2 toneladas métricas anuais *per capita* até 2050. Essa nova coalizão já reúne 170 jurisdições subnacionais de 33 países, incluindo vários estados e municípios brasileiros[430].

Embora a participação de estados do Norte do Brasil na GCF e no *Under2 MOU* transcenda o escopo da integração regional, é preciso ressaltar o ativismo dos governos estaduais da Amazônia brasileira e a intensa coordenação que têm mantido nesse contexto entre si e com departamentos amazônicos vizinhos[431]. Em 2014, por ocasião da reunião da GCF em Rio Branco, o governo do Acre firmou carta de

430 Informações disponíveis no sítio oficial da coalizão: http://under2mou.org>. Acesso em: 22/04/2017.

431 A coordenação entre os estados brasileiros ocorre em grupos como o Fórum de Governadores da Amazônia Legal, que se reúne desde 2008 com regularidade, e a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, criada em 1985.

intenções com o *Consejo Interregional Amazónico*, associação de governos departamentais peruanos, com o objetivo de promover o intercâmbio de experiências em ordenamento territorial e cadastro ambiental rural, entre outras áreas, e de elaborar um plano integrado de desenvolvimento sustentável.

Em maio de 2015, os governadores peruanos de Loreto, Ucayali, San Martín, Huánuco e Madre de Dios reuniram-se em Rio Branco com o governador Tião Viana para trocar experiências e concertar posições com vistas à conferência de Paris[432]. Um dos desafios que as redes transgovernamentais subnacionais impõem aos governos centrais é a coordenação interna da política exterior. O Brasil tem levado às conferências sobre mudança do clima uma posição consolidada relativa a REDD+, fruto de coordenação regular entre o governo federal e os estados, especialmente os da Amazônia. A fim de coordenar a estratégia nacional nessa área, foi criada, em 2015, a Comissão Nacional para REDD+, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente e integrada por várias pastas, incluindo o Itamaraty, representantes dos estados, municípios e sociedade civil (Decreto nº 8.576, de 26/11/2015). O tema da coordenação federativa voltará a ser abordado no capítulo 6.

5.2.5 O governo de Roraima e as relações transfronteiriças

O estado de Roraima, como o do Acre, situa-se dentro da faixa de fronteira, em extremidade do território nacional. Sua única ligação ao resto do país, a BR-174, é fechada todos os dias, das 18h30 às 5h30, entre Boa Vista e Manaus, por comunidades indígenas[433]. A mesma estrada, porém, prolonga-se, como a Interoceânica, ao litoral de um país vizinho – a Venezuela. Esse quadro tem motivado o governo estadual a buscar nas relações com o país caribenho um instrumento de desenvolvimento socioeconômico[434].

432 Ver telegrama 253 do consulado em Cobija, de 28/05/2015 (ostensivo).

433 FOLHA DE S. PAULO, **Autoridades de Roraima contestam bloqueio de estrada por índios**, 09/04/2017.

434 Ver GOMES FILHO e VAZ, 2008, p. 160 e CAMILO JORGE, 2013.

No capítulo 3, seção 3.3, vimos como o governo federal, por meio da SAF, estimulou a participação do Norte do país no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos - FCCR, especialmente entre 2007 e 2009. O governador de Roraima à época, José de Anchieta Júnior, foi dos que mostrou maior interesse, comparecendo mais de uma vez aos encontros do Foro, em que chegou a firmar com o estado venezuelano de Bolívar uma declaração conjunta visando à troca de informações e experiências nas áreas de desenvolvimento econômico e turismo ("Declaração Conjunta dos Governadores dos Estados de Roraima e Bolívar", assinada à margem da da IV Reunião Plenária do FCCR, realizada em Salvador, em 15/12/2008") . Aquele período coincide com a tramitação no Congresso Nacional do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL, objeto de notória polarização entre governo e oposição (seção 3.5).

O governador Anchieta era filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), então na oposição – o que, por si, desacredita a tese de ações partidárias em apoio ao governo federal. Para os propósitos deste trabalho, entretanto, é crucial discernir iniciativas incentivadas pelo governo central daquelas com raiz genuinamente subnacional. As relações das administrações de Roraima com a Venezuela complementam iniciativas federais de integração pelo menos desde o fim da década de 1990, quando o governo estadual participou ativamente dos entendimentos bilaterais relativos à linha de transmissão de Guri, que leva energia elétrica ao estado brasileiro[435]. Algumas iniciativas, porém, originam-se exclusivamente na esfera subnacional. Assim, o governador Ottomar Pinto criou, em novembro de 2005, a Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais, Comerciais e Culturais com Países Fronteiriços, voltada especificamente para o relacionamento com Venezuela e Guiana. A partir de então, e por muitos anos, o governo de Roraima manteve em sua estrutura uma secretaria de estado

435 GOMES FILHO, 2011, p. 149. A linha de transmissão foi inaugurada em 2001 (ver seção 3.5 acima).

dedicada a temas internacionais[436]. Na mesma gestão, realizou-se em Boa Vista, a 17 de abril de 2006 (antes, portanto, do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL), o I Encontro de Governadores de Roraima e Bolívar, ocasião em que o governador Pinto e sua contraparte venezuelana, Francisco Rangel, firmaram memorandos de entendimento em áreas como educação, saúde, segurança pública, defesa civil e facilitação do comércio. A partir de então, os governadores de Roraima e Bolívar passaram a reunir-se até três vezes ao ano[437]. Esse ciclo só foi interrompido com o recente agravamento da crise política e econômica na Venezuela, a partir de 2016. Ainda em julho de 2015, Boa Vista recebia visita do governador Rangel, que manteve reunião com a governadora Suely Campos para examinar possibilidades de exportação de calcário de Bolívar a Roraima e de importação de milho e soja do estado brasileiro[438].

A Guiana também vem merecendo atenção do governo do estado há muitos anos. Em outubro de 2006, o governador Pinto visitou Georgetown, acompanhado de comitiva de empresários, para participar da feira "Guy Expo", encontrando-se com o presidente Bharrat Jagdeo[439]. No ano seguinte, recebeu em Boa Vista o primeiro-ministro Samuel Hinds, com quem tratou da ponte binacional sobre o rio Tacutu, entre as cidades gêmeas de Bonfim (RR) e Lethem, bem como do asfaltamento da estrada de Lethem a Linden(ver seção 4.3.4 acima), que permitiria o acesso de produtos roraimenses como soja, milho e água mineral ao mercado vizinho e ao mar do Caribe.

A Guiana tornou-se importante parceira comercial de Roraima após a conclusão da ponte, em 2009, absorvendo entre 6% e 11% das exportações do estado[440]. A estrada em território guianense não foi,

436 O caráter "extraordinário" da Secretaria requer sua recriação a cada 12 meses. Apenas em abril de 2014 o órgão não foi renovado, no intuito de conter despesas. Seria recriado, contudo, em abril de 2015.

437 GOMES FILHO, 2011, p. 153-156.

438 Entrevista com a secretária extraordinária de Assuntos Internacionais de Roraima, Verônica Caro, em 27/11/2015.

439 Telegrama no 757, de 30/10/2006, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

440 MDIC/SECEX.

porém, concluída, como tampouco o projeto de porto marítimo próximo a Georgetown, que abriria a Roraima uma saída para o Atlântico. Ambos os projetos são objeto de negociações entre as capitais, acompanhadas com interesse pelo governo estadual. O governador Francisco Rodrigues participou, por exemplo, de reunião da Comissão Mista de Infraestrutura em Georgetown, a 28 de agosto de 2014[441]. O senador Romero Jucá, ex-governador de Roraima, celebrava em 29/06/2017, no plenário do Senado Federal, a negociação do acordo pelo qual o Brasil se comprometeria a apoiar projeto de engenharia para trecho da estrada Lethem-Linden, que seria firmado pouco depois, em dezembro daquele ano:

> Essa estrada gerará uma condição diferenciada para Roraima e para a Amazônia ocidental. A logística vai mudar; nós vamos receber insumos diretamente pelo porto de Georgetown de uma forma muito barata e vamos ter no escoamento da produção também um diferencial muito grande[442].

A relação do governo roraimense com os países vizinhos, embora se mantivesse, até 2016, em sintonia com os objetivos de integração sul-americana da política externa brasileira, não é um epifenômeno de estratégias do governo federal, nem se limita a um papel coadjuvante. O protagonismo de Roraima torna-se ainda mais evidente quando adquire tom reivindicatório. Um exemplo foi a decisão do governador Anchieta de inaugurar precipitadamente a ponte sobre o Tacutu, a 26 de abril de 2009. As obras haviam sido concluídas meses antes, mesmo no posto de fronteira, construído pelo governo estadual.

Faltavam, porém, fiscais de alguns órgãos brasileiros e aguardava-se a anuência da Guiana. Professor da Universidade Federal de Roraima avaliou à época que a dilação revelava a "invisibilidade" econômica

441 Telegrama 581, de 05/09/2014, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

442 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/parlamentar/73>. Acesso em: 08/08/2018. O acordo viria a ser assinado por ocasião da visita do presidente David Granger a Brasília, em 20 de dezembro de 2017.

e política da fronteira[443]. Indicando à diplomata da embaixada em Georgetown que a demora "comprometia" sua administração, a 24 de julho o governador visitou a capital guianense para solicitar pessoalmente ao presidente Jagdeo maior celeridade[444]. Em 31 de julho, a Guiana concordava em abrir o tráfego na ponte, inaugurada finalmente a 14 de setembro pelos presidentes Lula e Jagdeo. Roraima esperava pela ponte desde 1982, quando os dois países celebraram acordo para sua construção. É lento, como visto no capítulo 4, o ritmo da integração amazônica.

Ofício de Anchieta ao presidente Lula, em abril de 2010, ilustra mais um caso da demanda por integração, com "propostas dos estados de Roraima e Bolívar para ampliar a integração entre Brasil e Venezuela"[445]. O documento resulta de reunião com o governador de Bolívar e reclama uma série de medidas relativas ora à facilitação do fluxo de mercadorias e pessoas – como a ampliação do horário de atendimento no posto de fronteira de Pacaraima-Santa Elena de Uairén, ora ao estabelecimento de regimes de governança transfronteiriços – como a celebração de acordo entre Brasil e Venezuela para regular o atendimento de saúde na fronteira..

As recentes medidas da governadora Suely Campos restringindo o acesso de imigrantes venezuelanos a serviços públicos (Decreto estadual nº 25.681-E, de 01/08/2018) e solicitando ao Supremo Tribunal Federal o fechamento temporário da fronteira (abril de 2018) constituem, naturalmente, uma exceção flagrante à demanda por integração fronteiriça. Essas medidas devem ser avaliadas no contexto da aguda crise migratória que as motivou. Convém salientar que apenas dois anos antes, a governadora Campos se empenhava em demandar do governo federal uma relação mais próxima com o país vizinho. Em dezembro de 2015, Campos pedia à presidente Dilma Rousseff a restauração

443 GEHR, 2009. Ver também FOLHA DE S. PAULO, "Após incidente diplomático, Lula inaugura ponte", 15/09/2009.

444 Telegramas 302, 521, 529, 535, 540 e 654 da embaixada em Georgetown, todos de 2009 (ostensivos).

445 Despacho telegráfico 461 para a embaixada em Caracas, de 16/09/2010 (ostensivo).

da BR-174, a mesma rodovia que traz hoje os imigrantes, além da negociação de um acordo com a Venezuela que permitisse o uso de docas em porto marítimo no país vizinho, o que facilitaria a Roraima uma saída para o Atlântico. As reivindicações constavam de carta entregue à presidente e contavam com apoio expresso, além de Suely Campos, dos governadores do Acre, Pará, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Amapá e Maranhão, que assinaram o documento durante o 12º Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado em novembro de 2015, em Belém[446].

A governadora declarou, em 9 de dezembro de 2015, por ocasião de visita da presidente Rousseff a Boa Vista, que o "atendimento a essas demandas deverá trazer grandes transformações econômicas e sociais, pois permitirá que o Brasil do extremo Norte, ao ter uma saída para o mar, por meio da Venezuela, alcance o mercado internacional, atraindo investimentos, fazendo a economia crescer e gerando empregos"[447].

5.2.6. A fronteira do Guaporé-Mamoré e a Irmandade entre Rondônia e Beni

O arco formado pelos rios Guaporé e Mamoré define longo trecho da fronteira entre Brasil e Bolívia. Ali, bandeirantes descobriram ouro em 1734, e Alexandre de Gusmão traçou, em 1750, os limites ocidentais do Brasil. Para assegurar o território, a coroa portuguesa fincou no Guaporé, em 1776, o forte Príncipe da Beira[448]. Suas ruínas ainda podem ser vistas no município de Costa Marques, RO. Descendo o rio, ao norte, surge Guajará-Mirim, onde se assentaram em 1912 os últimos trilhos da Madeira-Mamoré, dando à Bolívia acesso ao trecho navegável do Madeira, até o Atlântico.

446 O Fórum reúne-se desde 2008 e, em maio de 2017, formalizou-se como consórcio interestadual. Frequentemente tem em sua pauta uma agenda sul-americana ou relacionada a temas internacionais como a mudança climática.

447 Citada em: <www.brasil.gov.br/governo/2015/12/dilma-atende-pleitos-de-rr-com-seguranca-energetica-repasse-de-terras-eobras-rumo-ao-mar>. Acesso em: 08/08/2018.

448 Ver GOES FILHO, 2015, especialmente p. 178-188 e 224-230.

A população no vale do Guaporé-Mamoré cumpriu desde sempre o papel da ocupação e da segurança da fronteira nacional. Hoje, porém, situa-se à margem do eixo de desenvolvimento de Rondônia, concentrado na BR-364, a mais de 300 quilômetros da divisa. Apenas três vias ligam a estrada à fronteira: a Guajará-Mirim-Porto Velho (BR-425), que na década de 1970 substituiu a histórica ferrovia, e as BR-429 e 435, que levam a Costa Marques e Pimenteiras, ainda em pavimentação. Além dessas cidades e das fazendas de gado e soja que avançam na direção do rio, a fronteira abriga reservas indígenas e povoados de pescadores, garimpeiros, madeireiros e quilombolas, "um povo esquecido, isolado nas imensas extensões de florestas", segundo o governador Confúcio Moura[449]. A região é estratégica para o combate ao tráfico de drogas e outros ilícitos, exigindo do poder estadual e federal a promoção de alternativas de desenvolvimento.

O governo de Rondônia e as prefeituras locais têm apostado nos entendimentos e na integração com o departamento boliviano do Beni, na margem oposta do rio. Uma das primeiras iniciativas foi a cooperação no combate à febre aftosa, medida de evidente interesse para Rondônia, estado certificado como zona livre da enfermidade e um dos maiores exportadores de carne bovina do Brasil. Com esse propósito, o governo estadual firmou memorando de entendimento com autoridades sanitárias bolivianas em 27/03/2003, colaborando em diversos ciclos de vacinação no Beni[450]. Em junho daquele ano, o governador Ivo Cassol visitou a capital do departamento boliviano, Trinidad, para assinar com sua contraparte local a "Declaração de Trinidad e Agenda de Meio Ambiente Rondônia-Beni", abrindo novas frentes de cooperação na área social e ambiental. Criava-se um Comitê Binacional de Fronteiras, composto por representantes estaduais, municipais e da sociedade civil

449 Crônica publicada no *blog* pessoal do governador: <http://blogdoconfucio.com.br/emocoes>. Acesso em: 20/05/2017.

450 GOMES FILHO, 2011, p. 211; telegramas 901, de 04/06/2007, e 917, de 05/06/2007, da embaixada em La Paz, ostensivos.

de ambas as partes[451]. O foro funcionou de forma paralela ao Comitê de Fronteira de Guajará-Mirim (RO)-Guayaramerín (ver capítulo 4), órgão criado pelos governos centrais que se reuniu em 1997, 2001 e 2005, e foi retomado apenas em 2013[452], realizando-se a reunião seguinte – a mais recente ao concluir-se este texto – em novembro de 2016. A instância subnacional, porém, não se limitava àquelas cidades gêmeas, envolvendo vários municípios da faixa de fronteira. Além disso, reuniu-se com maior frequência que o foro instituído pelos governos centrais: em 26 de novembro de 2011 realizava, em Pimenteiras do Oeste (RO), sua 22ª reunião, examinando planos ambientais e projetos sociais para comunidades ribeirinhas[453].

O governador Confúcio Moura deu seguimento à iniciativa com base em novo documento, também firmado em Trinidad, em 17 de novembro de 2013: a Declaração de Irmandade entre os Governos de Rondônia e Beni. No lugar do Comitê Binacional, criou-se a Mesa Permanente de Integração Regional, formada pelos governadores, secretários estaduais e membros das Assembleias Legislativas de ambos os lados. O documento menciona expressamente o objetivo de "dar efetividade às tratativas bilaterais do Comitê de Fronteira de Guajará-Mirim", embora tampouco limite seu escopo de atuação àquela cidade. De fato, a visita da comitiva rondoniense ao Beni na ocasião teve como principal motivação a promoção de ligação rodoviária entre Costa Marques e Trinidad, a 320 quilômetros de distância. O vice-governador de Rondônia, Airton Gurgacz, assinou a Declaração de Irmandade, acompanhado dos prefeitos de Costa Marques e das vizinhas São Miguel (RO) e São Francisco do Guaporé (RO)[454]. Além de representar essas cidades do vale do Guaporé, a Mesa Permanente Rondônia-Beni tem cumprido seu propósito também ao norte, em Guajará-Mirim (RO),

451 RONDÔNIA, 2012, p. 75.

452 Telegrama 1.713 da embaixada em La Paz, de 26/11/2013, ostensivo.

453 Ver telegramas 1.467, de 08/11/2011 e 1.534, de 24/11/2011, da embaixada em La Paz, ostensivos.

454 Disponível em: <http://jornalcorreiodovale.com.br/noticia/declaracao-de-irmandade-vai-garantir-a-ligacao-rodoviaria-do-brasil-com-abolivia-via-costa-marques,audiencia-publica,1878.html>. Acesso em: 20/05/2017.

subsidiando os trabalhos do Comitê coordenado pelas chancelarias e incluindo demandas locais diversas em sua pauta, como a cooperação na área de saúde – o que ocorreu na reunião de novembro de 2016 do Comitê[455].

A Bolívia é, como vimos, destino de apenas 2% das exportações de Rondônia, mas o interesse no intercâmbio comercial é ressaltado pelo governador Confúcio Moura, que reivindicava a a quebra da "barreira brasileira ao comércio de vizinhança":

> Temos aí a Bolívia encostada em nosso território e poderemos vender a nossa produção para a Bolívia, para a Venezuela e para o Peru. Comércio exterior é de mão dupla, vai e vem. [...] Temos que forçar a barra para quebrar a barreira brasileira para o comércio de vizinhança, principalmente, com a Bolívia e o Peru[456].

Embora não exista ponte unindo o lado brasileiro à Bolívia, as trocas com o país vizinho são historicamente importantes para a população do Guaporé-Mamoré. Autoridades e sociedade local sonham há anos com uma ponte na altura de Costa Marques, mas a primazia ainda é de Guajará-Mirim (RO), que espera pelo menos desde 1966, quando Brasil e Bolívia assinaram Protocolo Adicional ao Tratado de Petrópolis, mencionando a construção da ponte.

Segundo empresa de navegação de Guajará-Mirim (RO), mais de mil passageiros cruzam diariamente o Mamoré entre as cidades gêmeas[457]. Como visto no capítulo 4, a ponte foi objeto de acordo bilateral em 2007, através do qual o Brasil se comprometeu a arcar com os custos da obra, ainda não iniciada após mais de dez anos.

---

455 Despacho telegráfico 441 para a embaixada em La Paz, de 29/11/2016, ostensivo; ver também matéria publicada no sítio oficial do governo de Rondônia: <http://www.rondonia.ro.gov.br/2016/12/147772>. Acesso em: 20/05/2017.

456 Blog do Confúcio - Site Oficial do Senador Confúcio Moura. <http://blogdoconfucio.com.br/rondonia-comercio-pra-dentro-e-pra-fora-2>. Acesso em: 20/05/2017.

457 GLOBO NOTÍCIAS. Com alta do dólar e queda do real, bolivianos aquecem comércio de RO, 19/12/2016. Acessível em: <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/12/bolivianos-aproveitam-queda-do-real-e-movimentam-comercio-de-rondonia.html>. Acesso em: 10/05/2017.

5.2.7. O Pará e a vizinhança: manifestações pontuais, interesse permanente

Dos seis estados selecionados, o Pará possui a fronteira menos povoada e mais inacessível. Não há estradas, e mesmo os rios são encachoeirados, impróprios à navegação. Em Belém, todavia, sente-se a atração do Caribe, das Guianas e da Venezuela. Há linha marítima regular à Guiana Francesa e voos diretos a Caiena e Paramaribo. Em estado que concentra larga fatia das exportações brasileiras de minérios para a Ásia, Europa e América do Norte, é significativo que a Venezuela tenha-se mantido, até 2014, como sexto principal destino dos embarques totais paraenses.

Diversas iniciativas do governo do estado refletem o interesse nas relações com a vizinhança caribenho-amazônica. Vimos no capítulo 3 que o governo do Pará teve atuação de destaque nos primeiros anos do FCCR. Em 2007, a governadora Ana Júlia Carepa, filiada ao Partido dos Trabalhadores, passou a coordenar o Foro e sediou em Belém o Encontro da Frente Norte do MERCOSUL, em parceria com a extinta Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. Em sua gestão, as relações com a Venezuela teriam notável impulso, estimuladas em parte por Brasília e Caracas. Em 2009, a governadora visitou a capital venezuelana, reunindo-se com o presidente Hugo Chávez e cinco ministros de estado, com os quais firmou nada menos que oito memorandos de entendimento[458]. Seria equivocado, entretanto, dissociar completamente as iniciativas do governo Carepa de motivações locais. Em janeiro de 2009, o governo estadual tomou a iniciativa de lançar, em Belém, o Foro de Autoridades Locais da Amazônia (FALA), que reuniu 150 prefeitos e 50 governadores do Brasil e países vizinhos. Em novembro do mesmo ano, realizou-se uma segunda edição do Foro, que, sem repetir o êxito da primeira, acabou sendo desativado. Nazaré

458 Telegrama 1.232 da embaixada em Caracas, de 19/11/2009, ostensivo. Os memorandos previam cooperação nas áreas de transporte, energia, educação, ciência e tecnologia, agricultura, povos indígenas, turismo, cultura e esporte.

Imbiriba, então secretária-chefe da Coordenadoria de Cooperação Internacional do Governo do Pará, avaliou que o FALA poderia ter-se tornado "importante instrumento de cooperação internacional e elaboração de políticas compartilhadas entre os governos locais amazônidas"[459].

A falta de continuidade, geralmente relacionada a restrições orçamentárias e à alternância de mandatos eletivos, é um dos aspectos que fragiliza a ação internacional de unidades subnacionais. Não deve ser confundida, porém, com falta de interesse. Este é permanente, como demonstra a atuação regional do governo de Simão Jatene (PSDB), que antecedeu Carepa de 2003 a 2006, e a sucedeu a partir de 2011. Ainda em 2004, o governador Jatene convidava o presidente do Conselho Regional da Guiana Francesa, Antoine Karam, a visitar o Pará. No ano seguinte, seria a vez de Jatene visitar Caiena. Na ocasião, tratou da possibilidade de importação de carne paraense e do estabelecimento de ligação aérea entre Belém e Caiena, que viria a concretizar-se em 2015, em seu segundo mandato[460].

As relações com o Suriname também se tornaram mais densas. Em novembro de 2012, aquele país inaugurou em Belém um consulado-geral, em cerimônia acompanhada pelo vice-governador Helenílson Pontes[461]. Em junho de 2013, o secretário de Turismo do Pará, Adenauer Góes, e a presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-PA), Cleide de Oliveira, visitaram Paramaribo, reunindo-se com as vice-ministras de Indústria e Comércio; Transportes e Turismo; Agricultura, Pecuária e Pesca e Relações Exteriores. Góes sublinhou o interesse do governo do Pará na maior integração física e econômica com o platô das Guianas, em particular no setor de turismo. Em reunião com a *Surinam Airways*, que mantém rota aérea a Belém desde 1975, examinou-se a possibilidade de atrair visitantes europeus, valendo-se

459 *Apud* ROCHA, 2013, p. 103-104.

460 Telegramas 259, de 20/07/2004 e 22, de 18/01/2005, do consulado-geral em Caiena, ostensivos.

461 Despacho telegráfico 411 para a embaixada em Paramaribo, de 03/12/2012, ostensivo.

da conexão direta entre Paramaribo e Amsterdã. A presidente da EMATER, por sua vez, ofereceu cooperação técnica em setores ligados à agropecuária e à piscicultura[462]. Como resultado da visita, delegação surinamesa participou da Feira de Agricultura Familiar da Amazônia Legal em Belém, em julho de 2013.

Durante o segundo mandato de Jatene, as exportações para a Venezuela, concentradas em embarques de gado vivo, por via marítima, continuaram a ser muito expressivas até 2014 (ver gráficos no anexo IV). Em 2015, a crise venezuelana começou a se fazer sentir e o naufrágio de navio carregado com 5 mil cabeças, no porto de Vila do Conde, levou à interdição parcial do terminal e a questionamentos sobre as condições de transporte, causando graves prejuízos à pecuária paraense[463].

5.2.8. Uma ponte entre a Amazônia e a França

A França não é membro da OTCA, mas partilha o bioma amazônico e seus desafios com o Brasil, além de sua mais extensa fronteira. A Guiana Francesa permanece dependente do comércio com a França continental, apesar do oceano que as separa. O vizinho Amapá, da mesma forma, compra do resto do Brasil desde tomates até automóveis, a despeito da distância e ausência de ligações rodoviárias. As trocas comerciais com a Guiana Francesa são ainda irrisórias, mas o interesse em romper barreiras, reduzindo a dependência econômica em relação a centros nacionais distantes, é perceptível há décadas no governo e sociedade local, sobretudo com a perspectiva de que, finalmente, se possa fazer uso da ponte do Oiapoque. Some-se a necessidade de coordenar questões migratórias, ambientais e sanitárias e resta claro que iniciativas envolvendo o departamento francês exemplificam a demanda por integração no Norte do Brasil.

462 Telegrama 456 da embaixada em Paramaribo, de 17/06/2013, ostensivo.

463 Ver matéria publicada em: <http://www.portalparanews.com.br/noticia/pa/barcarena/cidades/pecuaria-paraense-apresentoureducao-de-30--na-exportacao-de-carne-em-2016>. Acesso em: 27/05/2017.

Neste caso, os múltiplos atores implicados abrangem dois continentes, em complexa teia de relações na qual se sobrepõem governos locais, nacionais e a própria União Europeia, com a burocracia supranacional de Bruxelas. Confirmando a hipótese deste trabalho, os atores locais assumem frequentemente a posição de demandantes. O ex-senador João Capiberibe, governador de 1995 a 2002, buscou deliberadamente aproximar-se do presidente do Conselho Regional da Guiana, Antoine Karam, que, eleito localmente, dividia competências com o préfet, nomeado pelo presidente da França[464].

Capiberibe lembra como articulou com Karam o primeiro encontro presidencial na fronteira, em 1997. As administrações seguintes, do opositor Waldez Góes (2003-2010) e de Camilo Capiberibe (2011-2014), filho do senador, persistiram na estratégia. Do lado guianense, enquanto Paris procura deter a imigração irregular e o garimpo clandestino, insistindo na exigência de visto para a Guiana – embora o dispense para a França, o Conselho Regional tende a ver de modo flexível a questão migratória, mais sensível à realidade sul-americana do departamento[465]. Exemplo do ativismo amapaense na matéria é a reunião entre o ministro do Ultramar da França e o então governador Camilo Capiberibe (Paris, dezembro de 2012), em que este cobrou do governo francês agenda mais construtiva de cooperação fronteiriça ("não se deve deixar que o garimpo ilegal ocupe toda agenda") e a revogação, "mais rápida possível", da exigência de vistos[466]. Os entes subnacionais foram pioneiros em temas que viriam a ser tratados mais tarde em instâncias de coordenação criadas pelos governos centrais, como a Comissão Mista de Cooperação

464 A Guiana possuía ainda um conselho geral, com competências mais restritas. Após o referendo de 23/01/2010, ambos os conselhos fundiram-se em coletividade única, a Assembleia da Guiana, eleita pela primeira vez em dezembro de 2016. Sobre as primeiras iniciativas de João Capiberibe com a Guiana, ver seu discurso no plenário do Senado Federal, em 21/08/2015, disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/415879>. Acesso em: 01/06/2017.

465 Telegrama 81 do consulado-geral em Caiena, de 04/03/2011 (ostensivo).

466 Na mesma viagem, o governador visitou a ministra da Justiça da França, Christiane Taubira, ex-deputada pela Guiana (telegramas 704, do consulado em Caiena, de 26/12/2012 e 1.880, da embaixada em Paris, de 17/12/2012, ostensivos).

Transfronteiriça Brasil-França e o Conselho do Rio Oiapoque, foros de que participam ativamente os governos do Amapá e da Guiana.

Em agosto de 2009, por exemplo, o governador Góes assina declaração de intenções que estabelece cooperação entre os corpos de bombeiros em casos de enchentes, antecipando-se em três anos ao Acordo entre Brasil e França sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria de Socorro de Emergência, firmado em Paris, em dezembro de 2012[467]. O desenvolvimento do comércio é outra reivindicação que requer a derrubada de barreiras. Na VIII reunião da Comissão Transfronteiriça, em março de 2013, o governador Camilo Capiberibe reclamou a abertura do lado francês aos produtos alimentícios amapaenses. O senador João Capiberibe, presente, lamentou que a carne brasileira seja exportada primeiro à França para ser depois revendida a Caiena, a preços pouco competitivos. De volta a Brasília, faria da tribuna do Senado um apelo:

> é preciso que se abra a fronteira para o comércio [...] A nossa vocação de desenvolvimento é a integração com o departamento francês da Guiana [...]. É importante que o Brasil nos apoie nessas iniciativas[468].

A ponte do Oiapoque, oferta de Brasília e Paris às populações locais, tornou-se símbolo dos obstáculos a superar. Anunciada em 1997, a ponte, completada em 2011, permaneceu fechada por seis anos, comprovando que a estrutura de concreto, necessária, é insuficiente para integrar os dois lados. Restava concluir o posto de controle do lado brasileiro e, mais importante, uma série de entendimentos com a França, finalmente assentados em acordos sobre transporte, comércio, circulação fronteiriça e – exigência francesa – combate ao garimpo clandestino. A ponte foi aberta ao trânsito de veículos leves em março de 2017, em cerimônia com o governador Góes e o *préfet* Martin Jaeger. Mas persistem entraves. Uma ligação efetiva depende da conclusão

467 GOMES FILHO, 2011, p. 104.

468 Pronunciamento do senador João Capiberibe, a 14/03/2013 (circular telegráfica 89.470, de 18/03/2013, ostensiva).

do asfaltamento da BR-156, de Macapá a Oiapoque (AP) e de solução para o seguro de veículos exigido do lado francês, conforme normativa europeia, 100 vezes mais caro que o brasileiro[469], além das dificuldades impostas pelo visto e pelas barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio. Seria desejável que as negociações do acordo de comércio MERCOSUL-União Europeia contribuíssem, ao menos em parte, para sua superação.

A relação com a União Europeia na fronteira norte do Brasil não se limita àqueles aspectos. A oferta de fundos estruturais europeus à Guiana Francesa, uma das "regiões ultraperiféricas" do bloco, estende-se, na modalidade de cooperação fronteiriça, ao Amapá, Amazonas e Pará, cujos governos vêm executando desde 2008, com parceiros guianenses, projetos financiados pelo FEDER, no chamado Programa Operacional Amazônia, que integra o INTERREG (ver seção 2.4)[470]. A Presidência do Conselho Regional da Guiana é a gestora do programa, conforme as normas de participação subnacional nos fundos europeus, e coordena comitê de seleção encarregado de aprovar propostas de projetos. A conexão dos cabos de fibra ótica entre Macapá e Caiena, que permitiu acesso à Internet banda larga no Amapá em 2013, é exemplo de projeto aprovado pelo comitê, que envolveu o governo do Amapá, a empresa francesa *Guyacom* e a brasileira Oi, além do Ministério das Comunicações. A Internet banda larga tem assegurado, por exemplo, a qualidade do serviço de telemedicina entre o Hospital de Emergência de Macapá e o Albert Einstein de São Paulo[471]. O interesse dos governos estaduais do Norte do Brasil em acessar os fundos da União Europeia, em coordenação com o Conselho Regional guianense, é patente. Para o período 2014-2020, os governadores do Amapá e do Amazonas assinaram cartas

469 Entrevista com Lidiane Rodrigues Vieira, da Agência de Desenvolvimento Econômico do Amapá, em 01/12/2015.

470 O conceito de região ultraperiférica reconhece, desde 1989, estatuto especial para departamentos de ultramar cujas distâncias e insularidade justificam tratamento especial. Sobre a participação brasileira, ver telegramas 384 e 437, de 2008; 33 e 625, de 2009; 301, de 2010; 81 e 139, de 2011; 234, de 2015 e 281, de 2016 do consulado-geral em Caiena, ostensivos.

471 Telegramas 386, de 2012; 487, de 2013, e 234, de 2015 do consulado-geral em Caiena (ostensivos). Ver também: <http://ageamapa.ap.gov.br/interno.php?dm=474>. Acesso em: 12/06/2017.

de intenções formalizando sua participação no programa (a carta do governador do Amapá, Waldez Góes, datada de 8/10/2015, foi dirigida à presidência do Conselho Regional da Guiana; a do governador do Amazonas, José Melo de Oliveira, ao embaixador da França, com data de 29/10/2015). Ambos os governos estaduais já o haviam feito antes, para o período 2007-2013, ocasião em que o governo do Pará os acompanhou.

5.2.9. A Zona Franca de Manaus (ZFM) e o governo do Amazonas: rio acima

Venezuela, Colômbia, Peru e Equador estão entre os principais destinos das exportações do Polo Industrial de Manaus. O valor dos embarques, porém, ainda é modesto se comparado às vendas ao mercado interno brasileiro, que respondem por 98% do faturamento do Polo[472]. A produção, composta em parte por bens não essenciais, é especialmente suscetível a crises internas e à competição externa. Não surpreende, portanto, que haja vivo interesse em expandir as exportações regionais. A Superintendência da ZFM (SUFRAMA) e o governo do Amazonas demandam soluções para gargalos que ainda constringem as trocas com a região, com ênfase na viabilização de nova logística multimodal e no acesso da ZFM às preferências previstas nos acordos do MERCOSUL com os países amazônicos.

A SUFRAMA é uma autarquia federal cujo superintendente é nomeado pelo presidente da República, por indicação do ministro da Economia. Há razões suficientes para tratá-la, aqui, como um ator local, seja pela liderança que tem assumido em ações externas, seja pela coordenação estreita com o governo estadual e a FIEAM, ou ainda pelo fato de que, em geral, seus superintendentes são amazonenses, como Flávia Grosso (2003-2011), funcionária de carreira do órgão, e Thomaz Nogueira (2012-2014), com longa experiência anterior na Secretaria de

472 De 2012 a 2016, a participação do mercado interno variou entre 97,5% e 98,1% do faturamento (SUFRAMA, 2017, p. 14). Venezuela e Colômbia alternam-se como segundo e terceiro principal destino das exportações do Amazonas desde 2003. Junto com Peru e Equador, correspondem a mais de 30% das exportações do estado (MDIC/SECEX).

Fazenda do Amazonas e assumindo em seguida o cargo de secretário de Planejamento (2015-2016).

Em virtude dos incentivos fiscais vigentes na ZFM, suas exportações recebem, em geral, tratamento diferenciado nos acordos comerciais de que o Brasil é parte. Os regimes variam, contudo, segundo os entendimentos alcançados com cada país. No caso do acordo MERCOSUL-Chile (ACE-35), todos os produtos de zonas francas, com exceção de têxteis, que ficaram de fora da negociação, gozam de preferências tarifárias. O mesmo vale para a Argentina. Não é o caso, porém, do acordo MERCOSUL-Peru (ACE-58), em que as zonas francas foram mantidas à parte. A coordenadora-geral de Comércio Exterior da SUFRAMA, Sandra Almeida, considera o acesso da ZFM ao mercado peruano "prioridade máxima para a autarquia"[473]. A extensão das preferências do ACE-58 aos produtos da ZFM é pleiteada pelo Brasil desde que o Peru incluiu produtos de zonas francas em acordos que firmou posteriormente com Estados Unidos e China. O pleito brasileiro fundamenta-se no Segundo Protocolo Adicional ao ACE-58, o qual dispõe que caso uma das partes outorgue a terceiros tratamento preferencial para zonas francas, o benefício deverá ser estendido às outras partes.

A SUFRAMA acompanha há anos as reuniões da Comissão de Monitoramento do Comércio Brasil-Peru, junto ao Itamaraty e ao MDIC, e apresentou, em 2014, listas de insumos que poderia importar do Peru e de bens da ZFM considerados prioridades para tratamento preferencial, como motocicletas. A autarquia busca aproximar-se das zonas francas peruanas, como o *Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercio y Servicios de Paita*, com o qual firmou memorando em dezembro de 2009, visando a troca de experiências.

O protagonismo regional da SUFRAMA também se evidencia na organização da Feira Internacional da Amazônia, evento-chave para a estratégia de internacionalização da ZFM. A Feira reúne em Manaus,

473 Entrevista com Sandra Almeida, coordenadora geral de Comércio Exterior da SUFRAMA, em 14/12/2015.

desde 2002, expositores de vários países, com destaque para os vizinhos amazônicos. A SUFRAMA oferece estandes montados e mobiliados, divulgando a feira diretamente junto às embaixadas em Brasília. Peru, Colômbia, Venezuela e Equador já participam regularmente. Em alguns países, como o Peru, governos subnacionais limítrofes também são convidados a participar. A VIII edição (novembro de 2015) contou com a presença do então vice-ministro de Comércio Exterior do Peru, Edgar Vásquez, que participou de rodadas de negócios com potenciais importadores de gêneros alimentícios peruanos.

O superintendente Thomaz Nogueira foi um dos defensores do comércio com a vizinhança: "Só em Lima são nove milhões de habitantes, que compram motos feitas na Ásia, tendo montadoras aqui do lado, em Manaus"[474]. Em sua opinião, além das barreiras tarifárias, é preciso encontrar soluções para os persistentes desafios logísticos de uma estrutura portuária e hidroviária ainda precária. A maior parte das exportações amazonenses (56%) é escoada por via marítima, descendo o Amazonas até o Atlântico, com outros 30% seguindo por rodovias (sobretudo a BR-174, até Caracas) e 14% por via aérea[475]. São insignificantes os embarques que sobem o rio em direção aos países vizinhos.

A abertura de novas rotas fluviais poderia dar mais competitividade aos produtos da ZFM naqueles mercados, especialmente no entorno cisandino. Dois projetos multimodais, mencionados no capítulo 4, atenderiam esse propósito, além de abrirem corredores ao Pacífico e à Ásia: os eixos Paita-Manaus, no Peru, e Manta-Manaus, no Equador. O primeiro é navegável no trecho de Manaus a Iquitos, capital da região peruana de Loreto, com mais de um milhão de habitantes. Dali será possível, após dragagem e sinalização adequadas, navegar até o porto

474 Entrevista com o então secretário de Planejamento do Amazonas, Thomaz Nogueira, em 14/12/2015. Ver também "Zona Franca de Manaus reforça relação com países latinos", 17/12/2013. Acessível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-eemprego/2013/12/zfm-quer-reforcar-o-relacionamento-comercial-com-paises-vizinhos-da-america-do-sul>. Acesso em: 01/06/2017).

475 Com base em dados da aliceweb/MDIC e entrevistas com Sandra Almeida e Thomaz Nogueira.

fluvial de Yurimaguas, de onde segue rodovia asfaltada a Paita, no Pacífico. O governo peruano concessionou recentemente os portos de Paita, Yurimaguas e Iquitos, que receberam melhoramentos. A dragagem e manutenção da hidrovia estão em processo de concessão. O segundo eixo, partindo de Manta, na costa do Equador, segue por rodovia ao porto de Providencia, no rio Napo, de onde se navegaria à confluência com oMarañón, no Peru, e dali a Manaus[476]. Objeto de negociações entre Brasil, Peru e Equador, o eixo encontra-se em estágio menos adiantado. Além dos investimentos, requer regulamentação ainda inexistente. Seria necessário, por exemplo, negociar acordo de navegação fluvial entre Brasil, Peru e Equador[477].

A SUFRAMA e o governo do Amazonas mantêm contatos sobre as novas rotas tanto com Lima e Quito quanto com governos provinciais. Em maio de 2014, o governador de Loreto, Yván Vásquez, visitou Manaus com comitiva empresarial, reunindo-se com o então governador José Melo e o prefeito Arthur Virgílio. Ambos os lados convieram em enfrentar juntos os óbices ao comércio regional e ao funcionamento do corredor bioceânico. Negociou-se memorando que cria grupo de trabalho permanente para tratar do tema. O governador Melo voltaria ao assunto ao receber o embaixador do Peru em abril de 2015, ocasião em que determinou às secretarias de Planejamento e de Fazenda a elaboração de estudos de viabilidade do eixo multimodal[478]. O superintendente Nogueira, por sua vez, recebeu delegações do Ministério dos Transportes do Equador para examinar o projeto Manta-Manaus em 2012 e 2013[479]. Indicador da importância dos projetos para a economia do Amazonas é o interesse da Bertolini, uma das maiores empresas de navegação fluvial do Brasil. A empresa firmou convênio com o governo equatoriano em

476 Trata-se do trajeto percorrido em 1541-1542 por Francisco de Orellana, primeiro europeu a navegar o Amazonas até a foz.

477 Ata da Reunião do Grupo de Trabalho de Transportes Brasil-Equador, Brasília, 18 de setembro de 2013.

478 Entrevista com Farid Mendonça, secretário executivo adjunto de Relações Internacionais do Amazonas, em 14/12/2015.

479 Entrevista com Thomaz Nogueira. Ver também: <http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=14895>.

2011, oferecendo *know-how* para o desenho do projeto Manta-Manaus, e visitou o Peru em 2015 a fim de conhecer *in loco* as hidrovias entre Iquitos e Yurimaguas[480].

5.3 Considerações finais

Os casos relatados reúnem fortes evidências de que no Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima sociedade e governos subnacionais, movidos por seus próprios interesses, demandam integração aos países vizinhos. Em todos eles, a distância e isolamento em relação aos centros econômicos do país mostrou-se importante motivador de ações paradiplomáticas e de um anseio manifesto por transações fronteiriças livres – a enchente de 2014 no Acre é emblemática. Constatou-se a validade tanto dos argumentos utilitários – nas muitas ações voltadas ao comércio e turismo – quanto dos identitários – particularmente em iniciativas espontâneas de associação da sociedade civil, como a COICA, a UNAMAZ e a Iniciativa MAP, inspiradas pela percepção de uma identidade amazônica.

Foi possível inferir também que a proximidade à fronteira nem sempre representa, na Amazônia, facilidade de acesso a recursos transnacionais. Obstáculos de toda sorte são ainda o traço marcante na maioria dos casos estudados. A conclusão recente de algumas obras de infraestrutura, frutos de acordos entre os governos centrais que, não raro, fizeram esperar gerações, são incentivos inegáveis, mas apenas começam a solucionar os entraves às trocas com os países da região. As obras são necessárias – e ainda faltam muitas – mas insuficientes. Persistem diversas barreiras jurídico-administrativas, cuja superação requer medidas internas, como a lotação adequada de postos de fronteira e outras ainda em entendimento com países vizinhos, relativas à padronização de normas e à eliminação de restrições comerciais.

480 Telegramas 242, de 03/03/2011, da embaixada em Quito, e 1.607, de 23/12/2015, da embaixada em Lima, ostensivos.

Os casos da rodovia Interoceânica, no Acre, e das pontes binacionais em Bonfim (RO) e Oiapoque (AP), cujo pleno uso é embaraçado por empecilhos diversos, o comprovam.

Nesse contexto, as demandas ainda não atendidas dos atores locais podem ser interpretadas como exemplo do *spillover* previsto na teoria de Ernst Haas: a integração da infraestrutura viária gera demanda em setores funcionalmente relacionados, como o comércio e o turismo. Verifica-se, de modo geral, um processo de retroalimentação entre a demanda local e a oferta do governo central. Iniciativas do governo federal estimulam o interesse dos atores subnacionais nas relações transfronteiriças, e estes, por sua vez, demandam novas ações da autoridade central. Observa-se, em diversos casos, a participação de atores locais em mecanismos criados pelos governos centrais – as comissões e comitês de fronteira (especialmente em Roraima, Rondônia e Amapá). Há, também, exemplos de interação entre esses foros e instâncias subnacionais autônomas, como a Mesa de Irmandade Rondônia-Beni.

Cabe notar que os governos estaduais agem, na maioria das vezes, em harmonia com o governo federal e o Itamaraty, utilizando-se frequentemente de canais diplomáticos para empreender suas ações externas[481]. Essencial é observar que, em geral, a atividade paradiplomática coaduna-se às diretrizes da política externa brasileira para a América do Sul.

Os casos ilustram possibilidades de articulação entre oferta e demanda por integração, revelando potencial contribuição dos atores locais na identificação de novas áreas de cooperação e obstáculos a superar. Poderiam, assim, subsidiar e conferir maior legitimidade a gestões do MRE junto a órgãos competentes do governo federal. Com isso, reforçariam a base de apoio doméstica ao projeto da integração sul-americana, ajudando a fazê-lo avançar precisamente onde é preciso.

481 À mesma conclusão chegou Francisco Gomes Filho, professor da Universidade Federal de Roraima -UFRR, em tese sobre paradiplomacia na Amazônia (GOMES FILHO, 2011).

Em suma, as demandas locais, coordenadas pelo Itamaraty, podem contribuir para objetivo central da política externa brasileira.

Há, certamente, alguns limites para a participação desses novos atores. Um dos aspectos que merece atenção são os choques de interesse entre representantes da sociedade civil organizada. Vimos, por exemplo, que a Associação PanAmazônia representa segmento industrial e desenvolvimentista de Manaus, enquanto a COICA defende os direitos indígenas. Outro desafio é a efemeridade de muitas das iniciativas dos governos locais, sujeitas à alternância de mandatos, crises conjunturais e dificuldades orçamentárias (recorde-se o exemplo do FALA, no Pará). A falta de continuidade contrasta com um interesse permanente na integração, que atravessa, como ilustram vários casos, administrações filiadas a correntes políticas opostas.

Essas limitações comprovam a importância do Itamaraty como órgão de estado, capaz de reter memória institucional e de guiar-se por visão de longo prazo. Caberá ao Ministério papel fundamental na coordenação das iniciativas subnacionais. Propostas para aprimorar a relação da chancelaria com os atores amazônicos no contexto do processo de integração, que envolve também outros órgãos federais, são objeto do capítulo seguinte.

Capítulo 6

Coordenando a política externa para a América do Sul e os interesses locais amazônicos: propostas

O desafio da coordenação de atores subnacionais está no cerne do presente trabalho. Parece haver hoje um consenso de que a abordagem *top-down* da política externa, moldada exclusivamente por razões de estado, pela condução presidencial e por um corpo burocrático insulado no Itamaraty, tornou-se anacrônica. Conforme examinado no capítulo 1, mudanças no Brasil e no mundo nas últimas décadas do século XX multiplicaram o número de atores domésticos envolvidos no cenário internacional, seja entre agências de governo, em todas as esferas da federação, seja na sociedade, entre empresários, associações de classe, academia, etc.

Na mesma proporção em que ocorrem aquelas transformações, as chancelarias veem-se obrigadas a intensificar seus esforços de coordenação interna. Este capítulo revisa, inicialmente, instrumentos e estratégias de diálogo com os entes federados e com a sociedade civil, procurando avaliar alguns dos méritos e dificuldades associadas a mecanismos de coordenação federativa e de participação social no

marco de descentralização e de democracia participativa introduzido pela Constituição Federal de 1988 (seções 6.1 e 6.2).

Apresenta-se, em seguida, breve síntese da resposta do MRE e de outros órgãos do governo federal ao protagonismo crescente de atores domésticos no campo das relações exteriores (seção 6.3). Por último, tendo em mente as possibilidades de complementação e convergência entre a política externa brasileira para a América do Sul e os interesses de atores domésticos no Norte do país, procura-se apresentar elementos que possam subsidiar o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação, pelo Itamaraty, de políticas públicas identificadas como relevantes para a integração sul-americana e para a implementação dos objetivos do MERCOSUL e da OTCA na Amazônia. É nossa convicção que esse processo deve envolver não só diversos órgãos da administração pública federal, mas também os governos estaduais e, em casos específicos de cooperação fronteiriça, as administrações municipais (seção 6.4).

Também são apresentadas propostas para aprofundar o envolvimento institucional de governos subnacionais e da sociedade organizada amazônica nos mecanismos de integração, de modo a superar o percebido afastamento da região Norte, especialmente em relação ao MERCOSUL (seções 6.5 e 6.6).

6.1. Coordenação federativa

No capítulo 1 vimos que a dispersão do poder, para produzir benefícios, requer coordenação. Os desafios da coordenação federativa no Brasil estão, em geral, relacionados à reforma descentralizadora empreendida pela Constituição Federal de 1988. Embora seu real alcance seja objeto de controvérsia – o constitucionalista Celso Bastos chega a sustentar que nenhum princípio foi "tão fortemente degradado quanto o federativo"[482], reconhece-se que a execução descentralizada

482 "A autonomia estadual é, sob muitos aspectos, uma irrisão [...] a partilha constitucional de competências não aquinhoa, devidamente, estados e municípios" (BASTOS, 1996, p. 251).

de políticas nacionais nas áreas de saúde, educação e assistência social tornou-se uma realidade após 1988, exigindo mecanismos eficazes de coordenação[483].

No caso da política externa, embora a Constituição reserve competência privativa ao presidente da República, o crescente ativismo subnacional e a formação de redes transgovernamentais, como a Força-Tarefa dos Governadores para o Clima, também recomendam a implementação de mecanismos de coordenação. Em alguns países, há legislação específica para regular a coordenação na área de política externa, caso da Alemanha, onde os *Länder* participam de uma Comissão Permanente sobre Tratados e são consultados pelo governo federal, por força de lei, sobre assuntos comunitários europeus, podendo mesmo participar de reuniões do Conselho da União Europeia ao lado dos ministros de estado.

No Brasil, não há marco jurídico abrangente para a coordenação das distintas jurisdições na área de política externa. Não existe um órgão colegiado envolvendo o governo federal e os governos estaduais para tratar das relações exteriores *lato sensu*, apesar da larga experiência brasileira com órgãos análogos em outras áreas, como o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que reúne, desde 1975, os secretários da Fazenda dos estados sob a presidência do Ministério da Economia. Outros órgãos semelhantes são o Conselho Nacional de Saúde (CNS), do qual participa o Conselho Nacional de Secretários de Saúde[484]; o Conselho Nacional dos Secretários de Desenvolvimento Econômico, coordenado pelo Ministério da Economia; o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, que atua junto ao Conselho Nacional de Turismo como órgão de assessoramento da pasta correspondente; e a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de

483 Ver ABRUCIO, 2005; ABRUCIO *et al*., 2015 e LASSANCE, 2012.

484 Pelo Decreto nº 5.839 de 11/07/2006, o CNS passou a eleger seu presidente, cargo até então ocupado pelo ministro da Saúde.

Meio Ambiente, por meio da qual os estados participam do Conselho Nacional de Meio Ambiente, presidido pelo MMA.

As instâncias de coordenação existentes na área de relações exteriores dedicam-se a temas específicos, como a Comissão Nacional para REDD+, integrada por várias pastas, estados, municípios e sociedade civil, cuja importância no contexto amazônico foi destacada acima (seção 5.2.4). Outro foro de alcance bem definido é a Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica, a que voltaremos adiante (item 6.5). Um dos exemplos mais abrangentes de diálogo institucional entre o MRE, governos locais e outros órgãos federais é o sistema de comitês de fronteira e comissões de vizinhança, mencionado no item 4.3. As comissões, criadas por acordos bilaterais, coordenam, sob a presidência das chancelarias, todo o universo de temas relacionados à cooperação e integração de regiões fronteiriças, subsidiadas pelos comitês e grupos de trabalho compostos por representantes de ministérios e agências federais competentes. Tanto as prefeituras de cidades de fronteira como os governos estaduais têm participado regularmente dessas reuniões. Na seção 6.4, voltaremos a explorar formas de aprimorar o funcionamento desse sistema, que realça o papel do MRE como coordenador de atores domésticos nos níveis federal, estadual e municipal, ao mesmo tempo em que negocia na frente externa com os países vizinhos.

6.2. Participação social

A Constituição lançou as bases de um arranjo jurídico-institucional que permite desenvolver formas inovadoras de participação social. Além de introduzir instrumentos de democracia direta[485] ou semidireta (referendo, plebiscito e iniciativa popular), a "Carta Cidadã" concedeu autonomia para que governos municipais criem seus próprios

485 O art. 1° estabelece, no parágrafo único, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*, nos termos desta Constituição" (grifo nosso).

mecanismos de participação popular: o artigo 29, inciso XII, prevê a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". Exemplo bem-sucedido é o "orçamento participativo", adotado em Porto Alegre e outras cidades[486]. Nos artigos 204, inciso II, e 227, parágrafo 1º, a Constituição assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle de políticas públicas, respectivamente na assistência social e na saúde da criança, do adolescente e do jovem. O artigo 198, inciso III, estabelece a "participação da comunidade" como diretriz do sistema de saúde, enquanto o artigo 206, inciso VI, introduz a "gestão democrática do ensino público".

Estimulou-se, assim, a participação social na formulação de políticas governamentais, por meio dos chamados conselhos setoriais de políticas públicas, intermediários entre o estado e a sociedade. Até recentemente, havia 50 conselhos com representação da sociedade civil em funcionamento na esfera federal[487], incluindo alguns colegiados mencionados na seção anterior, como os conselhos nacionais de Saúde e Meio Ambiente.

Alguns deles envolvem alguma dimensão de política externa, como o Conselho Consultivo do Setor Privado da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Além das vantagens da democracia direta, os defensores dos conselhos ressaltam sua contribuição como espaços de controle social, capazes de inibir o clientelismo e a corrupção[488].

Nos últimos anos, intensificou-se o debate sobre a possibilidade de criação de um Conselho Nacional de Política Externa. Órgão de natureza consultiva, o conselho constituiria, segundo seus propositores, foro público para debate e acompanhamento da política externa, contribuindo

486 Processo iniciado em 1989, pelo qual a população decide, de forma direta, como aplicar os recursos da administração municipal. Essa experiência de democracia participativa foi replicada com êxito em várias cidades no Brasil e no mundo.

487 FARIA, 2015, p. 42. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

488 MARTINS, 2010, p. 114.

para a "definição de diretrizes gerais". Seria formado por organizações, movimentos sociais, ONGs, academia e centros de pesquisa, entre outras entidades civis com interesse no campo das relações exteriores. O conselho proposto ampliaria a "representatividade, a credibilidade e a pluralidade de vozes da sociedade" em "esfera renovada da política externa", contribuindo ainda para evitar sua "privatização"[489].

A legitimidade desses novos mecanismos institucionais de participação, porém, tem sido alvo de intenso debate. A primeira reserva levantada pela literatura diz respeito ao perfil dos conselheiros. Pesquisas demonstram tendência à elitização da participação – os conselheiros estão acima da média nacional no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário. Outra distorção é que, embora representem a sociedade civil, são, em grande número, servidores públicos[490].

É também recorrente a avaliação de que os conselhos não estariam cumprindo sua vocação deliberativa. Alguns estudos indicam a baixa capacidade de inovação das políticas propostas, sugerindo que a participação social assume, naqueles foros, contornos mais reativos que propositivos. Diversas razões são apontadas, entre as quais a centralidade do estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, dificuldades em lidar com interesses plurais, persistência de padrões clientelistas e a recusa do estado em partilhar o poder decisório[491].

Talvez a crítica mais contundente seja a que identifica nos conselhos falhas de representatividade. A participação nesses foros circunscreve-se a número limitado de organizações, que não representam toda a população interessada ou afetada pelos temas deliberados. É possível questionar até mesmo o grau de representatividade de sindicatos e

489 "Conselho Nacional de Política Externa fortaleceria o Itamaraty", publicado em 10/09/2014 pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, no sítio da revista *Carta Capital, acessível em*: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grr>. Acesso em: 20/06/2017. Ver também FARIA, 2015, p. 154-159, que resgata como o MRE tem dialogado com os autores da proposta.

490 FUKS *et al.*, 2004, p. 190.

491 TATAGIBA, 2002.

entidades de classe em relação aos respectivos setores, uma vez que reúnem apenas a parcela dos interesses organizados dentro de cada grupo social. Os conselhos privilegiam, assinalam os críticos, os grupos mobilizados[492].

O reconhecimento de aspectos limitadores não implica rejeição completa da validade dos conselhos, mas recomenda cuidado e reflexão acerca dos desafios envolvidos. A maior legitimidade desses órgãos depende do aprimoramento de seu desenho institucional. É indispensável, por exemplo, que contem com mecanismos de transparência e prestação de contas para a sociedade. O método de seleção dos representantes também deve incluir consultas as mais amplas possíveis à sociedade, no lugar de escolhas arbitrárias pelo próprio órgão de governo.

Em suma, a participação social pode trazer resultados benéficos como elemento complementar aos canais tradicionais da democracia representativa, especialmente nos processos de integração, em que tem sido empregada como ferramenta essencial para correção do déficit democrático percebido nos procedimentos de tomada de decisão, quer em arranjos com elevado grau de supranacionalidade, como na União Europeia, quer em contexto intergovernamental, como no MERCOSUL. Seu êxito depende, entretanto, de alguns condicionantes.

Vimos ao longo deste trabalho alguns exemplos de choque de interesses entre diferentes grupos sociais. Na Amazônia, é fácil identificar oposição entre setores desenvolvimentistas e ambientalistas. Os interesses subnacionais conflitantes recomendam especial cuidado com o desenho de mecanismos de participação, de modo a evitar os riscos de sub-representação. É essencial garantir a transparência e ampla divulgação das convocatórias para seleção de participantes e dos resultados das reuniões. Para tanto, além da divulgação pela imprensa, tornou-se vital o uso de ferramentas de Internet, incluindo mídias sociais.

492 ALMEIDA, 2015, p. 60-64 e 73-75.

Embora consideremos a participação social enriquecedora e mesmo indispensável para conferir maior legitimidade ao processo de integração, acreditamos que um Conselho Nacional de Política Externa nos moldes em que vem sendo proposto, com alcance temático irrestrito, estaria mais vulnerável aos riscos de dispersão[493] e sub-representação de setores interessados do que foros mais pontuais, em que já está prevista a representação direta da sociedade, como, por exemplo, em nossa área de interesse, a Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica, presidida pelo Itamaraty. O MRE coordena também, desde 2010, o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, entre outros mecanismos com representação direta da sociedade, abordados na seção seguinte.

6.3. Resposta do Itamaraty ao novo papel de atores domésticos nas relações exteriores

A crença, longamente estabelecida na academia, de que o Itamaraty caracteriza-se pelo insulamento e pelo monopólio da ação diplomática reverbera ainda hoje[494]. Desde a década de 1990, porém, o MRE busca abrir-se ao diálogo com atores domésticos diversos, públicos e privados. Em 1997, foram criadas assessorias de relações federativas e com o Congresso, fundidas, em 2003, na Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Paralelamente, expandiu-se a rede de escritórios de representação, unidades *desconcentradas* (ver 1.1.2), subordinadas à AFEPA, nas capitais de nove estados[495]. Nos primeiros anos, a AFEPA procurou ativamente coordenar o universo das ações externas subnacionais, tomando a iniciativa, por exemplo, de assinar

493 Ao estudar proposta de conselho consultivo permanente de política externa, em tese do Curso de Altos Estudos, Vanessa Dolce de Faria observa que em mecanismos multissetoriais, com temática muito ampla, dificilmente as discussões são aprofundadas. Recomenda, nesse caso, delimitar a agenda: "quanto mais concentrada for a pauta de debates, tanto maior tende a ser a capacidade de incidência da sociedade civil com propostas concretas" (FARIA, 2015, p. 148-149 e 184).

494 PINHEIRO *et al.*, 2011, p. 337-341 e MARIANO *et al.*, 2008, p. 109-113.

495 Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia e Amazonas.

convênios com governos estaduais para realizar, em conjunto com a ABC, cursos de capacitação em cooperação internacional[496].

Hoje, o MRE não é mais o único órgão federal a dialogar com governos locais sobre temas externos. Com vistas a aprimorar a coordenação federativa no Brasil, criou-se, em 2005, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, cuja Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) passou a apoiar iniciativas externas subnacionais, coordenando e estimulando, como mencionado, a participação no FCCR, inclusive na região Norte (item 3.3). Além disso, a SAF elaborou, em consultas com os entes federados e a ABC, uma proposta de marco jurídico para a cooperação técnica descentralizada no Brasil[497].

No diálogo com a sociedade civil, o Itamaraty também acumula considerável experiência. O processo acentuou-se a partir dos anos 90, com a redemocratização e o ciclo de Conferências Sociais da ONU. Os preparativos para a "Rio 92" envolveram intenso diálogo com ONGs e entidades civis. Pouco depois, o lançamento de negociações comerciais hemisféricas levou à criação da Seção Nacional da ALCA em 1996 (SENALCA), composta por empresários, sindicatos e movimentos sociais, como a "Rede Brasileira pela Integração dos Povos". O formato seria reproduzido para as negociações com a União Europeia e na OMC. Da mesma forma, as áreas de temas sociais (direitos humanos, gênero, etc.) e ambientais do MRE consultam organizações da sociedade em preparação para reuniões multilaterais. No caso da mudança climática, o Itamaraty contribuiu intensamente com o MMA para o processo participativo na "Rio+20". Em comum, todos esses esforços limitam-se a áreas ou negociações específicas, sem caráter permanente. Em 2014, o MRE organizou um primeiro exercício mais amplo, os "Diálogos

496 BOGÉA, 2001, p. 65-75 e 173. Cita cursos realizados entre 1998 e 2000 em São Luís, Recife e outras cidades.

497 Em exame pela consultoria jurídica do MRE no momento da entrevista com representante da SAF, em 26/11/2015. As atribuições da extinta SAF passaram à Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República. A nova Secretaria deixou de ser subordinada à Secretaria Especial de Relações Institucionais, que também é parte da Secretaria de Governo.

sobre Política Externa", abarcando temas muito diversos, com 200 representantes da academia, imprensa e ONGs. A experiência, positiva em termos de abertura e transparência, demonstrou a dificuldade de aprofundar os debates em mecanismos participativos quando há grande amplitude temática e muitos setores envolvidos[498].

O único foro permanente de interlocução social do MRE é o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, criado em 2010 e regulado pelo Decreto nº 7.987, de 17/04/2013. Os conselheiros são eleitos por associações locais de emigrados, coordenando-se com o MRE por meio de reuniões virtuais e na conferência "Brasileiros no Mundo", cuja VI edição realizou-se em 2018. O foro produz recomendações tanto para o atendimento consular como para políticas voltadas a segmentos vulneráveis da comunidade no exterior, como mulheres e crianças, divulgadas no portal <www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br>.

6.4. Propostas para o Itamaraty: nova divisão de fronteiras, o papel da AFEPA, ERENOR e consulados de fronteira

A integração fronteiriça é apenas uma das vertentes do processo de integração. Ao tratar da cooperação entre cidades gêmeas, *stricto sensu*, seu alcance é limitado. A experiência mostra, contudo, que a agenda das comissões de vizinhança e integração fronteiriça, copresididas pelo Itamaraty e pelas chancelarias dos países limítrofes, caracteriza-se pela transversalidade, com efeitos que transcendem os limites municipais para implicar as jurisdições estaduais e, em alguns casos, todo o país. Assim, por exemplo, a Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça com o Peru vem examinando questões relacionadas à navegação e ao comércio no rio Amazonas que envolvem normas federais de competência da Marinha do Brasil, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Receita Federal[499].

498 FARIA, 2015, p. 110. A tese para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco de Vanessa Dolce de Faria apresenta panorama extensivo da participação social no MRE.

499 Ata da V Reunião da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, Brasília, 7 de julho de 2015.

O sistema de comitês de fronteira e comissões de vizinhança resulta, como visto, de acordos bilaterais (item 4.3). Embora haja certa variedade de formato e composição desses foros, todos contemplam a participação de prefeituras, governos estaduais e órgãos federais diversos. Integram-nos grupos de trabalho sobre temas específicos, como saúde e meio ambiente (ver quadro-resumo no anexo II).

Uma das utilidades desse modelo institucional é contribuir para a coesão entre a atuação federal e a subnacional. Como observado, a atividade paradiplomática amazônica não diverge, em geral, da política externa brasileira, embora surjam, raramente, posições distintas e falhas de comunicação. Um exemplo foi a decisão do governador de Roraima, José de Anchieta, de inaugurar precipitadamente a ponte sobre o Tacutu, em abril de 2009, quando ainda se aguardava anuência da Guiana e de órgãos brasileiros de controle (seção 5.2.5).

Na maioria das vezes, os governos locais serão importantes aliados do Itamaraty em gestões junto a outros órgãos do governo federal, com vistas à derrubada de barreiras e ao entabulamento de diálogo e cooperação com os países vizinhos, medidas que contribuirão de modo concreto para o avanço do processo de integração. Ao mesmo tempo, esse tipo de interação com os atores locais amazônicos aumenta a legitimidade do projeto sul-americano, reforçando sua base de sustentação doméstica, inclusive no Congresso Nacional, onde muitos parlamentares da região Norte ocuparam, previamente, cargos nos governos estaduais e municipais.

O que se propõe aqui é aperfeiçoar o sistema de integração fronteiriça vigente, reforçando os contornos de federalismo cooperativo. Em seu desenho atual, o sistema envolve, no MRE, quatro divisões político-geográficas – três no Departamento de América do Sul e uma no Departamento de Europa (que acompanha os temas da Guiana Francesa). A proposta de criação de uma *nova Divisão de Fronteiras*, que aglutine a coordenação de todos os foros de integração fronteiriça, é recorrente em teses do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco e estudos da então

Subsecretaria de América do Sul[500]. Há temas e características comuns a toda a fronteira, que justificariam a concentração das competências em uma só unidade, facilitando a interlocução com os diversos órgãos federais envolvidos e com os atores locais, além de promover a troca de informações e a replicação de experiências bem-sucedidas.

A criação, em 2010, da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, foi uma tentativa de coordenar então vinte ministérios e governos estaduais na elaboração de propostas para o desenvolvimento da faixa de fronteira. A ênfase, contudo, limitou-se a programas nacionais, raramente considerando a integração a países vizinhos[501].

Em outros países da região, como o Peru, a coordenação dos temas de fronteira é função da chancelaria, que conta, desde 1999, com unidade que centraliza aqueles temas no âmbito do governo central, a Direção de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça. Essa direção coordena os sete escritórios desconcentrados da chancelaria peruana e funciona como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça, órgão presidido pelo ministro das Relações Exteriores e integrado por outras pastas, segundo os temas da agenda, além dos presidentes dos governos regionais de fronteira (equivalentes aos governadores brasileiros)[502]. Também no Chile e na Colômbia, as chancelarias concentram em uma só direção os temas relacionados à integração e desenvolvimento fronteiriço[503].

A ideia de um órgão colegiado com os secretários estaduais, presidido pelo MRE, seguindo o modelo peruano, é sedutora. Não

500 Ver, por exemplo, FERNANDES, 2002, p. 171-175; CHAGAS, 2011, p. 123-127 e a circular telegráfica 98.599, de 20/07/2015.

501 CHAGAS, 2011, p. 13 e FILIPPIM *et al.*, 2014, p. 23, 24 e 36. As entrevistas com os governos estaduais o confirmaram.

502 *Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza* (Lei nº 29.778, de 26/07/2011). Ver também o telegrama 998 da embaixada em Lima, de 05/08/2015, ostensivo.

503 Telegramas 752, de 27/07/2015, da embaixada em Bogotá, e 864, de 03/08/2015, da embaixada em Santiago, ostensivos.

se deve esquecer, no entanto, que, na Amazônia, as dificuldades de deslocamento são pronunciadas, com pequena oferta de voos, a altos custos. Propõe-se, portanto, a utilização de ferramentas de Internet de modo a estabelecer foro virtual de troca de informações.

A Direção de Fronteiras da chancelaria chilena, por exemplo, os disponibiliza em sua página[504]. Conteúdo recebido dos governos locais, especialmente sugestões e demandas, também poderia ser publicado, após exame pela Divisão de Fronteiras, além de informações de outros órgãos federais. Alternativa seria criar, além da página pública, rede interna para debates, consultas e propostas. É útil retomar aqui o exemplo da área consular do Itamaraty, que vem fazendo uso de plataforma virtual para coordenar-se com o citado Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior[505].

A relação com os entes federados ainda é atribuição precípua da AFEPA, o que exigirá coordenação com a área política no âmbito do novo sistema de integração fronteiriça, como ocorre hoje com as divisões geográficas. Em anos recentes, as relações com o Congresso Nacional absorveram a maior parte da atenção e recursos humanos da Assessoria[506]. À AFEPA caberia reservar o papel de diálogo exploratório permanente, encaminhando interesses e demandas pontuais às áreas competentes do MRE. Além de buscar contato regular com pontos focais em cada estado. Uma delas é o Foro Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), criado em 2005 por grupo de secretários e assessores internacionais de estados e municípios. O Foro permanece ativo e conta com representantes na Amazônia (governos do Amazonas e Amapá e prefeitura de Rio Branco)[507].

504 Veja-se, por exemplo: <http://www.difrol.gob.cl/argentina/comite-de-integracion-chile-argentina.html>. Acesso em: 26/06/2017).

505 FARIA, 2015, p. 105.

506 Entrevista com o ministro Wladimir Valler Filho, então subchefe da AFEPA, em 22/12/2015.

507 Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/assessorias-coordenadorias-e-secretarias-de-relacoes-internacionais>. Acesso em: 20/06/2017).

Outro exemplo é a Frente Nacional de Prefeitos, que em 2011 financiou estudo sobre a cooperação internacional descentralizada no Brasil[508]. Há, ainda, o antes mencionado Fórum de Governadores da Amazônia Legal, formalizado como consórcio interestadual em maio de 2017, cuja agenda frequentemente inclui temas de integração regional e mudança climática. A AFEPA poderia sondar a demanda por seminários e cursos de capacitação nessa área entre os governos estaduais. Recorde-se que, em março de 2016, a ABC firmou, com esse objetivo, protocolo de intenções com o governo do Distrito Federal (firmado em 1/03/2016, com a secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do governo distrital), experiência que poderia ser replicada no Norte do Brasil.

O papel dos escritórios de representação precisa ser repensado, em particular o do ERENOR, que dispõe de todas as condições para manter diálogo permanente com o governo do Amazonas, a prefeitura de Manaus e a SUFRAMA. Em entrevista concedida ao autor, o então chefe do escritório, conselheiro Henrique Luiz Jenné, informou que o último seminário realizado pelo MRE em Manaus, com apoio do ERENOR, foi aquele referido no item 4.2 acima, paralelo à Reunião de Chanceleres da OTCA de 2011[509]. O baixo aproveitamento do ERENOR, que funciona no prédio da SUFRAMA e conta com funcionária cedida pela autarquia, poderia ser revertido mediante estratégia mais ativa de relacionamento com atores locais da Amazônia, no contexto de um novo sistema de integração fronteiriça.

Os consulados de fronteira devem também fazer parte do novo sistema. Alguns já participam de reuniões dos comitês de fronteira, como o vice-consulado em Leticia. Muitas dessas repartições têm acesso relativamente rápido às capitais dos estados brasileiros fronteiriços, podendo desempenhar papel importante no diálogo cotidiano. Sem descurar de suas funções consulares, que permanecem primordiais,

508 RODRIGUES, 2011.

509 Entrevista com Henrique Luiz Jenné, então chefe do escritório de representação na região Norte, em 26/11/2015.

são capazes de acompanhar reuniões com atores locais sobre temas de integração e cooperação, informando a Secretaria de Estado.

Por fim, cabe observação sobre o papel do Itamaraty como zelador da memória do processo de integração. A leitura do capítulo 4 demonstra que o ritmo dos projetos de integração – especialmente na Amazônia, onde são muitos os desafios de infraestrutura – se conta em décadas. Os tempos da diplomacia são naturalmente mais longos que os mandatos eletivos e exigem uma burocracia permanente capaz de evitar soluções de continuidade e preservar a memória institucional, a fim de permitir a maturação dos projetos. As iniciativas estaduais examinadas no capítulo 5 enfrentam problemas de continuidade. Mesmo num estado como Roraima, em que as relações internacionais e fronteiriças possuem importância singular, a Secretaria de Assuntos Internacionais manteve, por muitos anos, caráter extraordinário, com duração de apenas 12 meses, renováveis ou não. A Secretaria foi extinta, em janeiro de 2019, pelo governador Antônio Denarium. Em entrevista para este trabalho, em novembro de 2016, a então secretária extraordinária de assuntos internacionais Verónica Caro informou, haver procurado, sem sucesso, reunir-se com o secretário da administração anterior para obter acesso a arquivos que não encontrou[510]. O MRE pode, nesse contexto, apoiar as administrações locais com referências e documentos.

6.5 Propostas no âmbito da OTCA

Vimos, no capítulo 4, como diversos projetos da OTCA têm impacto direto sobre a vida das populações amazônicas, requerendo, em algumas ocasiões, a colaboração de governos locais, até mesmo por incidirem sobre suas competências. Essa interação, no entanto, tem ocorrido de forma *ad hoc*, dependendo do desenho e alcance de projetos específicos.

510 Entrevista com a então secretária extraordinária de Assuntos Internacionais de Roraima, Esther Verónica Caro, em 27/11/2015.

Seria interessante, nesse sentido, desenvolver um marco formal para o envolvimento daqueles atores, de modo a aprimorar a coordenação e regular a participação de governos locais nas atividades da organização. Em entrevista ao autor, o embaixador Clemente Baena Soares sugeriu a criação de mecanismos institucionais de controle e monitoramento dos projetos da organização pelos governos subnacionais[511]. Seria uma forma de manter as autoridades locais interessadas e contribuindo para a eficácia das ações da OTCA. Pareceria recomendável, assim, que o Brasil propusesse a constituição de grupo de trabalho entre os países-membros para elaboração de regulamento sobre a participação de governos subnacionais na execução, monitoramento e avaliação dos projetos da organização.

Outra forma de garantir a participação institucional e coordenada de governos locais e sociedade civil na OTCA é reforçar sua presença nos órgãos de coordenação nacional em cada país-membro, as comissões nacionais permanentes (CNPs). No caso do Brasil, seria preciso, inicialmente, tornar mais regulares as reuniões da CNP – o regimento interno, aprovado na segunda reunião, em 30/09/2003, prevê periodicidade de quatro sessões ao ano[512], o que não tem ocorrido na prática. A CNP do Peru poderia ser tomada como exemplo, seja pelo seu dinamismo, que inclui manutenção de página de Internet atualizada (<www.cnppotca.gob.pe>), seja pela previsão de participação como membros permanentes de associações de governos departamentais e municipais. A proposta de envolver atores subnacionais amazônicos na CNP não é nova e já surgiu em outras teses do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, como a do embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, em 1993:

> O universo amazônico e a diversidade dos interesses que atuam sobre a região parecem exigir que o Itamaraty disponha de um foro

511 Entrevista com Clemente Baena Soares, então diretor do Departamento de América do Sul II do MRE, em 09/12/2015.

512 Regimento Interno da Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica, art. 4º.

> ampliado onde a formulação de nossa política para o TCA se enriqueça com a contribuição de setores os mais variados possíveis [...] Urge a incorporação na Comissão Nacional [...] do mundo acadêmico (de que a União das Universidades Amazônicas é o melhor exemplo), dos institutos de pesquisa e ciência, dos setores políticos representativos, da comunidade indígena, dos meios empresariais e sindicais[513].

O decreto que criou a CNP prevê a participação, a convite e critério do MRE, de "representantes de outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, do meio acadêmico, de organizações não governamentais e do setor privado"[514].

6.6. Propostas relativas ao MERCOSUL: FOCEM, participação social, envolvimento dos países amazônicos associados

Vimos no capítulo 3 que o FOCEM não tem atendido uma das regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL: o Norte do Brasil. Embora a cota brasileira no Fundo não represente volume significativo de recursos – sobretudo quando comparada a fontes internas superiores, do BNDES e outros órgãos – é preciso reconhecer que o emprego de uma parcela na região Norte teria importante significado político e simbólico para sua aproximação ao MERCOSUL. Caso Venezuela e Bolívia venham a confirmar-se como estados partes, haveria justificativa adicional para o uso de recursos do FOCEM em projetos de integração produtiva e desenvolvimento fronteiriço na região Norte. O já aludido estudo do IPEA sobre integração produtiva entre Roraima, Amazonas e Venezuela é uma primeira referência importante.

Não é preciso, porém, esperar pelo regresso da Venezuela e ingresso da Bolívia. Admita-se que a extensão do Fundo aos países associados não seja condizente com o nível mais profundo de integração reservado à condição de estado parte. Ainda assim, não haveria impedimentos para aplicação de pequena parte dos recursos no Norte do Brasil, mesmo quando a execução

513 SIMAS MAGALHÃES, 1993, p. 103-104.

514 Decreto não numerado, de 8 de novembro de 2002, art. 3º, §2º.

envolvesse de alguma forma países associados do outro lado da fronteira. Recorde-se que a Bolívia já foi beneficiada por projeto do FOCEM relativo ao combate à febre aftosa, como mencionado no item 3.2.

Também é possível pensar em projetos no programa de desenvolvimento da competitividade que favoreçam setores em que a região Norte possua vantagens comparativas, como o de madeira e móveis, objeto do primeiro foro de competitividade do MERCOSUL. Projetos que beneficiem aquele setor, embora não exclusivos para a região Norte, não deixariam de incluí-la entre os beneficiários.

Como visto no capítulo 3, o regulamento do FOCEM impede sua utilização para financiar estudos de viabilidade e projetos básicos, o que tem representado considerável obstáculo à apresentação de projetos por prefeituras e governos estaduais. Sugere-se que o Brasil proponha o uso de parte dos recursos do Fundo para capacitar prefeituras e governos estaduais de regiões menos desenvolvidas. Além de atender recorrente reivindicação do FCCR, a proposta contribuiria para maior conhecimento do Fundo na região Norte, onde muitas prefeituras e governos estaduais encontram dificuldades técnicas e orçamentárias para apresentar projetos que atendam aos requerimentos do FOCEM.

Além disso, no âmbito nacional, seria recomendável renovar os esforços de divulgação do Fundo junto a governos subnacionais da região Norte, em coordenação entre o MRE e o Ministério do Planejamento. Mais importante, caberia definir critérios nacionais para a distribuição dos recursos da cota brasileira do FOCEM entre as regiões do país. Como se viu no capítulo 3, há, atualmente, uma relativa concentração dos projetos brasileiros do FOCEM na região Sul. A decisão de reservar uma parcela da cota nacional do Fundo para a região Norte não requer, em princípio, alterações no regulamento do FOCEM. Medidas semelhantes poderiam ser consideradas para outros fundos do MERCOSUL.

Quanto à *participação social*, recomenda-se regulamentar os procedimentos para escolha das organizações que integram o grupo focal e o conselho do Programa MERCOSUL Social e Participativo. Vimos na

seção 3.4.1 que o programa, coordenado pela Secretaria de Governo em conjunto com o Itamaraty, não conta ainda com portaria que estabeleça regras claras e transparentes de participação e representatividade. Caberia, ainda, definir algum critério de participação regional, de forma a garantir a presença da região Norte.

Outra proposta no âmbito do MERCOSUL seria intensificar o envolvimento dos países associados em diversas instâncias setoriais do bloco, como o programa de escolas de fronteira, a reunião de autoridades indigenistas, a integração de cadeias produtivas, o subgrupo de integração fronteiriça e o FCCR. Acreditamos, como já mencionado, que a participação dos estados associados no MERCOSUL continua a ser um dos pilares da integração da América do Sul.

Os diversos subgrupos de trabalho do bloco cobrem ampla gama temática, e se há uma área em que devem avançar é no envolvimento dos países amazônicos, cuja participação nem sempre é regular. A decisão de participar cabe, naturalmente, aos governos daqueles países, mas um maior empenho político brasileiro em envolvê-los pode ser decisivo.

O conjunto de propostas apresentado neste capítulo exigirá considerável impulso político. Embora dependam, em parte, de decisões da alçada exclusiva do Itamaraty, também requerem o apoio e interesse de outras áreas da administração federal. Nesse sentido, é importante ressaltar seu caráter sistêmico em torno de uma ideia-força: a inclusão da Amazônia no processo de integração da América do Sul. Um "Plano Estratégico de Integração Regional para o Norte do Brasil" contribuiria não só para completar, no Norte, a obra da integração, que produziu tantos benefícios no Sul, mas também para levar desenvolvimento a uma das regiões mais carentes do país. Essa ideia, fundada na já aludida perspectiva pan-amazônica, certamente reuniria o apoio dos governadores do Norte do Brasil.

Conclusões

Ao estudar as perspectivas do projeto de integração da América do Sul e o papel que o Brasil poderá desempenhar em sua evolução, a professora Maria Regina Soares de Lima destaca o caráter decisivo de fatores domésticos:

> A natureza e a força das coalizões de apoio e de veto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade constituem as condições necessárias para que se possa delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil[515].

A citação remete à metáfora dos jogos de dois níveis de Robert Putnam, em que o negociador central deve ser capaz de articular a esfera externa à interna, com propostas que lhe permitam vencer nos dois tabuleiros. Só assim a chancelaria é capaz de exercer sua atribuição nominal – *chancelar*, aplicar o selo do estado, projetando-o além das fronteiras como unidade coesa e soberana. A função de elo entre dois universos sujeitos a forças distintas exige do executivo central o desenvolvimento de habilidades especiais de coordenação, cruciais para que a chancelaria possa transformar as demandas dos atores amazônicos

515 LIMA, 2014, p. 242-243.

em contribuições para os objetivos sul-americanos da política externa brasileira.

As propostas apresentadas no capítulo precedente procuram aprimorar os mecanismos de diálogo do Itamaraty com os entes infranacionais e outros órgãos federais, estruturando-os em paralelo às negociações bilaterais ou regionais. É deste quadro que podem surgir novas oportunidades para a articulação interna do processo de integração. O presente trabalho não pretendeu avaliar se a base de apoio doméstica ao projeto sul-americano estaria fragilizada, mas demonstrou haver razões para acreditar que setores da sociedade e governos do Norte do Brasil podem contribuir para reforçá-la.

O Brasil tem sido, em larga medida, um país introvertido, ensimesmado na grandeza do próprio território e população. Um dado eloquente bastará para ilustrar isso: o país é um dos dez com mais baixa relação entre comércio exterior e PIB no mundo[516]. Apesar das mudanças notadas nas últimas décadas, da abertura comercial e das novas correntes migratórias, o exterior ainda é uma realidade distante para muitos brasileiros. Não raro, esbarra-se nos traços de uma disposição introspectiva que permeia os setores público e privado. A tarefa da chancelaria implica, por vezes, confrontar uma cultura burocrática pouco afeita ao exterior e não configurada em sua origem para uma política de integração efetiva.

Nos estados amazônicos fronteiriços, a introversão brasileira tende a ser menos pronunciada, o que pode fazer deles importantes aliados do Ministério das Relações Exteriores na transformação de estruturas e pensamento historicamente voltados para dentro. Os casos estudados neste trabalho avalizam a força do ideário pan-amazônico no Norte do Brasil, que vê o desenvolvimento da região entrelaçado às nações vizinhas. Trata-se, como visto, de manifestação da distância

516 Em 2016, as exportações representaram 12,5% do PIB; as importações, 12,1%. A média mundial está em torno de 30%. Dados do Banco Mundial indicam o baixo desempenho brasileiro desde 1960 (disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator>; acesso em: 01/07/2017).

do resto do país, de interesses materiais diversos – mais ligados ao campo das possibilidades que à realidade presente – e de uma identidade que atravessa fronteiras políticas. Para usar a expressão de Putnam, os atores subnacionais amazônicos podem ser elemento-chave para a formação da "coalizão vencedora" que permitirá levar adiante o processo de integração.

Talvez seja verdade que a integração sul-americana não tenha surgido como prioridade na agenda externa brasileira a partir de uma demanda da sociedade. Como sugerem algumas das interpretações abordadas no capítulo 4, a política regional brasileira teria sido antes resultado de uma determinação de estado, ligada a causas exógenas e considerações afetas a soberania, poder e autonomia nacional. É preciso reconhecer, no entanto, que o êxito dessa política depende de suporte social. A integração não será realidade, fora de discursos e documentos, enquanto não produzir verdadeiro aumento na frequência de transações entre indivíduos, empresas e outros órgãos da sociedade. Os governos locais e a sociedade civil organizada estão entre os mais importantes atores na construção desse processo.

Embora possa haver um hiato entre as percepções e expectativas locais e centrais, constatou-se a possibilidade de interações mutuamente proveitosas entre o governo federal e os atores subnacionais. A demanda por integração na região Norte, em parte não atendida, pode subsidiar o trabalho do Itamaraty, ao identificar áreas em que o processo ainda precisa avançar. Examinaram-se exemplos, como os entraves burocráticos ao pleno aproveitamento das pontes e rodovias que nos últimos anos passaram a ligar o Norte do país aos vizinhos amazônicos. Por muito tempo, a Amazônia foi vista como território desabitado a ser tutelado pela autoridade central, segundo seus interesses. O rápido crescimento populacional na região justificaria agora um movimento deliberado da diplomacia brasileira no sentido de unir definitivamente os objetivos do governo federal aos interesses e demandas locais.

A atenção especial ao Norte justifica-se ainda pela necessidade evidente de completar, justamente ali, a obra da integração do subcontinente. Conforme vimos, o Brasil concentrou-se historicamente no Cone Sul, embora já tenha traçado, em mais de uma ocasião, estratégias para a frente setentrional de sua política regional. Esses movimentos confundem-se com a construção do conceito mesmo de integração sul-americana, na medida em que o país deixava de consagrar-se às relações com os sócios fundadores do MERCOSUL e o Chile para aproximar-se também dos países amazônicos. Dos laços entre esses países e o Brasil, com sua inclinação atlântica e platina, depende o sucesso do projeto sul-americano. A Amazônia possui "vocação de terra de contatos", como assinalou o embaixador Rubens Ricupero, e vem a ser o "melhor e mais idôneo espaço" para a integração da América do Sul, segundo Rosalía Arteaga, ex-secretária-geral da OTCA. É preciso reconhecer que, não obstante alguns progressos, ainda há muito a avançar, especialmente quando se compara o estágio alcançado no Cone Sul, onde pontes e estradas são mais antigas e as trocas mais intensas.

Há ainda outras razões para a adoção de uma estratégia renovada para o norte da América do Sul, que busque envolver ativamente os atores sociais e governamentais da Amazônia brasileira. A experiência da União Europeia demonstra que a participação institucionalizada da sociedade civil e dos governos infranacionais permite, além de atenuar o déficit democrático percebido nas estruturas de decisão, descentralizar a execução de políticas comunitárias cuja eficácia exija maior capilaridade. Na Europa, estabeleceram-se, segundo o princípio da subsidiariedade, critérios objetivos de repartição de competências, pelos quais zela o Comitê das Regiões. As autoridades locais foram progressivamente envolvidas na execução dos fundos estruturais. No MERCOSUL, embora não haja semelhante formalidade, não parece improvável que o FCCR se fortaleça na medida em que avancem iniciativas de integração fronteiriça e políticas sociais regionais. Alguns projetos do FOCEM já são executados por governos locais e nada impede que, no futuro, o

Fundo venha a promover, como na Europa, a mobilização subnacional. Ao estimular a participação, quase inexistente, do Norte do Brasil no FCCR e no FOCEM, o governo federal reforçaria os benefícios sistêmicos do engajamento subnacional no processo de integração.

Em que pesem os argumentos apresentados acima, talvez a razão fundamental para levar o processo de integração à Amazônia resida nas profundas e persistentes desigualdades regionais que marcam o Brasil, apontadas por Celso Furtado como o maior desafio ao equilíbrio federativo no país. Enquanto a região Sudeste concentra mais da metade do PIB nacional, os estados do Norte e Nordeste juntos somam menos de 20%, apresentando os piores indicadores sociais[517].

No capítulo 1, foram abordados os riscos de concentração industrial associados a processos de integração, mais preocupantes diante da constatação de que a Amazônia permanece, em grande parte, à margem dos mecanismos sul-americanos, e do MERCOSUL em particular. As entrevistas realizadas com representantes dos governos estaduais comprovaram desconhecimento do FOCEM e de oportunidades de maior envolvimento no bloco. Esse quadro precisa ser revertido. A ideia da política externa como instrumento auxiliar do desenvolvimento regional não parece inoportuna. Mencionou-se anteriormente que a redução das disparidades regionais está inscrita na Constituição como um dos objetivos fundamentais da República, e uma política externa que contribua para esse objetivo contaria com importante elemento de legitimidade. Reconhece-se o impacto positivo do MERCOSUL na economia do Sul do Brasil. Do mesmo modo, o aprofundamento da integração aos países amazônicos poderia favorecer o desenvolvimento da região Norte. Ao persegui-lo em parceria com os entes federados, o Itamaraty estaria, ao mesmo tempo, colocando em prática o ideal federalista de ação coordenada e cooperativa entre as distintas esferas de poder.

517 ERVATTI et al., 2015.

São flagrantes as carências da Amazônia, algumas das quais poderiam ser mitigadas pela ação diplomática brasileira, com devido respaldo político. Tome-se o exemplo dos rios, uma vantagem comparativa da região. Asseguradas certas condições mínimas e essenciais, ofereceriam meio de transporte de baixo impacto ambiental, eficiente e competitivo. Notou-o, além de Tavares Bastos, o explorador alemão Alexander von Humboldt, que em 1799 fez, admirado, a descoberta do rio Cassiquiare, canal natural entre as bacias hidrográficas do Orinoco e do Amazonas, um traço fisiográfico singular. Humboldt não pôde deixar de vaticinar notável progresso comercial para região tão rica em recursos naturais e bem servida por vias navegáveis:

> O Cassiquiare, tão largo como o Reno, deixará de ser um inútil canal navegável numa extensão de 180 milhas (290 quilômetros), entre duas bacias cuja área mede 190 mil léguas quadradas. Os grãos de Nova Granada [atual Colômbia] serão transportados para as margens do rio Negro; navios, partindo das nascentes do Napo ou do Ucayali, dos Andes de Quito ou do Alto Peru, virão fundear nas bocas do Orinoco[518].

O cientista suíço-americano Louis Agassiz visitaria a Amazônia brasileira em 1865. Cita Humboldt nas memórias de viagem para constatar que, mais de 60 anos depois, as margens do rio Negro, do Amazonas e do Cassiquiare continuavam "igualmente luxuriantes e desoladas, fecundas e desertas". "Infelizmente, as coisas caminham muito devagar nestas latitudes", conclui[519]. Euclides da Cunha denunciaria, em 1908, o "abandono" dos rios amazônicos, "dádivas", cuja manutenção em condições de navegabilidade "não demanda trabalhos excepcionais de engenharia e excepcionais dispêndios"[520].

Ao longo deste livro verificou-se que, além de investimentos em dragagem e manutenção, há toda uma tarefa de padronização de normas e regulamentos a executar, e barreiras administrativas a derrubar, para

518 *Apud* AGASSIZ [1867], 1975, p. 210.

519 *Ibid*., p. 210.

520 CUNHA [1908], 2000, p. 131-144.

que as visões de Tavares Bastos e Humboldt de um pujante comércio fluvial intra-amazônico possam finalmente se tornar realidade. Ao Brasil caberia promover a "reabertura" do Amazonas às nações ribeirinhas. O longo processo de batalhas políticas internas, que levou em 1866 ao generoso ato do Império, demonstra o quanto pode ser difícil reunir maioria favorável ao fim de restrições à circulação de pessoas e mercadorias.

A abertura do Amazonas reclama *aggiornamento*, para ajustar-se a um novo mundo, com embarcações de maior calado, novas regras de comércio, normas de segurança e uma miríade de outros aspectos técnicos. Esgotadas as tentativas de concluir as negociações no nível técnico, o regulamento de navegação da OTCA se beneficiaria de impulso político, e pode ser decisivo para transformar a realidade local.

Espera-se que estas páginas possam ter contribuído para a compreensão das relações entre os interesses subnacionais e o processo de integração da América do Sul, salientando o papel estratégico do Norte do Brasil nesse contexto. As muitas questões envolvidas não se esgotam aqui e mereceriam estudos à parte: que tipo de integração se deve buscar? Um espaço econômico comum, como na Europa, ou uma ordem intergovernamental cooperativa? Houve efeitos redistributivos? Como a opinião pública em cada região vê o processo?

Outro tema apenas tangenciado diz respeito à superposição dos mecanismos existentes. Como evitar a duplicação de esforços? Essas e outras perguntas sugerem novas avenidas de pesquisa. São hoje mais de 18 milhões os brasileiros que vivem na região descrita por Euclides da Cunha, do ponto de vista geológico, como página inacabada do Gênesis. A história humana da prodigiosa floresta também continua a escrever-se e há de incluir o adensamento das relações com as repúblicas vizinhas. O mesmo Euclides já sugeria, nos albores do século XX, uma ferrovia transversal aos tributários da margem direita do Solimões, a "Transacreana", que, além de atender ao território recém-incorporado

ao país, alcançaria o Peru, estendendo-se até o vale do Ucayali – "uma grande estrada internacional de aliança civilizadora, e de paz"[521].

O Itamaraty tem uma missão a cumprir no destino amazônico do Brasil, como a tiveram antes Alexandre de Gusmão e Rio Branco. Ali, a Pátria é chamada a reafirmar perpetuamente sua grandeza territorial e integridade. Não o fará alheia às nações vizinhas, nem à revelia dos que melhor conhecem os desafios e oportunidades da hileia, os mais habilitados, pelas vias da ocupação e do desenvolvimento, a guardar as fronteiras, a garantir a segurança e a soberania nacional, os que devem ser alvo primeiro de toda política para a região, os amazônidas, que alçam, nos confins do país, o pavilhão auriverde.

521 CUNHA [1911], 2000, p. 208.

Referências

Livros, teses, dissertações e artigos em publicações acadêmicas

ABRUCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In*: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento:** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

ABRUCIO, Fernando L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2a. ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando L.; GRIN, Eduardo J. ***From Decentralization to Federative Coordination: the Recent Path of Intergovernmental Relations in Brazil***. *Paper* preparado para apresentação na Conferência Internacional sobre Políticas Públicas. Milão, 1-4 de julho de 2015.

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

AGASSIZ, Louis; AGASSIZ, Elizabeth C. [1867]. **Viagem ao Brasil**. *1865-1866*. Tradução de João Etienne Filho. Belo Horizonte: Itatiaia, 1975.

ALLAN, James; VENGROFF, Richard. *Paradiplomacy: States and Provinces in the Emerging Governance Structure of North America*. *In*: AYRES, J.; MACDONALD, L. (org.). ***North America in Question***: *Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*. University of Toronto Press, p. 277-308, 2012.

ALLEN, David. *The Structural Funds and Cohesion Policy*. *In*: WALLACE, H.; POLLACK, M.; YOUNG, A. ***Policy Making in the EU***. Oxford University Press, 2010.

ALLISON, Graham. ***Essence of Decision***: *Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. **Interseções**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 54-78, jun. 2015.

ALMEIDA, Cleibson A.; SELEME, Robson; CARDOSO NETO, João. Rodovia Transoceânica: uma alternativa logística para o escoamento das exportações da soja brasileira com destino à China. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 351-368, 2013.

ALMEIDA, Felipe C. **Os governos locais brasileiros e o MERCOSUL**: a influência da paradiplomacia na agenda de integração regional. Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Dissertação – Mestrado, 2012.

ALMEIDA, Maria H. T.; ONUKI, Janina; CARNEIRO, Leandro P. **O Brasil, as Américas e o mundo:** opinião pública e política externa 2010-2011. IRI-USP. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.

usp.br/iri/documentos/brasil_americas_mundo.pdf>. Acesso em: 02/02/2015.

AMAYO, Enrique. *Existe una política internacional para la Amazonía? Los casos del Perú y Brasil.* ***Peru hoy***, Lima, n. 15, p. 267-282, 2009.

ANDERSON, George. ***Federalism****: An Introduction*. Don Mills, ON, Canada, Oxford University Press, 2008.

ANTIQUERA, Daniel de C. **A Amazônia e a política externa brasileira**: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Dissertação – Mestrado, 2006.

ARAGÓN, Luis E. Introdução ao estudo da migração internacional na Amazônia. **Contexto internacional**. PUC, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p.71-102, 2011.

ARCE, Belisário (org.). **Amazônia continental**: desafios e soluções na visão de grandes amazônidas. Manaus: Associação PanAmazônia, 2014.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARTEAGA SERRANO, Rosalía. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): um desafio permanente. **Diplomacia, estratégia e política**. Brasília, n. 4, p. 86-100, abr./jun. 2006.

BACHE, Ian. ***The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EU Regional Policy in the UK***. Documento preparado para o painel "*Policy Networks and European Integration*" para a Conferência da Associação de Estudos da Comunidade

Europeia, Seattle, 1997. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/29992844_The_Extended_Gatekeeper_Central_Government_and_the_Implementation_of_EC_Regional_Policy_in_the_UK>. Acesso em: 12/09/2016.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). ***Multilevel Governance***. Oxford University Press, 2004.

BAENA SOARES, Clemente. Programas e projetos do Ministério das Relações Exteriores para a Amazônia: possibilidades, limitações e perspectivas. *In:* BRASIL – Secretaria de Assuntos Estratégicos (org.). **Seminário de Segurança da Amazônia**, Brasília, p. 335-346, 2012.

BARBOSA, Rubens. A diplomacia dos estados da federação. *In*: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional**: a experiência de estados e municípios no Brasil. São Paulo, Instituto de Relações Internacionais – USP, 2014.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço da vida**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2007.

BARDHAN, Pranab. *Decentralization of Governance and Development*. ***Journal of Economic Perspectives***, v. 16, n. 4, p.185-205, 2002.

BARDHAN, Pranab. *Institutions Matter, But Which Ones?* ***Economics of Transition***, v. 13, n. 3, p. 499-532, 2005.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares [1866]. **O vale do Amazonas**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1975.

BASTOS, Celso R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Saraiva, 1996.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos avançados**. São Paulo, USP, v. 19, n. 53, p. 71-86, jan.-abr. 2005.

BECKER, Bertha K. **Organização de um modelo sustentável para a Amazônia** – a OTCA e o futuro da cooperação amazônica. Brasília, FUNAG, 2011. Disponível em: <http://www.cnpp otca.gob.pe/es/dublincore/documentos/metadata/3713>. Acesso em 22/01/2017.

BELLESI, Lia M; SILVA, Ana R. S. A informação ambiental em sistema cooperativo automatizado: o Siamaz. **Ciência da Informação**. Brasília, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), v. 21, n. 1, p. 69-71, jan.-abr. 1992.

BLANES, Josep; CESÁRIO, Demetrius P. O foro consultivo de municípios, estados federados, províncias e departamentos do MERCOSUL: Um olhar comparativo desde as cidades. ***Colección Eureges Dossier n. 3***. *Institut Universitari d'Estudis Europeus*. EUREGES, Universidade Autônoma de Barcelona, 2011. Disponível em: <http://grupsderecerca.uab.cat/eureges/content/dossier3>. Acesso em: 09/02/2015.

BLYDE, Juan S.; FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo; GIORDANO, Paolo (org). ***Deepening Integration in MERCOSUR***. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. Tradução por Carmen C. Varriale *et al*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

BOGÉA, Antenor. **A diplomacia federativa**: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese, XLII Curso de Altos Estudos (CAE), 2001.

BÖRZEL, Tanja. *Does European Integration Really Strengthen the State? The Case of the Federal Republic of Germany*. ***Regional & Federal Studies***, Londres, v. 7, n. 3, p. 87-113, 1997.

BOTELHO, João C. A. *The Reduction of Asymmetries in MERCOSUR as a Way of Development Aid and South-South Cooperation: The Case of FOCEM*. *Geopolítica*(s). ***Revista de Estudios sobre Espacio y Poder***, Madri, v. 4, n. 1, p. 43-62, 2013.

BOUZAS, Roberto. *Compensating Asymmetries in Regional Integration Agreements: Lessons from MERCOSUR*. *In*: GIORDANO, Paolo; LANZAFAME, Francesco; MEYER-STAMER, Jörg. (org.). ***Asymmetries in Regional Integration and Local Development***. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

BOUZAS, R.; MOTTA VEIGA, P.; RÍOS, S. "*Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur*". *In*: LAGOS, R. (org.). ***América Latina: Integración o Fragmentación?*** Buenos Aires: Edhasa, p. 319-347, 2008.

BRINKERHOFF, Derek W.; JOHNSON, Ronald W. *Good Enough Governance in Fragile States: The Role of Center-Periphery Relations and Local Government*. 2008. *Paper* apresentado na ***4th International Specialised Conference "International Aid and Public Administration Sciences".*** Ancara, Turquia, jun. 23-27, 2008. Disponível em: <www.gsdrc.org/docs/open/con65.pdf>. Acesso em: 05/02/2015.

BRÜLHART, Marius; TORSTENSSON, Johan. ***Regional Integration, Scale Economics and Industry Relocation in the European Union***. 1998. Disponível em: <http://www3.hec.unil.ch/mbrulhar/papers/jt82.pdf>. Acesso em: 07/09/2016.

BURGESS, Michael. *Federalism*. *In*: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (org.). ***European Integration Theory***. New York: Oxford University Press, 2009.

CAMILO JORGE, Maria D. **Pressupostos para a cooperação transfronteiriça entre o Brasil e a Venezuela**: a política externa

como instrumento de desenvolvimento do estado de Roraima. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese, LVIII Curso de Altos Estudos (CAE), 2013.

CARLINO, Alicia; VEIRAVÉ, Federico. *Buscando moderar los efectos de la globalización. La provincia del Chaco y su participación en distintas organizaciones subregionales*. ***Revista de la Facultad de Ciencias Económicas***. Resistencia, Argentina, Universidad Nacional del Nordeste, ano 1, n. 1, dez. 2003.

CARVALHO, José M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

CHAGAS, Francisco C. R. C. **Desenvolvimento e integração da faixa de fronteira** – perspectiva externa e o papel do Itamaraty. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese, LVI Curso de Altos Estudos (CAE), 2011.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Projeto Norte Competitivo.** Sumário executivo. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/eventos/2012/10/1,6902/apresentacaodo-projeto-norte-competitivo.html>. Acesso em: 07/02/2015.

COELHO, Pedro M. P. **Fronteiras na Amazônia**: um espaço integrado. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.

CUNHA, Davilson M. **As metamorfoses dos discursos e interesses em torno da construção da rodovia interoceânica Brasil/Peru**. Rio Branco, Universidade Federal do Acre. Dissertação – Mestrado, 2009.

CUNHA, Euclides da [1908]. Rios em abandono. *In*: ROCHA, Hildon (org.). **Um paraíso perdido**: reunião de ensaios amazônicos. Brasília: Senado Federal, 2000.

CUNHA, Euclides da [1911]. A Transacreana. *In*: ROCHA, Hildon (org.). **Um paraíso perdido**: reunião de ensaios amazônicos. Brasília: Senado Federal, 2000.

CRUZ, José H.B. **Cidadania e integração**. O problema do déficit democrático no processo de construção da União Europeia. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese, L Curso de Altos Estudos (CAE), 2006.

DALLARI, Dalmo de A. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1985.

DAMASCENO, João P. T.; SILVA JÚNIOR, Lauis de O.; FRANÇA, Matheus G. Integração regional e desenvolvimento sustentável: o desafio do Tratado de Cooperação Amazônica. **II Simpósio de Educação Ambiental e Transdisciplinaridade**. Goiânia, 2011. Disponível em: <https://nupeat.iesa.ufg.br/up/52/o/11__Integra____o_regional_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 02/02/2015.

DI PIETRO, Maria S. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

DÍEZ MEDRANO, J. Framing Europe: ***Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom***. Princeton: Princeton University Press, 2003.

DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. *Introducing the Mosaic of Integration Theory*. *In*: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (org.). ***European Integration Theory***. New York: Oxford University Press, 2009.

DOSSA, Derli. Desafios da agricultura brasileira na região Norte. *In*: BRASIL – Secretaria de Assuntos Estratégicos (org.). **Seminário de Segurança da Amazônia**, Brasília, p. 229-236, 2012.

DOUROJEANNI, Marc J. *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*. Lima, ***Bank Information Center, Conservation International, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, ProNaturaleza***. 2006. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/images/stories/file/mar2013/Carretera%20Interoceanica%20-%20Peru.pdf>. Acesso em: 09/01/2017.

DUCHACEK, Ivo. *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in*

International Relations. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (org.). ***Federalism and International Relations****: the Role of Subnational Units*. Nova York: Oxford University Press, p. 1-34, 1990.

ELAZAR, Daniel J. ***Federalism as Grand Design****: Political Philosophers and the Federal Principle*, Lanham: University Press of America, 1987.

ERVATTI, Leila R.; BORGES, Gabriel M.; JARDIM, Antonio P. (org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do *século XXI***. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

FARIA, Vanessa Dolce de. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese, LXI Curso de Altos Estudos (CAE), 2015.

FERNANDES, Ana Maria S. **Cooperação fronteiriça**. Aspectos institucionais. Os comitês de fronteira. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese, XLV Curso de Altos Estudos (CAE), 2002.

FILIPPIM, E.; CETOLIN, S.; ISERN, P.; CASTRO, S. Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. **Desenvolvimento**

em Questão. Ijuí, RS, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, n. 26, p. 5-40, abr./jun. 2014.

FISMAN, R.; GATTI, R. *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*. ***Journal of Public Economics***, v. 83, n. 3, p. 325-345, 2002.

FØLLESDAL, Andreas. *Federalism*. *In*: ZALTA, Edward (org.). ***The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2016***. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/federalism/>. Acesso em: 06/07/2016.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson R. (orgs.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GABEL, M. ***Interests and Integration****: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

GEHRE, Thiago. **A invisibilidade das relações Brasil-Guiana**: o contencioso da ponte sobre o rio Tacutu. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2009. Disponível em: <http://docplayer.com.br/38559596-Paradiplomacia-subnacional-roraimaguiana-e-os-descaminhos-do-contencioso-da-ponte-do-rio-tacutu.html>. Acesso em 1/5/2017.

GIORDANO, Paolo; LANZAFAME, Francesco; MEYER-STAMER, Jörg. (org.). ***Asymmetries in Regional Integration and Local Development***. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

GOES FILHO, Synesio S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**. Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Brasília: FUNAG, 2015.

GOLDZWEIG, Rafael. A entrada da Venezuela no MERCOSUL: análise dos aspectos políticos e econômicos. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, Universidade de São Paulo, v. 1, n. 1, p. 2-29, 2013.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia.** Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Tese – Doutorado, 2011.

GOMES FILHO, Francisco; VAZ, Alcides C. A paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima. **Amazônia Ciência & Desenvolvimento**, Belém, v. 4, n. 7, p. 155-165, jul./dez. 2008.

GUEDES, Carlos M.G. Terra legal Amazônia – Terra para viver, produzir e preservar. *In*: BRASIL – Secretaria de Assuntos Estratégicos (org.). **Seminário de Segurança da Amazônia**, Brasília, p. 215-218, 2012.

HAAS, Ernst. ***The Uniting of Europe****: Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. Stanford University Press, 1958.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John [1787-1788]. *The Federalist Papers. In*: HUTCHINS, Robert M. (org.). ***Great Books of the Western World***. Vol. 43. Encyclopedia Britannica, Inc., 1952.

HOCKING, Brian. *Introduction. In*: HOCKING, B. (org.). ***Foreign Relations and Federal States***. London: Leicester University Press, 1993, p. 1-8.

HOFFMANN, Andrea R; VAN DER VLEUTEN, Anna (org.). ***Closing or Widening the Gap?*** *Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Burlington: Ashgate Publishing, 2007.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. *In*: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). ***Multilevel Governance.*** Oxford University Press, 2004.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance*. ***The American Political Science Review****, v.* 97, n. 2, p. 233-243, mai. 2003.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan. ***The Rise of Regional Authority****: A Comparative Study of 42 Democracies.* Abingdon: Routledge, 2010.

HUEGLIN, Thomas O.; FENNA, Alan. ***Comparative Federalism****: a Systematic Inquiry*. Toronto: University of Toronto Press, 2010.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Região Norte do Brasil e sul da Venezuela:** esforço binacional para a integração das cadeias produtivas. Missão do IPEA na Venezuela e Ministério da Ciência, Tecnologia e Indústrias da Venezuela. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/110511_brasilvenezuela_integraprodutivas.pdf>. Acesso em: 10/10/16.

JAKOB, Alberto A. Migração internacional e segregação socioespacial na Amazônia brasileira. Trabalho apresentado no **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, Águas de Lindóia, SP, nov. 19-23 2012. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/ST12[150]ABEP2012.pdf>. Acesso em: 10/03/2017.

JORDAN, Andrew. *The European Union: an Evolving System of Multi-level Governance... or Government?* **Policy and Politics**, v. 29, n. 2, p. 193-208, mar. 2001.

JUNQUEIRA, Caio G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do MERCOSUL. Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Dissertação – Mestrado, 2014.

JUNQUEIRA, Caio G. B.; LUCIANO, Bruno T. Representatividade e legitimidade na integração regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 21-22, p. 85-102, dez. 2013/jan. 2014.

KANT, Immanuel. ***Projet de paix perpétuelle***. Tradução por Jules Barni. Paris: Hatier, [1795], 1988.

KEATING, Michael. *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (org.). ***Paradiplomacy in Action****: the Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Leicester University Press, p. 1-16, 1999.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. ***Power and Interdependence***. New York: Longman [1977], 2001.

KINCAID, John. *Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation State: Conflict and Cooperation*. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. ***Federalism and International Relations****: the Role of Subnational Units*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 54-75.

KINCAID, John. *Foreign Relations of Subnational Units. In:* ***Federalism in a Changing World: a Conceptual Framework***. Montreal: McGill University, p. 74-96, 2003.

KOHLI, M. *The Battlegrounds of European Identity*. ***European Societies****,* v. 2, p. 113-137, 2000.

KRASNER, Stephen. *The Accomplishments of International Political Economy*. *In*: VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. ***International Relations Theory****: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Allyn and Bacon, 1999.

KRASNER, Stephen. *United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness*. *In*: KATZENSTEIN, P. (org.). ***Between Power and Plenty****: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

KRUGMAN, Paul. *Increasing Returns and Economic Geography*. ***Journal of Political Economy****,* University of Chicago, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.

KUHN, Theresa. *Europa ante portas: Border Residence, Transnational Interaction and Euroscepticism in Germany and France*. ***European Union Politics***, v. 13, n. 1, p. 94-117, mar. 2012.

LAFFAN, Brigid; PAYNE, Diane. *European Integration and Domestic Territorial Politics: INTERREG III and Cross-Border Cooperation*. *In*: BOURNE, A. (org.). ***The EU and Territorial Politics within Member States****: Conflict or Co-operation*. Brill Academic Publishers, 2004.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. *In*: LINHARES, P.; MENDES, C. e LASSANCE, A. (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

LESSA, José V**. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – XLIV Curso de Altos Estudos (CAE), 2002.

LIMA, Maria R. S. *Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur.* ***Foreign Affairs en Español***, v. 7, n. 4, p. 10-12, out.-dez., 2007.

LIMA, Maria R. S. A nova agenda sul-Americana e o papel regional do Brasil. ***Pensamiento Propio***. Buenos Aires, *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* (CRIES), v. 39, p. 211-248, jan.-jun. 2014.

LINHARES, P.; MENDES, C. e LASSANCE, A. (org.). **Federalismo à brasileira***:* questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012.

MACHADO, Lia O.; PARENTE RIBEIRO, Letícia; MONTEIRO, Licio C. R. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre, o Peru e a Bolívia. Cuadernos de Geografía – ***Revista Colombiana de Geografía***, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 15-30, jul./dez. 2014.

MALAMUD, A. *A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. ***Latin American Politics and Society***, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. Entes subnacionais e os desafios da globalização. *In:* MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. (org.). **Relações internacionais de *âmbito subnacional***: a experiência de estados e municípios no Brasil. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-USP, 2014.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina P. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, n. 31, abr. 2002. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>. Acesso em: 04/02/2015.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina P. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 33, São Paulo, p. 99-135, jan.-jun. 2008.

MARIN, Rosa E. A. (org.). **UNAMAZ**: um projeto de cooperação pan-amazônica. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, 2003.

MARKS, G.; HOOGHE, L.; BLANK, K. *European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multilevel Governance.* ***Journal of Common Market Studies****, v.* 34, n. 3, Blackwell, p. 341-378, 1996.

MARTINS, José R. Governos subnacionais e a institucionalização da inserção internacional de interesses econômicos públicos e privados: avaliação das políticas e estratégias nos estados do Paraná e Santa Catarina. **Revista NEP (Núcleo de Estudos Paranaenses)**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 30-38, mar. 2016.

MARTINS, Júlia C. **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico**: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Dissertação – Mestrado, 2010.

MATTLI, Walter. ***The Logic of Regional Integration****: Europe and Beyond.* Cambridge University Press, 1999.

MAU, S., MEWES, J. e ZIMMERMANN, A. *Cosmopolitan Attitudes through Transnational Social Practices?* ***Global Networks***, v. 8, n. 1, p. 1-24, 2008.

MCCORMICK, John. ***Understanding the European Union****: A Concise Introduction*. Palgrave MacMillan, 2008.

MEDEIROS, Marcelo de A. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do MERCOSUL na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 43-67, 2006.

MEDEIROS, Marcelo de A. Legitimidade, democracia e *Accountability* no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 51-69, jun. 2008.

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

MELLO JR., Luiz. Federalismo fiscal e estabilidade macroeconômica no Brasil: antecedentes e perspectivas. *In:* FUKASAKU, K. e MELLO JR., L. (org.). **Conferência internacional em descentralização, relações fiscais intergovernamentais e governança macroeconômica**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1999.

MILNER, Helen. ***Resisting Protectionism****: Global Industries and the Politics of International Trade.* Princeton University Press, 1988.

MOHN E SOUZA, Paulo F. **A subsidiariedade como princípio de organização do estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília, UNICEUB – Centro Universitário de Brasília. Dissertação – Mestrado, 2007.

MORAVCSIK, Andrew. *Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In*: EVANS, P.; JACOBSON, H.; PUTNAM, R. (org.). ***Double-Edged Diplomacy****: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.

MORAVCSIK, Andrew. ***The choice for Europe.*** *Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. *Liberal Intergovernmentalism*. *In*: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (org.).

European Integration Theory. New York: Oxford University Press, 2009.

MOREIRA, Paula G. Governos subnacionais amazônicos: novos padrões de relacionamento na conjuntura internacional contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 105-137, jan./jun. 2013.

MUSGRAVE, Richard A. ***The Theory of Public Finance****: a Study in Political Economy*, New York: Mcgraw-Hill, 1959.

NABUCO, Joaquim [1903]. O direito do Brasil. *In*: **Obras completas de Joaquim Nabuco**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949.

NESHKOVA, Milena. *Subnational Interest in Supranational Governance: Evidence from the EU*. ***Policy Brief***, p. 1-6, verão 2008.

NIEMANN, Arne; SCHMITTER, Philippe. *Neofunctionalism*. *In*: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (org.). ***European Integration Theory***. New York: Oxford University Press, 2009.

NORRIS, Pippa. ***Driving Democracy****: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press, 2008.

NOSSOS VIZINHOS AMAZÔNICOS. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 41-42, p. 166-183, mar./jun. 1968.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 220-243, 2016.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. *Transnational Relations and World Politics: A Conclusion*. ***International Organization***, v. 25, n. 3, "*Transnational Relations and World Politics*", p. 721-748, 1971.

OATES, Wallace. ***Fiscal federalism***. Harcourt Brace Jovanovich, Nova York, 1972.

OLIVEIRA, Elaine C. A integração da Amazônia por meio de incentivos fiscais administrados pela SUFRAMA: reflexos para o desenvolvimento nacional. *In*: BRASIL – Secretaria de Assuntos Estratégicos (org.). **Seminário de Segurança da Amazônia**, Brasília, p. 253-275, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010.

OLIVEIRA, Miguel D. **Cidadania e globalização**. A política externa brasileira e as ONGs. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – XXXIV Curso de Altos Estudos (CAE), 1997.

ONUKI, Janina. MERCOSUL, para além de uma agenda externa. **Meridiano 47, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, v. 5, n. 47, p. 20-21, jun. 2004.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA Amâncio J. Eleições, política externa e integração. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 145-155, nov. 2006.

PASSOS, Thaís V. **Conexão física e integração política na América do Sul com foco no desenvolvimento socioeconômico**: uma análise do Eixo Amazonas. Santiago: CEPAL, 2014. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36713>. Acesso em: 02/01/2017.

PEREIRA, João M. **A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul** – IIRSA como instrumento da política brasileira para a integração da América do Sul. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – XLVIII Curso de Altos Estudos (CAE), 2005.

PEREIRA, Márcia R. S. **Iniciativa MAP**. Um emergente movimento social transfronteiriço e sua gestão no desenvolvimento sustentável na região da Amazônia sul ocidental. Dissertação – Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

PEREIRA, Osny D. **Itaipu: prós e contras** – ensaio sobre a localização, no Brasil, da maior barragem do mundo e suas implicações em nossa política continental. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

PERZ, Stephen G. ***Crossing Boundaries for Collaboration**: Conservation and Development Projects in the Amazon*. Lexington Books, 2016.

PETERS, Guy; PIERRE, John. *Governance Approaches*. *In*: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (org.). ***European Integration Theory***. New York: Oxford University Press, 2009.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (org). **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

PINTO, Jacques S. C. P. Planejamento público, desenvolvimento regional e integração da Amazônia brasileira: impactos no desenvolvimento nacional. *In*: BRASIL – Secretaria de Assuntos Estratégicos (org.). **Seminário de Segurança da Amazônia**, Brasília, p. 347-371, 2012.

PORTO, Paulo de Sá. ***MERCOSUL and Regional Development in Brazil:** a Gravity Model Approach*. Instituto de Economia, UNICAMP, 2000. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id =654423>. Acesso em: 16/09/2016.

PRADO, Henrique S.A. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do MERCOSUL. Dissertação – Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2010.

PRADO, Henrique S.A. A paradiplomacia no processo de integração regional – o caso do MERCOSUL. Trabalho apresentado no **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200023&script=sci_arttext>. Acesso em: 02/02/2015.

PROUDHON, Pierre J. *Du principe fédératif et oeuvres diverses sur les problèmes politiques européens [1863]*. *In*: ***OEuvres completes***. Paris: éd. Rivière, 1959.

PUCCI, Adriano S. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PUGA, Diego. ***European Regional Policies in Light of Recent Location Theories***. 2001. Disponível em: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03778.pdf>. Acesso em: 07/09/2016.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games*. ***International Organization***. Massachusetts Institute of Technology, v. 42, n. 3, p. 427-460, Boston, verão 1988.

QUINTAES, João A. D. **Desafios e perspectivas da conexão interoceânica Brasil-Peru (2006-2010)**. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – LVII Curso de Altos Estudos (CAE), 2012.

RAMON-BERJANO, Carola B. *Reducing Regional Disparities with Integrated Peripheral Zones: Northern Argentina and Zicosur.* ***Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets*****,** Decatur, Georgia, v. 4, p. 1-17, 2009.

REIS, Arthur C. F. [1960]. **A Amazônia e a cobiça internacional**. Rio de Janeiro: Edinova, 1965.

REIS, Arthur C. F. [1966]. **A Amazônia e a integridade do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2005.

REZENDE, Flávio C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil: 1980-1994. **Revista Dados**, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997.

RIBEIRO, Adagenor L. Projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia, com foco nos campos econômico e social. *In*: BRASIL – Secretaria de Assuntos Estratégicos (org). **Seminário de Segurança da Amazônia**, p. 237-252, Brasília, 2012.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, v. 21, n. 81, p. 177-196, Brasília, jan./mar. 1984.

ROCHA, Júlio C. B. A Zona Franca de Manaus e os Fundos FEDER: Sísifos felizes ou paraísos artificiais? *In*: SEXTO, Carlos F. *et al*. (org.). **Sociedade da Información em Espacios Periféricos**. Novas Formas de Exclusión Social. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2006, p. 187-197.

ROCHA, William M. **Relações internacionais em cidades amazônicas**: atuação e inserção internacional de Belém e Manaus (1997-2012). Belém, Universidade Federal do Pará. Dissertação de Mestrado, 2013.

ROCHA, William M. Paradiplomacia, desenvolvimento e integração regional de cidades amazônicas: desafios e especificidades do estado do Pará. Trabalho apresentado no **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.proceedings.scielo.br>. Acesso em: 06/02/2015.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**. Um estudo do caso brasileiro. Estudo encomendado pela Frente Nacional de Prefeitos, São Paulo, 2011.

ROGOWSKI, Ronald. ***Commerce and Coalitions***: *How Trade Affects Domestic Political Alignments.* Princeton University Press, 1989.

ROJAS, Gustavo. FOCEM: *Evaluación sobre su desempeño y posibilidades de reforma*. ***Observatorio de Economía Internacional***. 2015. Disponível em: <http://www.cadep.org.py/uploads/2015/09/Art%C3%ADculo-GRC-Final-Full-Color-1.pdf>. Acesso em: 20/09/2016.

ROSENAU, James. ***Along the Domestic-Foreign Frontier***: *Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

RUSSETT, Bruce. *Liberalism. In*: DUNNE, T; KURKI, M.; SMITH, S. (org.). ***International Relations Theories***: *Discipline and Diversity*. New York: Oxford University Press, 2010.

SALGADO, Reinaldo J.A. **Fundos estruturais para o MERCOSUL**: lições da experiência europeia. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – L Curso de Altos Estudos (CAE), 2006.

SALOMÓN, Mônica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. *In*: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (org). **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec. *Neofunctionalism and Supernational Governance.* 2009. *In*: JONES, E.; MENON, A.; WEATHERILL, S. ***The Oxford Handbook of the European Union***. Oxford University Press, 2012.

SANTOS, Luís Cláudio V. G. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

SANTOS, Luís Cláudio V. G. **O Império e as Repúblicas do Pacífico**: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia. Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

SANTOS, Paula G. S.; PORTO, Jadson L. R. Novos usos da fronteira Amapá-Guiana Francesa: expectativas de construção e ensaios de cooperação. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, v. 7, n. 1, p. 1197-1213, 2013. Disponível em: <http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/>. Acesso em: 05/02/2015.

SARAIVA, Miriam G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *In*: **3° Encontro Nacional ABRI 2011**, 3, São Paulo, 2011. *Proceedings of the 3rd ENABRI* 2011, 3° Encontro Nacional ABRI, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>. Acesso em: 02/02/2015.

SAUSI, José L.; ODDONE, Nahuel. *La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUL*. ***Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas***, v. XI, n. 2, Nariño, 2010, p. 131-159.

SAUSI, José L.; ODDONE, Nahuel. *Cooperación Transfronteriza e Integración: oportunidades para el desarrollo del Perú*. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 2, n. 1, p. 117-143, Brasília, 2012. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 03/02/2015.

SEDDON, Jessica. *Participation, Civil Society, and Decentralization*. *In*: LITVACK, J.; SEDDON, J. (org.). ***Decentralization Briefing Notes***. Washington: World Bank Institute, 1999. Disponível em: <http://

siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>. Acesso em: 12/07/2016.

SERRA, José. Vinte e cinco anos e muito por fazer. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistascategoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/14420-vinte-e-cinco-anos-e-muito-porfazer-o-globo-10-07-2016>. Acesso em: 31/12/2016.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

SILVA. Milton T. **As visões sociais, econômicas e políticas da Amazônia brasileira**: organização do espaço, reflexos externos. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – XXVII Curso de Altos Estudos (CAE), 1993.

SILVA, Pedro C. **A integração da Amazônia sul-ocidental no contexto desenvolvimentista da América Latina** – IIRSA-PAC-aPDS no Acre. Universidade Federal do Acre, 2013a.

SILVA, Rodolfo I. O multilateralismo amazônico, entre êxitos geopolíticos e entraves executivos: trajetória do processo de cooperação de 1978 a 2012. ***Brazilian Journal of International Relations***, *v.* 2, n. 3, Marília, set./dez. 2013b, p. 533-559.

SIMÃO, Ana R. F. A política externa e o MERCOSUL nas eleições presidenciais de 2014**.** ***Revista Conjuntura Austral***, v. 5, n. 25, Porto Alegre, ago./set. 2014, p. 44-61.

SIMAS MAGALHÃES, C.A. **O Tratado de Cooperação Amazônica** – um instrumento de ação diplomática. Brasília, Instituto Rio Branco, Tese – XVI Curso de Altos Estudos (CAE), 1993.

SIMÕES, Antônio J. F. **Amazônia e desenvolvimento sustentável:** a importância da cooperação entre os países amazônicos. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Artigo_Simoes_FUNAG_Amazonia.pdf>. Acesso em: 11/03/2015.

SMITH, Adam [1776]. ***An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations***. Londres: Dent, 1954.

SOLDATOS, Panayotis. *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. ***Federalism and International Relations****: the Role of Subnational Units*, p. 34-53. New York: Oxford University Press, 1990.

SOUZA, André M.; OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo S. O fundo de convergência estrutural do MERCOSUL. Agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional***,* IPEA, n. 5, p. 7-16, jan.-mar. 2011.

_____ Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no MERCOSUL. IPEA, **Texto para discussão**, n. 1.477. Rio de Janeiro, mar. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5031>. Acesso em: 02/02/2015.

SOUZA NETO, José E. A. O Tratado de Cooperação Amazônica. *In*: DANESE, Sergio F. (org.). Ensaios de Hist*ó*ria Diplom*á*tica do Brasil (1930-1986). **Cadernos do IPRI** n. 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional***,* v. 45, n. 1, p. 117-145, Brasília, 2002.

_____ O regionalismo do Brasil. *In*: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio (org.). **Brasil e América do Sul.** Olhares cruzados. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Maria M. S.; LEITE. R. O. Interpretações sobre ações de integração na Amazônia sul ocidental: a rodovia Interoceânica e a Iniciativa MAP na tríplice fronteira Brasil, Peru e Bolívia. **Relatório de pesquisa de campo do Projeto Conexão Local**, Modalidade Interuniversitária, São Paulo/SP-Sobral/CE, 2013. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/cliu-2013rodovia_interoceanica_e_map.pdf>. Acesso em: 10/10/2015.

TER-MINASSIAN, T. Descentralização e gestão macroeconômica. *In*: FUKASAKU, K. e MELLO JR., L. (org.). **Conferência internacional em descentralização, relações fiscais intergovernamentais e governança macroeconômica**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1999.

TERRA, Maria I. MERCOSUR: *Treatment of Asymmetries and Economic Growth*. Trabalho apresentado na ***12th Annual Conference on Global Economic Analysis***, Santiago, Chile, 2009. Disponível em: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=3085>. Acesso em: 10/10/2015.

TIEBOUT, C. M. *A Pure Theory of Local Expenditures*. ***The Journal of Political Economy***, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

TILIO NETO, Petrônio. **Soberania e ingerência na Amazônia brasileira**. São Paulo: Plêiade, 2009.

TINBERGEN, J. ***Shaping the World Economy****; Suggestions for an International Economic Policy.* Nova York: Twentieth Century Fund, 1962.

TONIATTI, Virgínia B. S. A aproximação institucional da França à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Perspectivas**. Brasília: Instituto Rio Branco, Tese – L Curso de Altos Estudos (CAE), 2006.

VERAS, Beni. Os dois Brasis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1994, p.11.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. ***International Relations Theory****: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Allyn and Bacon, 1999.

WANDERLEY, Luiz E.; VIGEVANI, Tullo (org.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e MERCOSUL. São Paulo: Editora PUC-SP, 2005.

YAHN FILHO, Armando G. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sul-americano. **III Encontro Nacional ABRI**, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100029&script=sci_arttext>. Acesso em: 12/08/2015.

f) Sítios eletrônicos consultados

<http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br>

<http://www.ac.gov.br>

<http://ageamapa.ap.gov.br>

<http://www.amapa.gov.br>

<http://www.amazonas.am.gov.br>

<http://araamazonia.org>>

<http://blogdoconfucio.com.br/

<https://blogfonari.wordpress.com>

<http://www.cnpp-otca.gob.pe>

<http://coica.org.ec>

<http://cor.europa.eu>

<http://dai-mre.serpro.gov.br>

<https://www.facebook.com/PanAmazonia>

<http://www.fccrmercosur.org

<https://foropanamazonico.wordpress.com>

<http://www.funai.gov.br>

<http://www.gcftaskforce.org>

<http://www.iirsa.org>

<http://www.integracao.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.itamaraty.gov.br>

<http://www.mdic.gov.br>

<http://www.mercociudades.org>

<http://www.mercosur.int/focem>

<http://otca.info/portal>

<http://www.pa.gov.br>

<www.pmrb.ac.gov.br>

<http://portal.ifac.edu.br>

<https://raisg.socioambiental.org>

<http://www.rondonia.ro.gov.br>

<http://www.rr.gov.br>

<http://www.suframa.gov.br>

<http://www.transportes.gov.br>

<http://www.ufpa.br/unamaz>

<https://www.uclg.org>

<http://under2mou.org>

g) Artigos jornalísticos

EXAME. "Estudantes de medicina na Bolívia – a tragédia educacional" 03/11/2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/brasil-no-mundo/2013/11/03/estudantes-demedicina-na-bolivia-a-tragedia-educacional/>. Acesso em 09/10/2016.

FOLHA DE S. PAULO. "Após incidente diplomático, Lula inaugura ponte", 15/9/2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1509200907.htm>. Acesso em: 01/05/2017.

FOLHA DE S. PAULO. "Autoridades de RR contestam bloqueio de estrada por índios", 09/04/2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1873923-autoridades-de-rr-contestambloqueio-de-estrada-por-indios.shtml>. Acesso em: 23/04/2017.

FOLHA DE S. PAULO. "Prefeito de Caracas defende que Venezuela dê garantias de conduta democrática", 27/10/2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/prefeito-de-caracas-defende-que-venezuela-degarantias-de-conduta-democratica/> Acesso em: 23/10/2016.

VALOR ECONÔMICO. "Estados precisam de aumento de impostos, diz Confaz", 18/06/2016. Disponível em: <http://www.valor.com.

br/brasil/4605083/estados-precisam-deaumento-de-impostos-diz-confaz>. Acesso em: 21/06/2016.

VALOR ECONÔMICO. "ZPE do Acre, primeira no país, recebe autorização da Receita", 4/4/2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/2603244/zpe-do-acre-primeira-nopais-recebe-autorizacao-da-receita>. Acesso em: 20/04/2017.

ZERO HORA. "Justiça proíbe atuação de médicos uruguaios em Santa Vitória do Palmar", 18/03/2014. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/03/justicaproibe-atuacao-de-medicos-uruguaios-em-santa-vitoria-do-palmar-4449745.html>. Acesso em: 20/02/2017.

h) Entrevistas

Governo Federal

Alexandre Bastos Peixoto, então coordenador da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira e coordenador-geral de Programas Macrorregionais da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, em 11/12/2015.

Bruno Sadeck, então assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo e membro da Secretaria Técnica Permanente do capítulo brasileiro do FCCR, em 26/11/2015.

Carla Barroso Carneiro, então assessora internacional do Ministério da Educação, ex-chefe da Divisão de América Meridional IV do Ministério das Relações Exteriores, em 11/12/2015.

Cecília Gonçalves Malaguti de Souza do Prado, então coordenadora-geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais

e Mobilização de Parcerias Institucionais da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, em 27/11/2015.

Clemente Baena Soares, então diretor do Departamento de América do Sul II do Ministério das Relações Exteriores, em 09/12/2015.

Cristina Timponi Cambiaghi, então chefe da Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 04/12/2015.

Elói Ritter Filho, então chefe da Divisão de América Meridional II do Ministério das Relações Exteriores, em 10/12/2015.

Fabrício Araújo Prado, então assessor internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, em 19/11/2015 (função integrada à Secretaria de Governo pela reforma ministerial determinada pela Lei nº 13.266, 05/04/2016).

Henrique Luiz Jenné, então chefe do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores na região Norte, em 26/11/2015.

Marcelo Bohlke, então chefe da Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores, em 20/11/2015.

Maria Cristina Milani, então coordenadora alterna brasileira do SGT7 e do SGT14 e analista de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, em 26/11/2015.

Pablo Duarte Cardoso, ex-chefe da Divisão de Europa I do Ministério das Relações Exteriores, em 20/02/2017.

Paulo Eduardo de Azevedo Ribeiro, então chefe da Divisão de América Meridional IV do Ministério das Relações Exteriores, em 10/12/2015.

Philip Fox-Drummond Gough, então chefe da Divisão de MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores, ex-chefe da Divisão de América Meridional I, em 30/11/2015.

Reinaldo Salgado, então diretor do Departamento de MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores, em 25/05/2015.

Sílvia Drummond, então analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 01/12/2015.

Wladimir Valler Filho, então subchefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores, em 22/12/2015.

Governos estaduais e outros atores locais

Esther Verónica Caro Cavalcante, então secretária extraordinária de Assuntos Internacionais do estado de Roraima, em 27/11/2015.

Farid Mendonça Júnior, então secretário executivo adjunto de Relações Internacionais da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do estado do Amazonas, em 14/12/2015.

Irving Foster Brown, professor da Universidade Federal do Acre, membro fundador da Iniciativa MAP, em 13/11/2015.

Ivana Guerreiro, então coordenadora de Planejamento da Secretaria de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis do estado do Acre, e ex-coordenadora do Núcleo Estadual para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do estado do Acre, em 09/11/2015.

Ivanilda Frazão Tolentino, ex-coordenadora do Centro Internacional de Negócios da Federação das Indústrias do estado de Rondônia (FIERO) e ex-gerente de assuntos internacionais da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Regularização Fundiária de Rondônia, em 23/11/2015.

José Marcelo Lima, coordenador do Centro Internacional de Negócios da Federação das Indústrias do estado do Amazonas, em 14/12/2015.

Jurilande Aragão Silva, então presidente da Associação Comercial, Industrial de Serviço e Agrícola do Acre (ACISA), em 10/11/2015.

Lidiane Rodrigues Vieira, então assessora de Relações Internacionais da Agência de Desenvolvimento Econômico do estado do Amapá (ADAP), cargo que já ocupara em administração anterior do governador Waldez Góes (2007-2010), em 01/12/2015.

Márcia Regina de Sousa Pereira, então chefe da Casa Civil do estado do Acre, em 10/11/2015.

Marconde Noronha, então assessor da Secretaria Adjunta de Relações Internacionais da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do estado do Amazonas, em 14/12/2015.

Ofélia Machado, então secretária adjunta da Secretaria de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis do estado do Acre, em 9/11/2015.

Sandra Morais de Almeida, coordenadora geral de Comércio Exterior da Superintendência da Zona Franca de Manaus, em 14/12/2015.

Thainá Peixoto de Souza Rodrigues, gerente da Divisão de Relações Internacionais da Federação do Comércio do Amapá (FECOMERCIO-AP), em 30/11/2015.

Thomaz Afonso Queiroz Nogueira, então secretário de estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas, ex-superintendente da Zona Franca de Manaus (2012-2014), em 14/12/2015.

Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica Carlos Aragón, coordenador de Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável, então diretor administrativo da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, em 13/11/2015.

i) Fontes primárias

Documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores

MRE. Circular telegráfica 89.470, de 18/03/2013 (ostensiva).

MRE. Circular telegráfica 98.599, de 20/07/2015 (ostensiva).

MRE. Despacho telegráfico 61, de 09/02/2018, para a embaixada em Bogotá (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 198, de 17/07/2009, para o consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 461, de 16/09/2010, para a embaixada em Caracas (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 113, de 10/07/2017, para a embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 441, de 29/11/2016, para a embaixada em La Paz (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 233, de 23/03/2011, para a embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 454, de 14/06/2011, para a embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 696, de 23/08/2011, para a embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 944, de 08/11/2011, para a embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 598, de 10/7/2014, para a embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 411, de 03/12/2012, para a embaixada em Paramaribo (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 785, de 22/10/2010, para a embaixada em Paris (ostensivo).

MRE. Despacho telegráfico 433, de 23/09/2013, para a embaixada em Quito (ostensivo).

MRE. Nota à imprensa 337, de 13/8/2016. Estado da implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela.

MRE. Nota à Imprensa 180, de 07/06/2017. Comitê de fronteira Brasil-Guiana – Lethem, 5 e 6 de junho de 2017.

MRE. Telegrama 752, de 27/07/2015, da embaixada em Bogotá (ostensivo).

MRE. Telegrama 492, de 14/10/2016, da embaixada em Bruxelas (ostensivo).

MRE. Telegrama 259, de 20/07/2004, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 22, de 18/01/2005, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 384, de 05/11/2008, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 437, de 08/12/2008, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 33, de 19/01/2009, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 625, de 18/11/2009, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 301, de 08/07/2010, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 81, de 04/03/2011, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 139, de 15/04/2011, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 386, de 03/08/2012, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 704, de 26/12/2012, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 487, de 02/09/2013, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 234, de 30/06/2015, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 281, de 26/10/2016, do consulado-geral em Caiena (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.232, de 19/11/2009, da embaixada em Caracas (ostensivo).

MRE. Telegrama 253, de 28/05/2015, do consulado em Cobija (ostensivo).

MRE. Telegrama 757, de 30/10/2006, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 302, de 27/04/2009, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 521, de 20/07/2009, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 529, de 22/07/2009, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 535, de 27/07/2009, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 540, de 31/07/2009, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 654, de 21/09/2009, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 581, de 05/09/2014, da embaixada em Georgetown (ostensivo).

MRE. Telegrama 901, de 04/06/2007, da embaixada em La Paz (ostensivo).

MRE. Telegrama 917, de 05/06/2007, da embaixada em La Paz (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.467, de 08/11/2011, da embaixada em La Paz (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.534, de 24/11/2011, da embaixada em La Paz (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.713, de 26/11/2013, da embaixada em La Paz (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.894, de 15/12/2011, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 255, de 18/02/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 468, de 25/03/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 471, de 26/03/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 538, de 03/04/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 545, de 04/04/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 547, de 07/04/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 553, de 08/04/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 681, de 07/05/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 911, de 26/06/2014, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 998, de 05/08/2015, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.607, de 23/12/2015, da embaixada em Lima (ostensivo).

MRE. Telegrama 456, de 17/06/2013, da embaixada em Paramaribo (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.880, de 17/12/2012, da embaixada em Paris (ostensivo).

MRE. Telegrama 242, de 03/03/2011, da embaixada em Quito (ostensivo).

MRE. Telegrama 1.041, de 22/12/2017, da embaixada em Quito (ostensivo).

MRE. Telegrama 864, de 03/08/2015, da embaixada em Santiago (ostensivo).

MRE. Divisão de Atos Internacionais. **Manual de procedimentos**. Brasília, maio de 2010. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-deprocedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>. Acesso em: 03/09/2016.

MRE. **Regimento interno da Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica** (aprovado na segunda reunião

da Comissão, em 30/09/2003). Arquivo do Departamento de América do Sul II.

MRE. **Relato de reunião da Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica**, realizada em Brasília, em 24/10/2006. Arquivo do Departamento de América do Sul II.

Documentos oficiais de outros órgãos do governo federal

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2016.

MI (Ministério da Integração Nacional). **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Grupo de trabalho interfederativo de integração fronteiriça. Brasília, 2010.

MI (Ministério da Integração Nacional). **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. Brasília, 2005.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Presidência da República, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-prevenção-dodesmatamento/ plano-amazônia-sustentável-pas>. Acesso em: 10/01/2017.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Moção nº 59 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos**, de 20/9/2011. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=101:mocoes&catid=17:mocoes&Itemid=113>. Acesso em: 14/01/2017.

SAF (Subchefia de Assuntos Federativos). **Revista do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados e Províncias do MERCOSUL –**

FCCR. PPT Brasileira, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revistafccr>. Acesso em: 4/10/2016.

SECRETARIA DE GOVERNO. **MERCOSUL Social e Participativo**. Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/acoesinternacionais/Articulacao/articulacao-internacional/mercosul/mercosul-volume2-finalmaio20101.pdf>. Acesso em: 22/11/2016.

SENADO FEDERAL. **Anais do Senado do Império do Brasil**. Segunda sessão de 1864 da 12ª legislatura, 1864. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp>. Acesso em: 20/12/2016.

SUFRAMA. **Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus**. Superintendência da Zona Franca de Manaus, SUFRAMA, 2017. Disponível em: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manaus/poloindustrial>. Acesso em: 01/04/2017.

Discursos

BARROS, Sebastião do Rego. Discurso do secretário-geral das Relações Exteriores por ocasião do "Encontro do Norte sobre o MERCOSUL", Manaus, 12 de abril de 1996. *In*: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 78, 1º sem. de 1996. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N78_1Sem_1996.pdf>. Acesso em: 15/09/2016.

CAPIBERIBE, João. **Pronunciamento no plenário do Senado Federal**, em 21 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/415879>. Acesso em: 01/06/2017.

CAPIBERIBE, João. **Pronunciamento no plenário do Senado Federal**, em 14 de março de 2013 (reproduzido na Circular telegráfica 89.470 do MRE, de 18/03/2013, ostensiva).

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do presidente da República, no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica. Caracas, 6 de abril de 2000. *In*: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 86, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1° sem. 2000.

FRANCO, Itamar. Discurso do vice-presidente da República, no exercício do cargo de presidente da República, por ocasião da VI Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. Buenos Aires, 2 de dezembro de 1992. *In*: **Presidente Itamar Franco**. Discursos de política externa: de novembro de 1992 a maio de 1993. Brasília: Presidência da República, 1993.

FRANCO, Itamar. Discurso do presidente da República na sessão solene de abertura da V Assembleia Ordinária do Parlamento Amazônico. Brasília, 10 de maio de 1993a. *In*: **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: FUNAG, 2008.

FRANCO, Itamar. Discurso do presidente da República na primeira sessão de trabalho, em assuntos políticos, da VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio. Santiago do Chile, 15 de outubro de 1993b. *In*: **Presidente Itamar Franco**. Discursos de política externa – II. Brasília: Presidência da República, 1994.

FRANCO, Itamar. Discurso do presidente da República por ocasião da cerimônia de inauguração da V Reunião de Chefes de Estado do Conselho do Mercado Comum, Colônia, 17 de janeiro de 1994. *In*: **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: FUNAG, 2008.

KUBITSCHEK, Juscelino. **Discurso do presidente da República ao receber as colunas da Caravana da Integração Nacional**. Brasília,

2 de fevereiro de 1960. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/ jk/discursos/1960/05.pdf>. Acesso em: 21/12/2016.

LAFER, Celso. **Discurso do ministro das Relações Exteriores por ocasião da formatura da turma Antônio Houaiss do Instituto Rio Branco**. Brasília, 12 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministrodasrelacoes-exteriores-discursos/10610-discurso-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoesexteriores-professor-celso-lafer-no-dia-do-diplomata-por-ocasiao-da-cerimonia-de-formaturada-turma-antonio-houaiss-instituto-rio-branco-12-de-junho-de-2002>. Acesso em: 03/09/2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do presidente da República na solenidade de lançamento da pedra fundamental das obras da ponte de integração Brasil-Peru.** Assis Brasil-AC, 11 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luizinacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004>. Acesso em: 07/11/2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do presidente da República na cerimônia de início das obras da rodovia Interoceânica**. Puerto Maldonado–Peru, 08 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luizinacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005>. Acesso em: 07/11/2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do presidente da República na inauguração do novo terminal de passageiros do aeroporto de Cruzeiro do Sul**. Rio Branco, AC, 28 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luizinacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009>. Acesso em: 07/11/2016.

PIMENTA BUENO, **José Antonio, o marquês de São Vicente, discurso no Senado do Império, a 03/06/1864**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp>. Acesso em: 20/12/2016.

PRODI, Romano. *After the Reform: a Future Strategy for Europe as a Whole*. Discurso proferido no Fórum Internacional ***Europe without Borders***. Berlim, 19 de janeiro de 2001.

VARGAS, Getúlio. **Discurso do Rio Amazonas**. Manaus, AM, 10 de outubro de 1940. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1942_v4_n2.pdf>. Acesso em: 20/12/2016.

Documentos oficiais do MERCOSUL

As decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) citadas ao longo do texto estão disponíveis em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/526/11/innova.front/decisiones>. Acesso em: 05/08/2018.

MERCOSUL. Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de acreditação de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e estados associados. 2008. Disponível em: <http://arcusul.mec.gov.br/index.php/pt-br/acordo-de-criacao>. Acesso em: 9/10/2016.

MERCOSUL. FOCEM. El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (2005-2015). Unidad Tecnica FOCEM – Secretaria del Mercosur. Dez. 2015 a.

MERCOSUL. FCCR. Ata da XXXVIII Reunião de coordenadores do FCCR, 25/07/2013. Disponível em: <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/Acta_XXXVIII_reunion_coordinadores_FCCR.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

MERCOSUL. FCCR. Ata da XIV Reunião Plenária do FCCR, 11/07/2013. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/Acta_FCCR_CN_julio_2014_venezuela.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

MERCOSUL. FCCR. Ata da II Reunião ordinária do FCCR, 17/12/2007. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/acta_II_FCCR.pdf>.Acesso em: 01/10/2016.

MERCOSUL. FCCR. Ata da XVII Reunião Plenária do FCCR, 19/12/2015 b. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasRemi/XVII_plenariaFCCR_Asuncion_19dic2015.pdf>. Acesso em: 01/10/2016.

MERCOSUL. FCCR. Recomendação 00/08 do FCCR ao GMC, em 15/12/2008. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes243plenarias/copy2_of_iv-reuniao-plenaria-fccr-pptb2008/cooperacao-transfronteirica/>. Acesso em: 01/10/2016.

MERCOSUL. Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. 2006. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/pt/Protocolo%20Venezuela%20PT.pdf>. Acesso em: 23/10/2016.

MERCOSUL. REAF. Ata da Reunião das Organizações da Sociedade Civil da XLIII Seção Nacional Brasileira da REAF, 26/05/2015.

Documentos oficiais da OTCA

OTCA. ***Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica***. Secretaria Permanente da OTCA, Brasília, 2011.

OTCA. ***Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica***. Actualización resumida 2003-2012. Secretaria Permanente da OTCA, Brasília, 2013a. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/_upload/base_juridica/149-Espanhol.BJ.pdf>. Acesso em: 04/01/2017.

OTCA. ***Comisiones Nacionales Permanentes del Tratado de Cooperación Amazónica***. Secretaria Permanente da OTCA, Brasília, 2014.

OTCA. *Declaração da XII Reunião de Chanceleres*. ***El Coca***, 2013b. Disponível em:<http://otca.pagina-oficial.com/library/details/11>. Acesso em: 02/02/2017.

OTCA. **Plano Estratégico 2004-2012**. Secretaria Permanente da OTCA, Brasília, 2004.

OTCA. ***Sistema de Vigilancia en Salud Ambiental para la Región Amazónica*** – *Informe Final de Ejecución del Proyecto*. Secretaria Permanente da OTCA, Brasília, 2015.

Documentos oficiais da UNASUL

UNASUL. COSIPLAN – Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2016. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Secretaría CCT COSIPLAN-IIRSA. 2016. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-avance-de-la-api-2016.html>. Acesso em: 03/01/2017.

UNASUL. CSS. ***Plan Quinquenal 2010-2015***. Consejo de Salud Suramericano. 2010. Disponível em: <http://www.isags-unasur.org/it_biblioteca.php?cat=1&lg=2&bb=67> Acesso em: 23/06/2017.

Atos internacionais

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. 2005.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas Proximidades das Cidades de Brasiléia e Cobija. 2003.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos. 2004.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia para Construção de uma Ponte sobre o Rio Mamoré entre as Cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerín. 2007.

Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República da Colômbia para a criação da Comissão de Vizinhança Brasileiro-Colombiana. 1993.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Colômbia para o estabelecimento da Zona de Regime Especial Fronteiriço para as localidades de Tabatinga e Letícia. 2008.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Colômbia sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Colombianos entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas. 2010.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa relativo à Construção de uma Ponte Rodoviária sobre o Rio Oiapoque ligando a Guiana Francesa e o estado do Amapá. 2005.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa na Área da Luta contra a Exploração Ilegal do Ouro em Zonas Protegidas ou de Interesse Patrimonial. 2008.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa relativo à Cooperação Transfronteiriça em Matéria de Socorro de Emergência. 2012.

Acordo, por troca de notas, entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa para o Estabelecimento de Regime de Circulação Transfronteiriça. 2014.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa para o Estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço de Bens de Subsistência entre as localidades de Oiapoque e St. Georges de l´Oyapock. 2014.

Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa referente ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e de Cargas. 2014.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Cooperativista da Guiana para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o rio Tacutu. 1982.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Guiana para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço e de Transporte para as Localidades de Bonfim e de Lethem. 2009.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. 2017.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Acre, nas Proximidades das Cidades de Assis Brasil e Iñapari. 2003.

Declaração dos governos da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Integração Física e Conservação do Meio Ambiente. Assis Brasil, 21 de janeiro de 2006.

Acordo-quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça Brasil-Peru. 2009.

Acordo-quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. 2009.

Acordo-quadro entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para o Estabelecimento de Sistemas de Controle Integrado em Postos de Fronteira do Brasil e do Peru. 2009.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru para Facilitação do Trânsito de Veículos de Uso Particular. 2009.

Acordo para Integração Fronteiriça entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru na Área de Telecomunicações. 2013.

Acordo de Ampliação Econômico-comercial entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru. 2016.

Acordo sobre Regularização Migratória entre a República Federativa do Brasil e a República do Suriname. 2004.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. 2002.

Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde. 2008.

Protocolo Adicional ao Convênio de Amizade e Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela, de 17 de novembro de 1977 "Protocolo da Guzmania". 1994 (cria a Comissão Binacional de Alto Nível).

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Bolivariana da Venezuela sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. 2010.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Bolivariana da Venezuela para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço. 2010.

PARIS AGREEMENT. 2015. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 01/09/2016.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. 1978. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=126133>. Acesso em: 13/1/2017.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas**. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-dauniao-de-nacoes-sul-americanas?lang=pt-BR>. Acesso em: 01/01/2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. 2007. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>. Acesso em: 11/09/2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 1992. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026> Acesso em: 11/09/2016.

Documentos, Declarações e outros instrumentos firmados por governos estaduais

ACRE. **Carta de Rio Branco**. Documento final do "Seminário Internacional de Desenvolvimento Econômico Integrado Sustentável no Sudoeste da Pan-Amazônia (Brasil-Bolívia-Peru)", Rio Branco, 15 de junho de 2012.

ACRE. **Carta da secretária de Turismo e Lazer, Ilmara Rodrigues Lima, ao presidente Regional de Cusco, Jorge Acurio Tito**, em 4 de janeiro de 2013.

ACRE. **Carta de intenções entre o estado do Acre e a Junta de Coordenação do Conselho Inter-regional Amazônico do Peru**. Rio Branco, 13 de agosto de 2014.

AMAPÁ. **Declaração de intenção entre o governo do Departamento da Guiana Francesa e o governo do estado do Amapá**. Macapá, 14 de agosto de 2009.

RONDÔNIA. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Fronteira**. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Porto Velho, 2012.

RONDÔNIA. ***Declaración de Hermandad que celebran los Gobiernos del Departamento Autónomo del Beni y del Estado de Rondonia***. Trinidad, 17 de novembro de 2013.

RORAIMA. **Declaração conjunta dos governadores dos estados de Roraima da República Federativa do Brasil e Bolívar da República Bolivariana da Venezuela**. Salvador, 15 de dezembro de 2008.

RORAIMA. **Termo de Cooperação Técnica entre o estado de Roraima e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**

– OTCA, Objetivando a Concessão de Apoio na elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico do estado de Roraima, dez. 2015. Extrato publicado no **Diário oficial da União** de 24/02/2016, p. 163.

Legislação

ALEMANHA. **Lei sobre Cooperação entre a Federação e os *Länder* em Assuntos da União Europeia (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*).** Disponível em: <http://www.gesetze-im-Internet.de/euzblg>. Acesso em: 01/07/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/10/1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17/06/2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.106, de 16/06/1970**. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm>. Acesso em: 22/4/2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.576, de 26/11/2015**. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm. Acesso em: 22/04/2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.839, de 11/7/2006**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.

gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm>. Acesso em: 22/06/2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.987, de 17/4/2013**. Altera o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7987.htm>. Acesso em: 22/06/2017.

BRASIL. **Decreto não numerado, de 8 de novembro de 2002**. Cria a Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9725.htm>. Acesso em: 17/01/2017.

BRASIL. **Portaria nº 213, de 19/7/2016**, do Ministério da Integração Nacional, publicada no Diário Oficial da União de 20/07/2016.

PERU. **Lei nº 29.778, de 26/07/2011**. Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (*Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*). Disponível em: <http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/files/politicas/Formatos/LEY%2029778.pdf>. Acesso em: 25/06/2017.

Outros documentos

Ata da V Reunião da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça Brasil-Peru, Brasília, 7 de julho de 2015. Decisión CAN 501/2001 – Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec501s.asp>. Acesso em: 20/07/2017. Estrategia de Desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza Brasil-Perú. 2015.

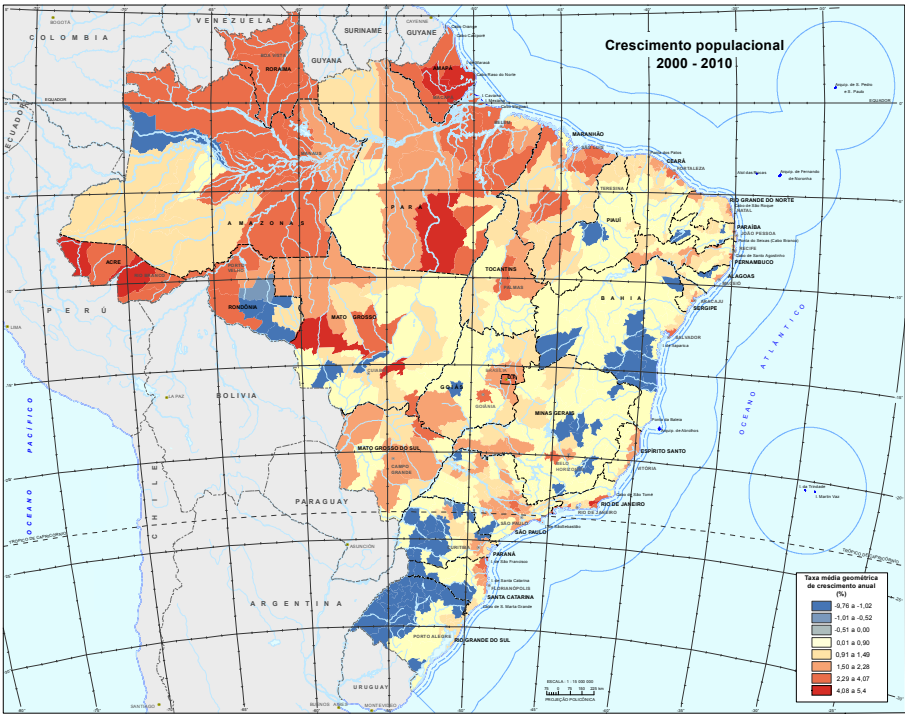
Plano de governo 2015-2018, do candidato ao governo do estado do Acre, Tião Viana (PT).

Plano de governo 2015-2018, do candidato ao governo do estado do Acre, Tião Bocalom (DEM).

Plano de governo 2015-2018, do candidato ao governo do estado do Acre, Márcio Bittar (PSDB).

Anexos

I – Mapa do crescimento populacional anual 2000-2010



Fonte: IBGE. Atlas Nacional Digital do Brasil 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional>.

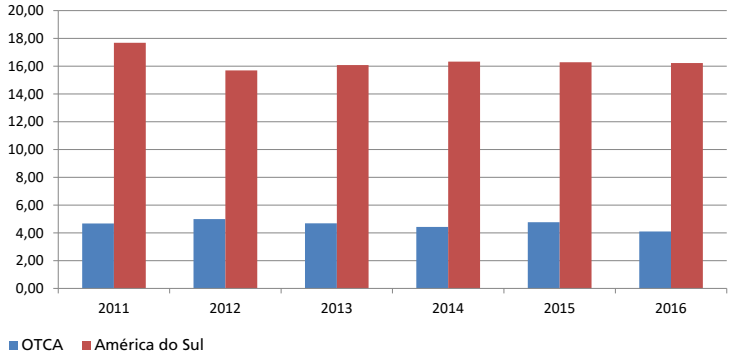
II – Quadro-resumo das principais instâncias bilaterais de integração fronteiriça

País	Principais instâncias subsidiárias, temáticas ou locais	Instância Coordenadora (ano de criação)
Bolívia*	Comitê de Fronteira Guajará-Mirim-Guayaramerín	-
Colômbia	Comitê de Fronteira Brasileia-Cobija	Comissão de Vizinhança (1993)
	GT de Meio Ambiente	
	Comissão Binacional de Saúde	
	Comitê de Fronteira Tabatinga-Leticia	
Guiana	Comitê de Fronteira Brasil-Guiana (Lethem-Bonfim)	-
	Comissão Binacional de Saúde	
	Comissão Mista de Infraestrutura	
Guiana Francesa	Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça	-
Peru	Comitê de Fronteira Assis Brasil-Iñapari	Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça (2009)
	GT sobre Transportes Fluviais	
	GT de Saúde na Fronteira	
	Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça	
Venezuela	Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Fronteiriço	Comissão Binacional de Alto Nível (1994)

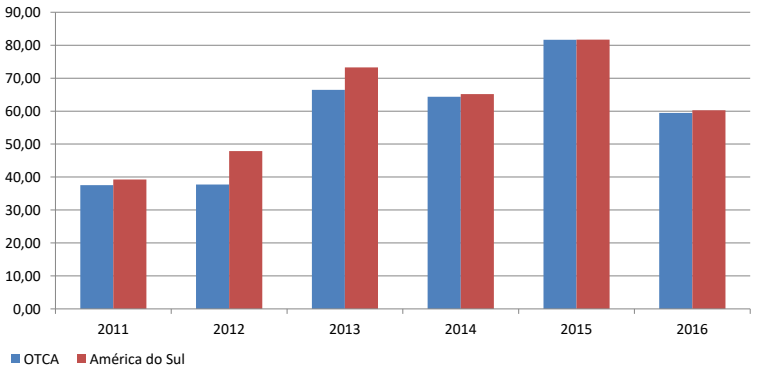
Nota: No caso da Bolívia, o quadro inclui apenas os comitês de fronteira situados na região Norte.

III – Participação das exportações aos países-membros da OTCA e América do Sul nas exportações totais 2011-2016 (%)

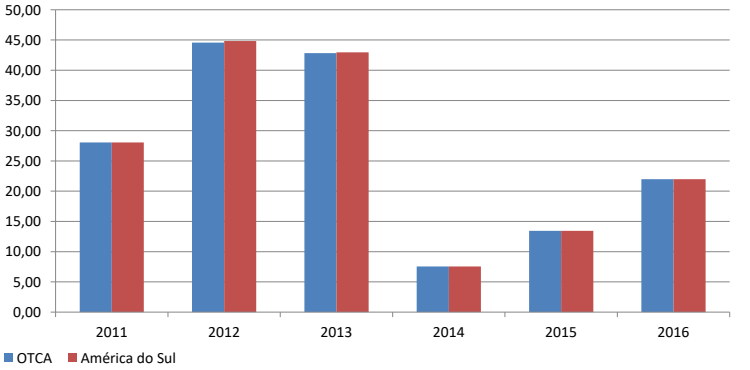
Brasil - Participação das exportações à América do Sul e à OTCA nas exportações totais (2011-2016): %



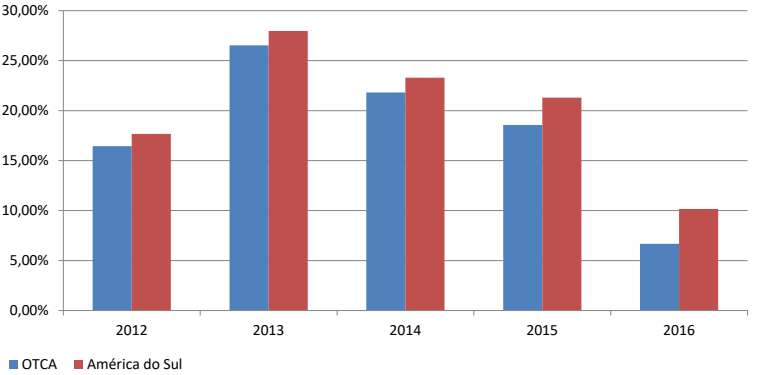
Acre - Participação das exportações à América do Sul e à OTCA nas exportações totais (2011-2016): %



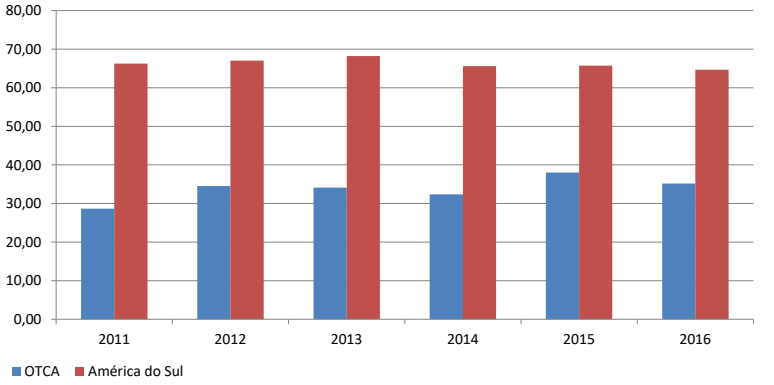
Roraima - Participação das exportações à América do Sul e à OTCA nas exportações totais (2011-2016): %



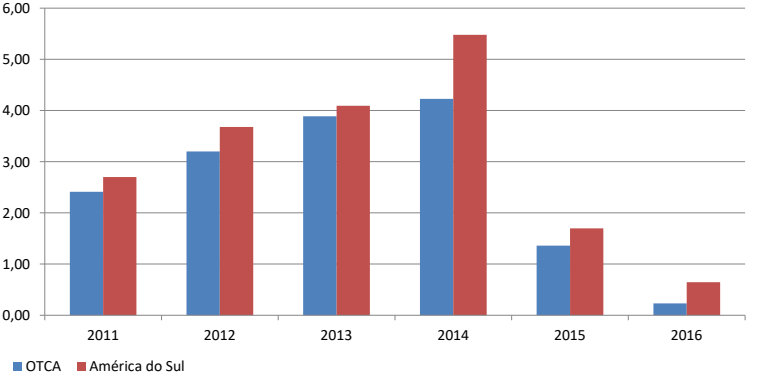
Rondonia - Participação das exportações à América do Sul e à OTCA nas exportações totais (2011-2016): %

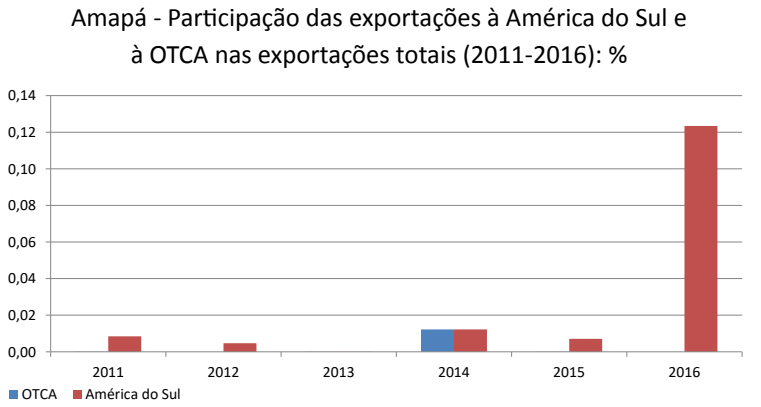


Amazonas - Participação das exportações à América do Sul e à OTCA nas exportações totais (2011-2016):



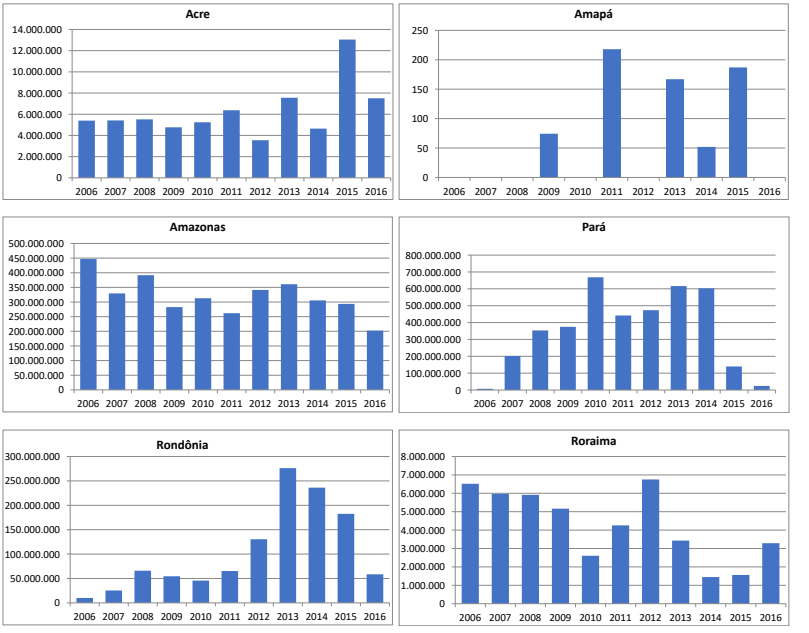
Pará - Participação das exportações à América do Sul e à OTCA nas exportações totais (2011-2016): %





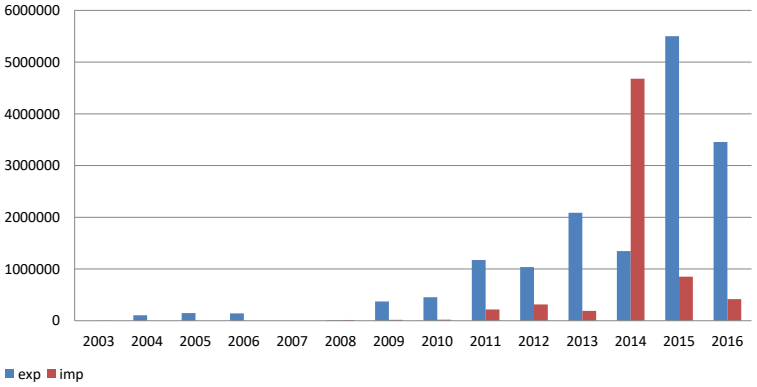
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC/Aliceweb.

IV – Exportações aos países-membros da OTCA por estado 2006-2016 (US$ FOB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC/Aliceweb.

V – Balança comercial Acre-Peru – 2003-2016 (US$ FOB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC/aliceweb.

VI – Carta da Associação Comercial, Industrial, de Serviço e Agrícola do Acre (ACISA), datada de 17/06/2014, dirigida ao governador do estado do Acre, Tião Viana

A carta apresenta as seguintes reivindicações (conforme o telegrama 911 da embaixada em Lima, de 26/06/2014):

(a) criação de sala permanente e interinstitucional de comércio exterior envolvendo representação privada e setor público para constante atualização de dados, discussão e solução das demandas e obstáculos;

(b) continuidade nos processos de capacitação técnica e empresarial para o comércio exterior;

(c) formação de despachantes e ajudantes aduaneiros;

(d) realização imediata de estudo com dados das demandas atuais de importação e exportação e as regulamentações existentes;

(e) ampliação, até 31/12/2014, do prazo da Resolução nº 4.289, de 20/3/2014, da ANTT, que 'concede, excepcionalmente, pela situação de emergência decretada, autorização de viagem em caráter ocasional, pelo prazo de 90 dias, às empresas de transporte de cargas e cooperativas de transporte rodoviário de cargas sediadas no estado do Acre, para realizar o transporte internacional de cargas com tráfego por fronteira comum';

(f) a fim de aumentar o fluxo turístico e consolidar a rota turística internacional Pantanal-Amazônia-Andes-Pacífico, ampliar para 24 horas diárias a atenção da delegacia migratória da Polícia Federal e correspondente órgão peruano;

(g) recuperação imediata da BR-317, mobilizando a bancada federal do Acre para sensibilizar o governo federal, incluindo essa obra no pacote de recuperação emergencial da BR-364, considerando o significativo aumento do fluxo de veículos e condições deterioradas da BR-317;

(h) reforma imediata das instalações do complexo aduaneiro em Assis Brasil, adequando-o às necessidades atuais e futuras, até de comunicação, com conexão de Internet mais rápida e estável;

(i) homologar os frigoríficos acreanos perante o SENASA (Serviço Nacional de Sanidade Agrária e Animal), para exportação ao Peru;

(j) realização de missões técnicas e comerciais, por segmentos empresariais, ao Peru, para prospecção de novos negócios e oportunidades, bem como a realização de seminários/rodadas de negócios no Acre e no Peru, com apoio dos governos estadual e federal;

(k) implantação de Estação Aduaneira do Interior (EADI), antigo Porto Seco, pela iniciativa privada, mobilizando recursos através da Agência de Negócios do Estado do Acre S.A. (ANAC);

(l) regulamentação do Acordo de Transporte de Uso Privado, assinado em 11/12/2009, a fim de permitir o livre trânsito para fins turísticos de veículos registrados em nome de terceiros – pessoas físicas ou jurídicas, com autorização em favor do condutor;

(m) retomar articulações e incentivos para retorno do voo transfronteiriço (com a implementação de acordo bilateral assinado na mesma ocasião do item anterior);

(n) padronização, por parte da Receita Federal do Brasil, no reconhecimento da Guia para Liberação de Mercadoria Estrangeira (GLME) como documento válido para liberação do ICMS, assim como do comprovante de pagamento *online* da DANFE (Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica) correspondente (quando for o caso), sem a necessidade de GLME assinada pela Secretaria Adjunta do Tesouro Estadual ou de aguardar a confirmação da quitação pelo sistema *web* da Fazenda Estadual (SEFAZ);

(o) equiparação das alíquotas do ICMS sobre produtos importados com o ICMS de entrada no Acre de produtos oriundos de outros estados (ICMS de importação = ICMS de entrada) ou estabelecimento de alíquota unificada de 4% para os produtos importados, conforme aplicado por diversos estados da federação;

(p) criar tratamento diferenciado por segmento/mercadoria, tais como: para material de construção, tornar a carga tributária equivalente a 10% do valor de aquisição; para a cesta básica e hortifrutigranjeiros, aplicar a mesma alíquota do ICMS dos produtos nacionais;

(q) garantir a lotação mínima permanente de servidores do MAPA, ANVISA e Polícia Federal devidamente habilitados para a análise dos principais produtos de importação, em Assis Brasil; atualmente faltariam um classificador do MAPA e um fiscal sanitário da ANVISA;

(r) fortalecer o laboratório de tecnologia de alimentos da Universidade Federal do Acre

(UFAC), qualificando-o e habilitando-o para análise de alimentos importados, em especial farinha de trigo;

(s) estabelecer a presença de um auditor fiscal do MAPA no laboratório da UFAC;

(t) reconhecimento automático, por parte da SEFAZ, do diferimento previsto no Decreto nº 1.757, de 29/04/2011, para produtos importados, concedendo-lhes o prazo de recolhimento do ICMS fixado em 30, 60, 90 e 120 dias, com a emissão da correspondente Guia para Liberação de Mercadoria Estrangeira sem Comprovação do Recolhimento do ICMS – GLME por auditor lotado em Assis Brasil;

(u) ampliação da lista de produtos hortifrutigranjeiros autorizados a ingressar no Brasil, bem como produtos alimentícios, a partir da articulação com o Ministério da Agricultura, destacando como prioridade imediata a manutenção da autorização especial fitossanitária que inclui o tomate;

(v) manutenção dos horários de parametrização, atualmente vigentes, no sistema do

SISCOMEX da RFB, incluindo sábados, domingos e feriados, assegurando pelo menos seis horários diários ao longo do horário de funcionamento;

(w) capacitação dos servidores do posto de Assis Brasil para operarem de forma manual, para casos de falha do sistema eletrônico;

(x) garantir lotação mínima permanente de seis servidores auditores e analistas da RFB, em Assis Brasil; e

(y) garantir a ampliação do número de servidores no setor de comércio exterior na RFB em Rio Branco."

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)

91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

107. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

109. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

110. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

117. **Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)

119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)

120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)

121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: província ou país? (2015)

122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)

123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)

127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)

128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)

129. **Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" (2ª edição, 2017)

130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)

131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarevolução (2011-2015) (2017)

132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)

133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)

134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e osseus métodos de trabalho (2018)

135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

136. Guilherme José Roeder Friaça

Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)

137. Gabriel Boff Moreira

A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)

138. Rodrigo de Oliveira Godinho

A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização (2018)

139. Elza Moreira Marcelino de Castro

O acordo TRIPS e a saúde pública – implicações e perspectivas (2018)

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Ideal

Papel da capa: cartão supremo 250g

Papel do miolo: pólen soft 80g

Fontes: Frutiger LT Std ; Chaparral Pro

A Amazônia não ocupa apenas a maior parte do território do Brasil, mas também, pode-se argumentar, um lugar especial na formação da identidade nacional. Ali, a pátria é perpetuamente chamada a reafirmar sua soberania e integridade. Este livro trabalha a hipótese de que atores subnacionais da região Norte, movidos pelo interesse em seu próprio desenvolvimento econômico, demandam a cooperação, a integração viária e o livre intercâmbio comercial com países vizinhos. Estuda-se como diversas iniciativas daqueles atores sinalizam uma "demanda por integração" que, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, poderia alavancar objetivos regionais da política externa brasileira.

Uma realidade geográfica marcada pela interdependência transfronteiriça faz da cooperação e da integração, em muitos casos, a estratégia mais eficiente para promover o progresso e a prosperidade da Amazônia brasileira. A relativa distância em relação aos centros de poder econômico e político do país também podem funcionar como estímulos às trocas com países vizinhos. O crescente ativismo de governos estaduais e municipais exige do governo federal o desempenho eficaz do papel de coordenador, que vem sendo desenvolvido continuamente.

Além de estudos de caso fundamentados em fontes primárias e entrevistas com representantes de governos locais e associações comerciais da região, o livro procura esboçar síntese histórica de iniciativas desenvolvidas pelo governo federal que contribuíram de alguma forma para a aproximação do Brasil a seus vizinhos setentrionais. Esses projetos e ações remontam ao Império. Em meados do século XIX, Tavares Bastos, pioneiro do liberalismo no Brasil, já acreditava no desenvolvimento de um comércio regional amazônico e no pleno aproveitamento das vias fluviais.

A perspectiva histórica revela progressivo envolvimento do elemento local no desenho de políticas para a região, como demonstram projetos da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e iniciativas bilaterais, que incluem comitês de fronteira e foros de integração fronteiriça com participação de governos e entidades locais. A análise não exclui o MERCOSUL, que acumulou significativo acervo de iniciativas envolvendo estados associados amazônicos.

O desenvolvimento sustentável da Amazônia é uma missão nacional. A política externa brasileira continuará a contribuir para essa obra em andamento.

Marcelo Ramos Araújo

Instituto Rio Branco

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

ISBN 978-85-7631-804-0