



CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA NO MERCOSUL

Carlos Alberto Araujo de Almeida

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

Rio de Janeiro
Dezembro de 2006

CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA NO MERCOSUL

Carlos Alberto Araujo de Almeida

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof. Charles Freitas Pessanha

Prof^a. Eli Diniz

Prof. Marcelo Coutinho

Rio de Janeiro
Dezembro de 2006

Almeida, Carlos Alberto Araujo de.

Construção institucional e governança no Mercosul/ Carlos Alberto Araujo de Almeida. - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2006.

viii, 157f.; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2006.

Referências Bibliográficas: f. 147-153.

1. Regionalismo. 2. Integração Regional. 3. Mercosul. 4. Instituições. 5. Governança. I. Pessanha, Charles Freitas II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Construção institucional e governança no Mercosul.

Agradecimentos

Ao professor Charles Pessanha, por ter acreditado desde o início na idéia que deu origem ao projeto e pela orientação da dissertação.

Aos professores(as) do PPGCP/UFRJ, pelos conhecimentos transmitidos.

Aos colegas de curso, pela agradável convivência.

À professora Maria Lúcia Werneck Vianna que em muito contribuiu, na Disciplina Seminário de Pesquisa, para a elaboração do projeto de dissertação, e ao professor Marcelo Coutinho pelos comentários valiosos ao referido projeto.

A Telma, companheira, pelo apoio e compreensão.

À minha mãe, Helena, pelo carinho e incentivo

Dedico esta dissertação à minha filha Isabela.

Em homenagem a meu pai, Fernando de Almeida, e a meu irmão, Fernando Manuel
Almeida, *in memoriam*.

CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA NO MERCOSUL

Carlos Alberto Araujo de Almeida

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Esta dissertação estuda as relações entre integração, processo institucional e governança, no âmbito do Mercosul. O quadro internacional na segunda metade dos anos oitenta do século XX é marcado pelo ressurgimento do regionalismo na política mundial, o que ficou conhecido na literatura como nova onda de regionalismo. O Mercosul, fundado, em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, insere-se nessa nova onda de regionalismo. A pesquisa aborda, inicialmente, o regionalismo visto de uma perspectiva mais geral. Nesse sentido, analisam-se elementos do contexto de emergência dessa nova onda de regionalismo, os conceitos de região e regionalismo e as duas principais áreas temáticas objeto dos estudos sobre o tema: geopolítica e economia. O estudo das instituições do Mercosul inicia-se com um relato histórico das condições que propiciaram o surgimento do bloco, em especial a formação, ao longo de vários anos, de um eixo de integração constituído por Brasil e Argentina. A seguir, estuda-se a evolução da estrutura orgânica do Mercosul e analisam-se as suas instituições em termos do seu processo de governança. Conclui-se que, mesmo tendo atravessado um momento de grave crise, ainda não totalmente superada, o Mercosul vem realizando modificações institucionais importantes, ao mesmo tempo que a dimensão política da integração vem assumindo crescente importância. O processo decisório do bloco se concentra nas mãos dos Estados Nacionais, porém observa-se uma maior abertura de espaço para a dimensão supranacional da organização.

Palavras-chave: regionalismo, integração regional, Mercosul, instituições, governança.

INSTITUTIONAL BUILDING AND GOVERNANCE IN MERCOSUR

Carlos Alberto Araujo de Almeida

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

This dissertation studies the relationships among integration, institutional process and governance, in Mercosur. The international context in the second half of the eighties of the twentieth century is marked by the resurgence of regionalism in world politics, which became known in the scholar literature as a new wave of regionalism. Mercosur, founded, in 1991, by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, takes part in this new wave of regionalism. The research first examines regionalism seen from a broad perspective. Thus, it analyses elements of the context of emergence of this new wave of regionalism, the concepts of region and regionalism and the two main areas studied on the theme: geopolitics and economy. The study of Mercosur institutions starts by a historic overview of the conditions that propitiated the appearance of the bloc, specially the formation, along several years, of an axis of integration constituted by Brazil and Argentina. Next, it studies the evolution of the organic structure of Mercosur and analyses its institutions focusing on its process of governance. One conclusion is that, despite have passed over a moment of severe crisis, which is not completely overcome, Mercosur has been carrying out major institutional changes. At the same time, the political dimension of integration has been acquiring increasing relevancy. The decision-making process in the bloc rests in the hands of National States, but a wider room for the development of the supranational dimension of the organization can be observed.

Key-words: *regionalism, regional integration, Mercosur, institutions, governance.*

Rio de Janeiro
Dezembro de 2006

SUMÁRIO

Introdução	I
Capítulo 1. A nova onda de regionalismo	1
O regionalismo em perspectiva histórica	
Regiões e regionalismo	
Capítulo 2. Integração europeia e teoria	36
Intergovernamentalismo	
Institucionalismo histórico	
Capítulo 3. Construção institucional e governança	51
A formação do Mercosul em perspectiva histórica	
Uma integração promovida pelo Estado	
Geopolítica e economia	
Uma mudança de paradigma	
O padrão institucional do Mercosul	
Conclusão	108
Referências bibliográficas	112
Anexo I	117
Anexo II	119

Apresentação

Em termos simples, integração regional refere-se a como unidades nacionais autônomas passam a compartilhar parte de sua autoridade decisória em uma organização internacional emergente.¹ No campo teórico, uma longa tradição de pesquisa e um intenso debate se desenvolveram, procurando dar conta desse fenômeno, com a atenção voltada, em grande parte, para a experiência de integração europeia.

A literatura recente sobre o tema indica um ressurgimento dos esquemas de integração regional a partir dos anos oitenta e noventa do século XX, no contexto de um novo quadro internacional. Observa-se a emergência de uma nova onda de regionalismo, que se distingue quantitativa e qualitativamente de outras ondas verificadas no passado. A formação do Mercado Comum do Sul-Mercosul insere-se nessa *nova* onda de regionalismo, e constitui-se possivelmente o projeto mais ambicioso da política externa brasileira do período citado. Tal projeto permanece como um importante tema da agenda internacional do país.

O objetivo da presente dissertação é estudar as relações entre integração, processo institucional e governança, no âmbito do Mercosul, que teve como sócios fundadores, em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e que, posteriormente, incorporou, como Estados Associados, a Bolívia e o Chile, em 1996; o Peru, em 2003; e a Colômbia, o Equador e a Venezuela, em 2004. Este último país ascendeu à condição de membro pleno em 2006. Busca-se, em primeiro lugar, verificar de que maneira está se dando a construção institucional do Mercosul e que contornos está assumindo o seu processo de governança, entendendo-se governança como a estrutura e o processo de decisão e gestão políticas da organização. Uma questão abordada é se o processo de construção institucional do Mercosul está transferindo autoridade decisória para instituições supranacionais ou se o bloco se caracteriza mais propriamente como uma organização intergovernamental. Essa questão, por

¹ SCHMITTER, P. C. *A revised theory of regional integration*: 836

sua vez, não pode ser dissociada da dinâmica da integração política no âmbito do agrupamento.

Segundo Schmitter, nenhuma corrente teórica isoladamente é capaz de dar conta de um fenômeno tão complexo como o da integração regional.² Assim, a presente pesquisa procurou fazer uso de conceitos e de elementos teóricos presentes na literatura sobre regionalismo, sem a preocupação de restringir-se a uma corrente teórica específica.

Vale observar que, ainda que a experiência de integração europeia não constitua um paradigma para a integração de outras regiões ou sub-regiões, é inegável que aquela experiência, pelo grau de avanço que logrou, figura como importante referência para os demais projetos de integração, inclusive o Mercosul. Nesse sentido, procurou-se efetuar algumas comparações eventuais entre as duas trajetórias de integração.

A pesquisa foi subdividida nos seguintes elementos: inicialmente, no Capítulo I, abordou-se a questão do surgimento de uma nova onda de regionalismo. Isso implicou caracterizar o regionalismo contemporâneo, situar elementos do contexto histórico do seu aparecimento, examinar os conceitos de região e de regionalismo, e mencionar algumas das explicações para a emergência de um *novo* regionalismo, segundo alguns autores. No Capítulo II, são abordadas duas correntes teóricas (intergovernamentalismo e institucionalismo histórico) que tratam do processo de integração europeia, mas que são passíveis de utilização em outros contextos de integração. O terceiro e último capítulo aborda as instituições do Mercosul e a sua governança. O capítulo se inicia com um relato do processo que deu origem à formação do Mercosul, tomando como ponto de partida as relações Brasil-Argentina, eixo em torno do qual o projeto de mercado comum sub-regional se iniciou, e enfatiza o papel desempenhado pelo Estado nacional nesse processo. Em seguida, trata da evolução da estrutura orgânica do Mercosul e traz

² SCHMITTER, P. C. *Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again?*. 69

uma análise das suas instituições, com o auxílio de conceitos e elementos existentes nas teorias sobre integração. Finalmente, são analisados o papel da liderança e da adesão de novos países, para a governança do bloco em questão.

A execução da pesquisa compreendeu: leitura de bibliografia sobre regionalismo e sobre o processo de construção da União Européia, identificando conceitos úteis ao tratamento do tema; leitura de bibliografia sobre o Mercosul; estudo de textos legais do Mercosul; e consulta ao noticiário da imprensa. Vale observar, que o estudo das instituições do Mercosul aqui empreendido baseou-se nos textos legais da organização, sobretudo no seu acordo constitutivo, o Tratado de Assunção, em Protocolos, e nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, órgão máximo do agrupamento. Como complemento, foram utilizados textos acadêmicos que abordam a referida questão.

Capítulo 1

A nova onda de regionalismo

Este capítulo trata do surgimento do que ficou conhecido como nova onda de regionalismo. Nesse aspecto, procurou-se destacar, inicialmente, as suas principais características, bem como alguns elementos importantes do contexto histórico em que esse fenômeno foi identificado. Em seguida, é discutido o significado de região e regionalismo, e, na última seção do capítulo, são abordadas as duas dimensões centrais presentes na literatura sobre o tema: geopolítica e economia. A idéia norteadora deste capítulo é dar uma visão geral de um fenômeno histórico contemporâneo que se desenvolve à escala mundial, em que a organização internacional que configura o objeto central da presente dissertação, isto é, o Mercosul, está inserida. Neste sentido, não se buscou efetuar uma revisão da literatura sobre regionalismo, dado o caráter amplo e fragmentado dessa literatura, mas escolheram-se alguns autores que abordam questões relevantes, presentes na discussão atual sobre o tema, e que nos ajudam a penetrar na “floresta” empírica e teórica do regionalismo.

O regionalismo em perspectiva histórica

A interação e a interdependência entre comunidades e entre nações não são fenômenos novos. Além disso, segundo Fawcett, muito antes da existência de organizações regionais formais, já existia um senso de “consciência regional” e o desejo dos Estados de beneficiar-se de seu ambiente regional. Não obstante, o regionalismo é visto como um fenômeno predominantemente do pós-Segunda Guerra Mundial. De fato, se o aparecimento de organizações formais for tomado como referência para se identificar o surgimento do regionalismo, dificilmente se poderia localizar sua origem antes de 1945.¹

Depois da Segunda Guerra Mundial, o regionalismo se desenvolveu em duas ondas ou gerações, usualmente chamadas de velho e novo regionalismo. A primeira onda

¹ FAWCETT, L. *Regionalism in historical perspective*: 11.

emergiu na Europa Ocidental, no final dos anos quarenta, e depois de ter se ampliado para o Hemisfério Sul, se encerrou no final dos anos sessenta e início da década de setenta. A segunda onda, que marca o ressurgimento do regionalismo na política mundial, se iniciou em meados dos anos oitenta, novamente partindo da Europa Ocidental e, gradualmente, se tornou um fenômeno global.²

A proposição da existência de uma “nova” onda de regionalismo nos remete, portanto, para uma dimensão temporal, isto é, para uma noção de que há uma onda que sucede uma anterior. Sem embargo, na idéia de uma nova onda também está inserida a percepção de um novo regionalismo, no sentido de possuir características específicas que o distinguem qualitativamente do que se pode chamar de “velho regionalismo”. Para Hettne, mais importante do que se falar numa nova era ou nova onda de regionalismo no seu sentido temporal, é a identificação de novos padrões de regionalização (coexistindo com formas antigas).³

A seguir, apresentam-se algumas das características distintivas do novo regionalismo, em comparação com o antigo.

Em relação à onda ocorrida nos anos sessenta, observa-se, nesta “nova onda”, um crescimento significativo do número, da abrangência e da diversidade dos esquemas regionalistas.⁴ A partir do final dos anos oitenta, várias formas de regionalismo e de projetos regionalistas se disseminam por todas as partes do mundo. Fazendo parte dessa tendência estaria não só a ampliação e o aprofundamento da União Européia, como também a re(emergência), revitalização ou expansão de diversos projetos e organizações regionais, tais como o Mercosul, a *Association of Southeast Asian Nations-Asean*, o *North American Free Trade Agreement-Nafta*, a *Southern African Development Community-*

² A identificação dessas duas ondas de regionalismo no pós-Segunda Guerra Mundial é amplamente aceita na literatura, com pequenas variações nos anos compreendidos. Milner e Mansfield identificam quatro ondas nos últimos dois séculos. Às duas ondas usualmente citadas, acrescentam uma onda na segunda metade do século XIX e uma outra, entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Ver MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 595-601.

³ HETTNE, B. *Globalization and the new regionalism: the second great transformation*: 8.

⁴ HURRELL, A. *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*: 23.

Sadc, a *Economic Community of West African States-Ecowas*, etc.⁵ No caso de arranjos regionais de comércio, Milner e Mansfield consideram que a disseminação atual desses instrumentos não possui precedentes históricos.⁶

Além da diversidade de esquemas, Hurrell identifica quatro características importantes do “novo regionalismo”:

- (1) a emergência do “regionalismo Norte-Sul”;
- (2) a grande variação no nível de institucionalização;
- (3) seu caráter multidimensional; e
- (4) o aumento acentuado da consciência regional em numerosas áreas do mundo.⁷

A primeira característica seria ilustrada pelo surgimento do Nafta.⁸ A segunda, diz respeito à busca, por parte de muitos agrupamentos regionais, de um caminho institucional diverso do das estruturas institucionais e burocráticas das organizações internacionais tradicionais e do modelo representado pela Comunidade Européia-CE. A terceira característica refere-se à crescente dificuldade em se estabelecer os limites entre regionalismo econômico e político, visto que ambos são alimentados tanto pelas pressões decorrentes da descentralização ou regionalização da segurança, resultantes do fim da Guerra Fria, quanto pela evolução da economia mundial. A quarta característica insere-se num conjunto de questões mais amplas que envolvem o tema da identidade e do “sentimento de pertencer”. O aspecto a destacar é que o aumento da mencionada consciência regional não se traduz de *maneira fácil e sem problemas em instrumentos concretos de cooperação regional*.⁹

Hettne identifica as seguintes diferenças entre o velho e o novo regionalismo:

⁵ SCHULZ, M., SÖDERBAUM, F. e ÖJENDAL, J. *Introduction: A framework for understanding regionalization*: 1.

⁶ MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 590.

⁷ HURRELL, A. *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*: 24.

⁸ Do ponto de vista geográfico, seria incorreto incluir o México no Hemisfério Sul, ainda que, do ponto de vista sócio-econômico e cultural, aquele país esteja *de fato* mais próximo dos países do Sul.

⁹ HURRELL, A. *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*: 24.

1) O antigo fora típico do período de bipolaridade da Guerra Fria, enquanto o novo se constitui numa época caracterizada por uma ordem multipolar e pela globalização. Enquanto a unipolaridade contraditória o regionalismo, multipolaridade e novo regionalismo seriam as duas faces de uma mesma moeda. Apesar da inegável superioridade militar, e em outras áreas, as antigas superpotências estariam perdendo terreno face ao surgimento de potências regionais.

2) O antigo fora criado “de cima”, isto é, pelas superpotências, enquanto o novo origina-se de forma mais voluntária, provém da vontade dos Estados constituintes, e de outros atores, que vislumbram na cooperação regional, ou no compartilhamento de soberania, um meio de enfrentar os desafios globais.

3) Em termos econômicos, o antigo era “orientado para dentro” e protecionista, enquanto o novo geralmente é descrito como “aberto”, o que o tornaria compatível com uma economia mundial interdependente, não obstante a existência de mecanismos preferenciais em âmbito regional.

4) O antigo tinha a sua atenção voltada para objetivos específicos, tais como, a promoção de segurança ou a integração econômica. O novo, ao contrário, possui um caráter mais abrangente e multidimensional, envolvendo, além de aspectos econômicos e comerciais, áreas como meio-ambiente, política social, segurança e democracia, bem como questões relacionadas a *accountability* e legitimidade.

5) O antigo dizia respeito às relações entre Estados vizinhos. O novo está inserido num contexto de transformação da estrutura global, ou globalização, no qual a voz e a participação de outros atores, que não o Estado-nação, se faz presente em vários níveis do sistema global.¹⁰

Para Söderbaum, ainda que existam continuidades e similaridades entre as duas ondas, se constatam importantes distinções. O novo regionalismo, diferentemente do regionalismo dos anos sessenta, configura-se como um fenômeno de alcance mundial e

¹⁰ HETTNE, B. *Globalization and the new regionalism: the second great transformation*: 7-8.

assume diferentes formas nas várias partes do mundo. Enquanto o velho regionalismo era essencialmente eurocêntrico e geralmente voltado para questões específicas, tais como acordos de preferências comerciais e alianças na área de segurança, o regionalismo atual é global e pluralista, caracterizando-se por apresentar uma ampla diversidade de experiências.¹¹ Ainda segundo Söderbaum, embora existam diferentes interpretações sobre a natureza da ordem global atual, existe um consenso entre os estudiosos de que o novo regionalismo é mais extrovertido do que introvertido.¹²

O ressurgimento do regionalismo está associado a um determinado momento histórico, no qual uma conjunção de fatores teria propiciado a emergência da nova onda. Alguns autores assinalam as diferenças de contexto histórico no qual surgiram o velho e o novo regionalismo. O regionalismo atual é freqüentemente relacionado aos seguintes fatores ou acontecimentos: fim da Guerra Fria, crise ou declínio da hegemonia norte-americana, mudanças econômicas em nível mundial, crise (ou reconfiguração) do Terceiro Mundismo, uma onda de democratização em escala mundial, ampla difusão e aceitação de paradigmas econômicos e políticos liberais, etc.

Schulz, Söderbaum e Öjendal observam que, enquanto o antigo regionalismo fora típico de um período dominado pela estrutura bipolar da Guerra Fria, tendo os Estados-nação como atores primários, o novo relaciona-se às transformações do mundo atual. Assim, o novo regionalismo associa-se ou é causado por um conjunto de mudanças estruturais do e no sistema global, freqüentemente interligadas, dentre as quais, baseando-se em diversos estudiosos, os autores em questão destacam:

1) a mudança de uma estrutura bipolar para a uma estrutura multipolar, ou mesmo tripolar, centrada em torno da União Européia-UE, Nafta e a Ásia-Pacífico, com uma nova divisão de poder e uma nova divisão do trabalho;

2) o declínio relativo da hegemonia americana combinada a uma atitude mais permissiva dos EUA quanto ao regionalismo;

¹¹ SÖDERBAUM, F. *Introduction: theories of new regionalism*: 4.

¹² Idem: 5.

3) a reestruturação do Estado-nação e o crescimento da interdependência, transnacionalização e globalização;

4) temores recorrentes acerca da estabilidade da ordem multilateral de comércio, em conjunto com a importância crescente das barreiras não-tarifárias ao comércio; e

5) as mudanças de atitude dos países em desenvolvimento e dos antigos países comunistas com relação a desenvolvimento econômico (neoliberal) e a sistemas políticos.¹³

Fawcett destaca os seguintes elementos: fim da Guerra Fria, mudanças econômicas em nível mundial, crise (ou reconfiguração) do Terceiro Mundismo e uma onda de democratização em escala mundial. Resumem-se, abaixo, os argumentos desenvolvidos por Fawcett.¹⁴

Para a citada autora, o fim da Guerra Fria foi fundamental para o retorno do regionalismo. O colapso do antigo sistema bipolar e o relaxamento do antagonismo que o caracterizava tiveram efeitos sobre o interesse dos países, não só na cooperação regional, mas em outras formas de cooperação internacional. A Organização das Nações Unidas-ONU beneficiou-se desse novo clima pós-Guerra Fria, caracterizado por novas atitudes em relação à cooperação internacional. A organização teve sua atuação revigorada e o fortalecimento do globalismo trouxe influências positivas ao desenvolvimento de organizações regionais.

A descentralização do sistema internacional que se seguiu ao final da Guerra Fria fortaleceu os argumentos em prol do regionalismo. A diminuição da influência das superpotências permitiu uma maior independência dos demais países. O fim do antigo padrão de influência abriu campo para a multipolaridade e contribuiu para a emergência de um sistema internacional no qual os arranjos regionais tendem a assumir cada vez mais importância. O papel do regionalismo como meio de compensar e preencher o vazio deixado pelo desaparecimento do equilíbrio de poder que vigorava durante a Guerra Fria

¹³ SCHULZ, M., SÖDERBAUM, F. e ÖJENDAL, J. *Introduction: A framework for understanding regionalization*: 3-4.

¹⁴ FAWCETT, L. *Regionalism in historical perspective*: 17-30.

tem atraído o interesse tanto dos países industrializados do Ocidente, quanto o dos países em desenvolvimento. Nestes últimos, o fim da Guerra Fria significou a possibilidade, para os poderes locais, de maior independência na definição da sua política externa e de suas alianças internacionais, objetivos de longa data almejados. Em suma, os assuntos de segurança assumiram uma crescente dimensão regional em detrimento do nível global.

Se por um lado, como exposto acima, o final da Guerra Fria permitiu um maior grau de liberdade para vários países em desenvolvimento, significou também uma ameaça de marginalização. Como forma de evitar o isolamento e a sensação de vulnerabilidade, muitos países buscarem abrigo na formação de organizações regionais. Tais organizações, ao mesmo tempo que permitiriam manter e até mesmo fortalecer os laços com os países industrializados mais avançados, representariam uma maior independência e capacidade de auto-suficiência em relação àqueles países.

No plano econômico, um processo de mudança global, já em curso antes dos anos oitenta, ameaçava igualmente muitos países de marginalização. O temor de marginalização econômica, assim como de isolamento em questões de segurança, decorrente do fim do sistema bipolar, empurrou os países em direção ao regionalismo.

Adicionalmente, o avançado grau de integração obtido pela Comunidade Européia, ao mesmo tempo que serviu de exemplo para outras áreas do mundo, gerou preocupações quanto ao surgimento de uma "fortaleza européia" e encorajou os países a repensar suas políticas em relação ao regionalismo econômico.

O terceiro elemento considerado por Fawcett é a dificuldade dos países em desenvolvimento em sustentar amplas coalizões voltadas para a transformação da ordem econômica mundial, tal como pretendido pelo Movimento dos Países Não-Alinhados. As disparidades de riqueza e poder existentes entre os países do Hemisfério Sul tornariam difíceis a manutenção das citadas coalizões, salvo em situações muito específicas. A opção pela formação de agrupamentos sub-regionais que incluíssem membros com uma forma de pensar mais próxima um do outro seria mais viável e permitiria superar as

dificuldades de formar amplas coalizões. Essa teria sido uma tendência dominante nos anos noventa do século XX.

Finalmente, ainda que para Fawcett a existência de regimes democráticos não configure uma condição necessária para o regionalismo, a autora considera que o processo de liberalização política ou de democratização verificado em muitos países, nos anos oitenta, chamado de “terceira onda de democracia” por Huntington, contribuiu para a produção de um ambiente mais favorável à interdependência global e regional. Este teria sido o caso da América do Sul, onde a integração regional e sub-regional tomou novo impulso após a ampla redemocratização verificada no continente. Não teria sido, portanto, casual o aparecimento do Mercosul num momento imediatamente posterior ao fim de regimes autoritários em seus países-membros.¹⁵ Ajudando a corroborar esse argumento está o fato de que o processo de integração no Cone Sul se desenvolveu juntamente com a redemocratização dos governos dos Estados Partes; tendo as primeiras eleições democráticas na Argentina ocorrido em 1983; no Brasil e no Uruguai, em 1985; e no Paraguai, em 1989.¹⁶

Essa relação também pode ser percebida em sentido contrário, isto é, o regionalismo contribuindo para o fortalecimento do regime democrático nos países participantes de esquemas regionais. Fawcett cita como exemplo o importante papel exercido pela CE na consolidação da democracia na Espanha, na Grécia e em Portugal.¹⁷ Além desse exemplo, há também o caso do Mercosul, no qual a atuação dos sócios contribuiu para a manutenção da ordem democrática no Paraguai, durante as crises políticas de 1996 e 1999 naquele país.¹⁸

Milner e Mansfield também chamam a atenção para a diferença de contexto político que distingue a atual onda de regionalismo das ondas anteriores. Comparando a

¹⁵ FAWCETT, L. *Regionalism in historical perspective*: 27-29.

¹⁶ HOFFMANN, A. R. *Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: o caso do Mercosul e o Paraguai*: 83.

¹⁷ FAWCETT, L. *Regionalism in historical perspective*: 28.

¹⁸ HOFFMANN, A. R. *Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: o caso do Mercosul e o Paraguai*: 89.

primeira onda pós-segunda Guerra Mundial com a onda mais recente, observam que aquela, ao se iniciar, teve como pano de fundo a Guerra Fria, o processo de descolonização que sucedeu a Grande Guerra, e um arcabouço comercial multilateral, o que influenciou a configuração econômica e política do regionalismo de então. Naquele momento histórico, vários países menos desenvolvidos formaram arranjos regionais, com o intuito de reduzir a sua dependência econômica e política para com os países industriais mais avançados. Tais arranjos estavam voltados para a contenção do fluxo de importações e visavam a promoção de indústrias nativas. Similarmente, os países do bloco socialista constituíram o *Council for Mutual Economic Assistance-Cmea*, cuja finalidade era incentivar o desenvolvimento das indústrias locais e limitar a dependência em relação ao Ocidente. No caso do regionalismo europeu ocidental, este teria tido uma orientação diferente, possuindo um caráter mais aberto.¹⁹

Ainda segundo Milner e Mansfield, a onda mais recente, diferentemente, emergiu ao término da Guerra Fria, concomitantemente a mudanças nas relações de segurança e de poder entre os Estados, geradas pela profunda alteração no quadro internacional decorrente do fim da bipolaridade que caracterizava o período pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse novo quadro, o ator principal do sistema internacional, os Estados Unidos da América, participa e promove, de forma ativa, o processo de integração. Além disso, algo raro nas ondas anteriores, os arranjos regionais têm sido usados com regularidade crescente no sentido de ajudar a induzir e a consolidar reformas econômicas e políticas em países que se candidatam ao ingresso em um determinado agrupamento regional. Adicionalmente, ao contrário do período de entreguerras, a onda mais recente de regionalismo tem sido acompanhada de altos níveis de interdependência econômica, por um desejo dos principais atores econômicos de mediar as disputas comerciais, e por um arcabouço multilateral constituído pelo *General Agreement on Tariffs and Trade-Gatt* e pela Organização Mundial de Comércio-OMC, que os assiste nessa tarefa, e que ajuda a organizar as relações de comércio.²⁰ Assim, ao contrário dos anos trinta, as iniciativas

¹⁹ MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 600.

²⁰ Idem: 601.

regionais atuais visam facilitar a participação de seus membros na economia mundial, e não afastá-los dela. Como observa Lawrence, diferentemente dos anos cinquenta e sessenta, as iniciativas envolvendo países em desenvolvimento não pretendem a substituição de importações, fazem parte de uma estratégia para liberalizar e abrir suas economias e para a implementação de políticas orientadas para a exportação e para investimentos estrangeiros.²¹

Breslin, Higgott e Rosamond destacam como característica-chave do novo regionalismo o enorme crescimento no número de arranjos regionais formais, observando que atualmente poucos países no mundo não fazem parte de ao menos um arranjo. Segundo esses autores, tal fenômeno pode ser explicado por diversos fatores. Em primeiro lugar, o fim da bipolaridade mudou o significado das percepções e divisões prevalentes na época da Guerra Fria. Além disso, os EUA não mais adotam, como em outros tempos, uma posição contrária à cooperação regional. Ao contrário, dela participam e às vezes as organizações regionais promovem uma agenda neoliberal que reflete a maneira americana de pensar. A crescente adoção de políticas neoliberais relaciona-se, por sua vez, à opção de vários países por estratégias de crescimento das exportações, o que também impulsiona a regionalização econômica, especialmente no Hemisfério Sul. Outro fator explicativo seria o declínio do sistema de Westfalia e a diminuição do significado das fronteiras territoriais, numa era em que a economia encontra-se mais globalizada. A necessidade de responder (ou de participar) a esse contexto global impulsiona os governos a participar em arranjos regionais.²²

Em resumo, as transformações ocorridas no cenário mundial, nos anos oitenta do século XX, desafiaram a capacidade de resposta dos diversos países em duas grandes áreas: segurança e economia. Ainda que fatores endógenos em cada país tenham que ser também levados em conta, o ressurgimento do regionalismo, enquanto fenômeno

²¹ apud MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 601.

²² BRESLIN, S., HIGGOTT, R. e ROSAMOND, B. *Regions in Comparative Perspective*: 16.

verificado em escala mundial, configura uma das maneiras pelas quais amplas áreas do mundo buscaram responder aos novos desafios trazidos pelo novo quadro internacional.

Mas o que é regionalismo? Ou mesmo, como se define uma região?

Regiões e regionalismo

Antes de se passar à definição de região e regionalismo, convém mencionar que alguns autores identificam uma grande fragmentação e divisão no estudo do novo regionalismo. Segundo Söderbaum, apesar de uma proliferação de pesquisas e de haver interesse nas várias formas de regionalismo, há pouco debate teórico nesse campo.²³ Väyrynen considera que a crescente fragmentação no estudo do regionalismo político, econômico e cultural, se deve, ao mesmo tempo, à existência de diferentes abordagens metodológicas sobre o tema e a mudanças significativas nas relações internacionais. No plano teórico, as visões tradicionais que colocam o Estado no centro do sistema regional apresentariam insuficiências, uma vez que não incorporam à análise as iniciativas não conduzidas pelo Estado, como o processo de formação de redes transnacionais, construídas em torno de laços econômicos e de identidades culturais. No plano das relações internacionais, Väyrynen considera que as expectativas, pós-Guerra Fria, de que as regiões e os concertos regionais se constituíssem nas fundações de uma nova ordem internacional se frustraram. Ao contrário, as regiões teriam surgido como produto da disseminação de variadas transações e externalidades ou como proteção contra a hegemonia da globalização capitalista e da política das grandes potências. Nesse contexto, para Väyrynen, dada a perda relativa de importância do Estado-nação como organizador da ordem mundial e regional, as antigas concepções de regionalismo necessitariam ser redefinidas e reintegradas nas teorias das relações internacionais atuais.²⁴

Dada a existência de diferentes interpretações sobre a natureza das interações de atores sociais, em nível regional, os termos região e regionalismo são objeto de ampla controvérsia na literatura sobre o tema. Diversos autores chamam a atenção para este

²³ SÖDERBAUM, F. *Introduction: theories of new regionalism*: 2.

²⁴ VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 25.

aspecto dos estudos sobre regionalismo. Segundo Milner e Mansfield, essas controvérsias giram em torno da importância da proximidade geográfica e da relação entre fluxos econômicos e das escolhas de políticas dos governos.²⁵

Regiões

Milner e Mansfield observam que a definição mais comum de região é a de um grupo de países que se localizam numa mesma área geográfica. Porém essa noção simples de região é questionada. Para alguns estudiosos, região implica mais do que simplesmente proximidade física entre Estados. Para muitos *scholars*, além do aspecto da proximidade geográfica, outros elementos, como o compartilhamento de laços culturais, econômicos, lingüísticos ou políticos, devem ser considerados na definição de uma região.

Muitos estudos definem região, em grande medida, tendo por base critérios não-geográficos. Nesses casos, pouca ênfase é atribuída à localização física. Os chamados construtivistas sociais, por exemplo, argumentam que países que possuem identidades comuns compreendem uma região, independentemente da sua localização. Com frequência, os estudiosos que definem região em termos não-geográficos concentram a sua atenção em “arranjos econômicos preferenciais”, os quais não necessitam ser formados a partir da proximidade geográfica entre Estados.²⁶

No âmbito da discussão sobre a importância da geografia para a definição de região, Väyrynen propõe uma distinção entre regiões físicas e regiões funcionais. Para esse autor, as definições de região que somente levam em conta critérios físicos, políticos e econômicos seriam inadequadas do ponto de vista conceitual, uma vez que tanto o caráter quanto as funções das regiões teriam experimentado recentemente uma grande transformação. Um primeiro aspecto dessa transformação relaciona-se ao peso relativo dos diferentes níveis de análise - global, regional, nacional - e às conexões entre eles. O fim da Guerra Fria, a tendência à globalização econômica e a complexidade crescente no âmbito das relações internacionais teriam redefinido as relações estruturais,

²⁵ MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 590.

²⁶ Idem: 590-591.

e dos agentes, entre os contextos global, regional e nacional. O segundo aspecto, que está ligado ao primeiro, refere-se à crescente diferenciação entre regiões físicas (geográficas e estratégicas) e regiões funcionais (econômicas, ambientais e culturais). As regiões físicas referem-se a espaços territoriais, militares e econômicos controlados primariamente por Estados, enquanto as regiões funcionais são definidas por fatores não-territoriais, tais como cultura e mercado, que geralmente são a arena de atores não-estatais.²⁷

Na definição de região física, dois elementos são fundamentais. O primeiro é a existência de uma delimitação geográfica ou territorial da região; o segundo é a presença do Estado-nação como ator principal, ou exclusivo, do processo de constituição da mesma. Na definição funcional, ao contrário, a delimitação geográfica ou territorial não é necessária e outros atores, que não o Estado, ocupam a cena principal.

Com relação às duas definições de região em questão, Väyrynen observa que:

em relações internacionais, o estudo das regiões físicas tem sido conduzido a partir da noção de anarquia. A referida anarquia leva os Estados soberanos a trabalhar para controlar territórios específicos e para formar complexos de segurança regional. Como resultado, as regiões são definidas como *spatial clusters* de Estados, que a lógica da anarquia facilitou, positivamente ou negativamente, tornando-os dependentes um do outro. Em contrapartida, o estudo de regiões funcionais não requer o pressuposto da anarquia. As forças impulsionadoras nas regiões funcionais podem ser: a economia (p.ex.: redes de produção); o meio-ambiente (p.ex.: chuva ácida) ou a cultura (p.ex.: comunidades de identidades). Enquanto que as definições físicas das regiões normalmente são produzidas pelos Estados nacionais numa tentativa de reafirmar suas fronteiras e organizar-se em grupos territorialmente exclusivos, a conceitualização funcional das regiões emana da interação, em níveis subnacional e transnacional, de processos econômicos, ambientais e culturais, sobre os quais os Estados detêm apenas controle parcial (tradução minha).²⁸

As duas definições de região descritas acima estão associadas a duas abordagens teóricas distintas: uma racionalista e outra construtivista. Na visão racional, as regiões são normalmente descritas e comparadas, no tempo e no espaço, de forma indutiva, utilizando-se dados sobre os laços econômicos e institucionais entre os Estados. Em contraste com essa visão, a abordagem construtivista enfatiza a maneira como as

²⁷ VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 25-27.

²⁸ Idem: 27.

regiões surgem da redefinição de normas e identidades por parte de governos, grupos civis e empresas. Por “construção social” de regiões, deve-se entender que as regiões se formam por meio da percepção coletiva de identidades e significados, no âmbito de fronteiras cambiantes.²⁹

O construtivismo rejeita a concepção estática das regiões e considera-as estruturas cognitivas que se alteram, cimentadas por laços institucionais e econômicos comuns. Essa abordagem enfatiza os usos instrumentais do regionalismo para promover fins políticos e econômicos específicos. Para os construtivistas, os atores criam fatos sociais ao atribuir funções a várias unidades espaciais. Essas funções nunca são intrínsecas, são atribuídas de acordo com os interesses dos usuários e observadores.³⁰

De acordo com Väyrynen, alguns estudiosos têm feito uma tentativa de unir as duas concepções de região, procurando focar os efeitos de erosão das fronteiras provocados pela globalização e pela formação de identidades e os desafios extraterritoriais à soberania que essas forças liberam.³¹

Hettne pode ser citado como um autor que busca conciliar a dimensão geográfica com uma visão mais ampla do conceito de região. Ele observa que, no passado, o regionalismo era visto como um fenômeno que decorria de uma iniciativa do Estado. Nesse contexto, uma região era definida simplesmente como o resultado de algum tipo de cooperação entre Estados contíguos. No quadro do novo regionalismo, região passou a designar um fenômeno muito mais complexo e de difícil definição. Não obstante, para fazer sentido, região deve ser entendida no âmbito do sistema de Estados de Westfalia e do espaço nacional. Nessa dimensão, o conceito de região pode ser usado com referência a uma região subnacional ou a uma região supranacional, que pode ser tanto uma organização regional formal, quanto uma área onde ocorre um processo de regionalização informal. Ao mesmo tempo, Hettne postula que as regiões estão sempre em evolução e em processo de mudança. Nesse sentido, devem ser entendidas como

²⁹ Idem: 26-27.

³⁰ Idem: 27.

³¹ Idem, Ibid.

processos e como construção social. Assim, analogamente ao conceito de nação, as regiões simultaneamente possuem uma base territorial e constituem “comunidades imaginadas”.³²

Regionalismo

Assim como o significado de região é controverso, não há um entendimento único sobre o que seja regionalismo. Uma das questões discutidas na literatura é se o regionalismo diz respeito à concentração de fluxos econômicos ou à coordenação de políticas externas. Alguns analistas definem regionalismo como um processo econômico pelo qual os fluxos econômicos crescem mais rapidamente entre um determinado grupo de países (na mesma região) do que entre Estados localizados fora da região. Um incremento dos fluxos intra-regionais pode derivar de forças econômicas, como, por exemplo, a existência de taxas mais altas de crescimento dentro da região, ou de políticas externas voltadas para a liberalização do comércio entre Estados que fazem parte da mesma região. Pode também resultar de uma combinação de forças econômicas e políticas.³³ Frequentemente, no entanto, estudiosos estabelecem uma separação entre ingredientes econômicos e ingredientes políticos do regionalismo. Essa separação está presente na distinção que vários autores, como veremos a seguir, estabelecem entre “regionalização” e “regionalismo”. Fishlow e Haggard, por exemplo, entendem que a regionalização refere-se à concentração regional de fluxos econômicos, enquanto o regionalismo é definido como um processo político caracterizado pela cooperação e coordenação em matéria de políticas econômicas entre países.³⁴

A discussão sobre o papel de diferentes atores, estatais e não-estatais, na promoção do regionalismo é um tema central na discussão atual sobre o tema, como já mencionado na presente dissertação. Esse debate se manifesta nas diferentes interpretações sobre o significado do regionalismo. Estudos recentes têm enfatizado a

³² HETTNE, B. *The new regionalism revisited*: 28.

³³ MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 591.

³⁴ Idem, *Ibid*.

importância da atuação dos atores não-estatais para o desenvolvimento do regionalismo, mas há o risco de se estabelecer uma dicotomia inadequada entre forças estatais e forças econômicas autônomas no estudo do regionalismo. Essa falsa dicotomia é observada por Breslin, Higgott e Rosamond.

Breslin, Higgott e Rosamond consideram que muitos estudos comparativos recentes sobre regionalismo ainda estão muito impregnados do modelo clássico de Balassa, publicado nos anos sessenta do século XX, segundo o qual integração econômica refere-se à cooperação formal entre Estados e ao movimento progressivo em direção a uma área de livre comércio, uma união aduaneira, um mercado comum, à união monetária e, finalmente, à integração econômica total. Para os citados autores, tal modelo está calcado nas ações do Estado e, ao mesmo tempo, leva em conta as pressões funcionais que vão surgindo para o aprofundamento da integração.³⁵

Para Breslin, Higgott e Rosamond, ainda que, de um lado, o modelo de Balassa seja baseado nas ações do Estado³⁶, por outro, levanta questões centrais a respeito da relação entre política e economia, Estado e mercados, e autoridade formal e informal. Segundo esses autores, isso nos remete para uma questão central nas discussões sobre a onda mais recente de regionalismo: as relações entre integração formal e informal. A primeira refere-se à integração conduzida pela autoridade formal de atores governamentais por meio da assinatura de acordos ou tratados. A segunda é conduzida pela emergência *de facto* de um espaço transnacional entre atores de mercado privados.³⁷

Breslin, Higgott e Rosamond advertem que algumas análises sobre a formação do regionalismo tendem a levar em conta somente os fatores relacionados a mudanças

³⁵ BRESLIN, S., HIGGOTT, R. e ROSAMOND, B. *Regions in Comparative Perspective*: 13.

³⁶ Breslin, Higgott e Rosamond consideram que há espaço para o desenvolvimento tanto de abordagens racionalistas, quanto de perspectivas construtivistas no estudo do regionalismo. A perspectiva construtivista, como vimos, propõe que, no estudo do regionalismo, sejam contempladas as relações entre interação institucionalizada e a emergência de interesses e identidades regionais. Tal abordagem considera necessário ir além das análises centradas apenas no Estado, atribuindo importância fundamental à ação estratégica de outros atores sociais para o desenvolvimento do regionalismo. Idem: 6-7.

³⁷ Idem: 13.

econômicas e a modificações nas técnicas de produção. Tais análises desconsideram, por exemplo, o papel do Estado na promoção da reestruturação regional, uma vez que atribuem a esse ator um papel passivo no que tange aos processos entre fronteiras, e não atentam para o fato de que o espaço econômico é política e socialmente re(construído). Breslin, Higgott e Rosamond ressaltam, no entanto, que a regionalização econômica requer a sanção governamental no que se refere à redução de barreiras ao comércio e ao investimento e à facilitação, via incentivos, dessas atividades.³⁸

Para Breslin, Higgott e Rosamond, não se trata de privilegiar a regionalização *de jure* ou conduzida pelo Estado como a variável principal, mas de identificar como aquela se relaciona ao processo de regionalização *de facto*, impulsionada pelo mercado, isto é, trata-se da relação entre regionalismo enquanto projeto levado a cabo pelo Estado e regionalização enquanto processo.³⁹

Schulz, Söderbaum e Öjendal também estabelecem uma distinção entre regionalismo e regionalização. Para esses autores, regionalismo refere-se, em primeiro lugar, a um fenômeno geral, e denotaria tanto os projetos formais quanto outros processos no sentido mais amplo possível. Em sentido mais estrito e operacional, regionalismo representaria o conjunto de idéias, valores e objetivos concretos almejados ao se criar, manter ou modificar o fornecimento de segurança e riqueza, paz e desenvolvimento numa região: o desejo de um dado conjunto de atores de reorganizar um determinado regional particular. Regionalização implica um elemento ativista e denotaria o processo (empírico) de mudança de uma relativa heterogeneidade e falta de cooperação para uma crescente cooperação, integração, convergência, coerência e identidade, numa variedade de campos, tais como cultura, segurança, desenvolvimento econômico e política, num dado espaço geográfico.⁴⁰

Hurrell aponta dificuldades no estudo teórico do regionalismo e chama a atenção para a ambigüidade dos termos região e regionalismo e para a incapacidade dos teóricos

³⁸ Idem: 15-16.

³⁹ Idem: 16.

⁴⁰ SCHULZ, M., SÖDERBAUM, F. e ÖJENDAL, J. *Introduction: A framework for understanding regionalization*: 5.

que lidaram com o tema em defini-los “cientificamente”. Isso porque os fatores relacionados ao crescimento do regionalismo são numerosos, envolvendo dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais ou históricas. Para Hurrell, ainda que a dimensão geográfica não seja suficiente para a definição de região ou para a compreensão da dinâmica do regionalismo, a proximidade e a contigüidade geográficas permitem distinguir o regionalismo de outras formas de organização que não sejam globais. Não obstante, observa que *os debates contemporâneos lembram-nos que não existem regiões ‘naturais’ e que as definições de ‘região’ e os indicadores da ‘qualidade de ser região’ variam de acordo com o problema particular ou a questão que se está pesquisando.*⁴¹

Ainda, segundo Hurrell, uma vez que todas as regiões são socialmente construídas e podem, portanto, ser politicamente contestadas, é necessária a distinção entre regionalismo como descrição e regionalismo como prescrição, isto é, como posição moral ou como doutrina de acordo com a qual as relações internacionais deveriam se organizar. A primeira concepção vincula-se a uma visão positiva; a segunda, propõe uma visão normativa do regionalismo. Dentro da visão normativa, o regionalismo está muito associado à noção de interdependência. Os Estados de determinada região estariam diante de um mesmo “barco regional”, ecológica, estratégica e economicamente, mas não remam na mesma direção, e seria desejável que unissem esforços em torno da cooperação.⁴²

Sendo regionalismo um termo amplo, utilizado na literatura para designar fenômenos distintos, Hurrell propõe decompor a noção de regionalismo em cinco categorias. A abordagem desse autor é bastante abrangente cobrindo as diversas formas de regionalismo possíveis. Além de apresentar as diferenças entre os vários processos regionais, Hurrell indicou, assim como Breslin, Higgott e Rosamond, que esses processos não são necessariamente contraditórios, podendo ser complementares. Não haveria,

⁴¹ HURRELL, A. *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*: 25.

⁴² Idem: 25-26.

portanto, uma dicotomia entre Estado *versus* mercado, ou entre projetos deliberados e processos espontâneos. As categorias propostas por Hurrell são:

- (1) regionalização;
- (2) consciência e identidade regionais;
- (3) cooperação regional entre Estados;
- (4) integração econômica regional promovida pelo Estado; e
- (5) coesão regional.⁴³

Descrevem-se, a seguir, as cinco categorias de regionalismo mencionadas acima, como apresentadas por Hurrell.⁴⁴ A primeira categoria, regionalização, diz respeito *ao crescimento da integração da sociedade em uma região e aos processos muitas vezes não dirigidos de interação social e econômica.*⁴⁵ Essa categoria associa-se, em primeiro lugar, a processos econômicos autônomos, fruto mais propriamente de decisões privadas, sobretudo decisões empresariais, do que de políticas estatais, que estimulam uma maior interdependência entre determinadas áreas geográficas do que entre essas áreas e o resto do mundo. As molas propulsoras dessa regionalização econômica seriam, por exemplo, o incremento do comércio, em particular aquele entre empresas; os movimentos de capitais, como o aumento dos fluxos de investimento e/ou das incorporações e aquisições internacionais; e a *emergência de redes cada vez mais densas de alianças estratégicas entre empresas.*⁴⁶ Nessa categoria de regionalismo também estão incluídos *a circulação crescente de pessoas, o desenvolvimento de múltiplos canais e complexas redes sociais, por meio dos quais idéias, atitudes políticas e maneiras de pensar se espalham de uma área para outra, criando sociedades civis regionais transnacionais.*⁴⁷ Nessa visão, *a regionalização é, com freqüência, conceituada em termos de 'complexos', 'redes' ou 'mosaicos'.*⁴⁸

⁴³ Idem: 26-30.

⁴⁴ Idem, Ibid.

⁴⁵ Idem: 26

⁴⁶ Idem, Ibid.

⁴⁷ Idem, Ibid.

⁴⁸ Idem, Ibid.

Hurrell destaca três pontos em relação a essa forma de regionalismo:

1. os processos envolvidos na regionalização são, pelo menos em princípio, mensuráveis;
2. a regionalização não se baseia em políticas concretas de Estados, nem pressupõe qualquer impacto particular nas relações entre os Estados da região; e
3. os padrões de regionalização não coincidem necessariamente com as fronteiras dos Estados.

A essência desse “regionalismo transnacional” pode ser econômica (pólos de desenvolvimento transfronteiriço, corredores industriais, densas redes entre os principais centros industriais) ou constituída por elevados níveis de interpenetração humana, como os processos migratórios.

A segunda categoria refere-se a consciência e identidade regionais. Esses termos refletem noções vagas e imprecisas, mas não podem, segundo Hurrell, ser desconsideradas ao se abordar o regionalismo contemporâneo. Muitos analistas as consideram cada vez mais fundamentais para a compreensão desse fenômeno. As regiões não são definidas em termos territoriais, podendo ser entendidas segundo o que Emanuel Adler chamou de “regiões cognitivas”. Da mesma forma que as nações, as regiões podem ser vistas como comunidades imaginadas que se apóiam em mapas mentais, cujas linhas destacam certas características e ignoram outras. *A consciência regional e a percepção compartilhada de pertencer a uma determinada comunidade podem apoiar-se em fatores internos, muitas vezes definidos em termos de cultura, história e tradições religiosas comuns. Podem também ser definidas em contraposição a um ‘outro’ externo, que pode ser entendido primariamente como uma ameaça política (...) ou um desafio cultural externo (...).*⁴⁹

A terceira categoria, cooperação regional entre Estados, envolve negociação e construção de acordos ou regimes interestatais ou intergovernamentais. O grau de institucionalização dessa forma de cooperação pode variar. Suas instituições podem ser

⁴⁹ Idem: 27.

mais ou menos formais. Níveis elevados de institucionalização não representam garantia de eficácia ou importância política.

Essa modalidade de cooperação é claramente estatal e envolve a reafirmação e a extensão da autoridade do Estado. Os Estados abrem mão de determinados graus de liberdade de ação por uma influência maior sobre as políticas de outros Estados e sobre a gestão de problemas comuns. Os instrumentos de cooperação compreendem a coordenação de posições regionais em instituições internacionais ou em foros de negociação, em respostas a desafios externos. Ou podem ser estabelecidos com vistas a assegurar ganhos de bem-estar, promover valores compartilhados, ou resolver problemas comuns, especialmente aqueles decorrentes do aumento dos níveis de interdependência regional. No campo da segurança, a cooperação pode ir *desde a estabilização de um equilíbrio regional de poder até a institucionalização de medidas de construção de confiança ou a negociação de um regime de segurança para a região como um todo*.⁵⁰

Uma importante subcategoria da cooperação regional é a integração econômica regional promovida pelo Estado, que envolve decisões específicas de política por parte dos governos, destinadas a reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas. O regionalismo, observa Hurrell, é com muita frequência simplesmente igualado à integração econômica regional, embora esta última seja apenas um aspecto de um fenômeno mais geral.

Finalmente, a quinta categoria, a coesão regional, segundo Hurrell, *refere-se à possibilidade de que, em algum momento, a combinação dos primeiros quatro processos descritos desemboque no surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada*. Para esse autor, *pode-se entender coesão em dois sentidos: (1) quando a região exerce um papel definidor nas relações entre os Estados (e outros atores importantes) daquela região e o resto do mundo; e (2) quando a região forma a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões*.⁵¹

⁵⁰ Idem: 28.

⁵¹ Idem: 29.

Para Hurrell, ainda que o regionalismo seja, com freqüência, definido em termos de padrões ou redes de interdependência, sua importância política não deriva de qualquer medida absoluta de interdependência, mas do grau em que esta (e a possibilidade de sua ruptura) impõe custos significativos, potenciais ou reais, a atores principais, internos ou externos. Um indicador importante da coesão regional seria o grau em que acontecimentos regionais e política regional moldam e definem o panorama político interno.⁵²

Quais os pontos de contato entre as definições de região física e de região funcional abordadas por Väyrynen e as cinco categorias de regionalismo propostas por Hurrell?

As duas primeiras categorias de Hurrell, regionalização e consciência e identidade regionais, associam-se à formação do que Väyrynen chamou de regiões funcionais. As duas categorias seguintes, cooperação regional entre Estados e integração econômica regional promovida pelo Estado, relacionam-se à definição de regiões físicas. Finalmente, a noção de coesão regional de Hurrell aproxima-se da intenção manifesta de Väyrynen de unir as duas concepções de região.

Como vimos no primeiro item, ao abordarmos o regionalismo em perspectiva histórica, as transformações ocorridas no cenário mundial, nos anos oitenta do século XX, desafiaram a capacidade de resposta dos diversos países em duas grandes áreas: segurança e economia. Nos trabalhos teóricos sobre regionalismo, esses dois temas aparecem de forma separada, como se fossem autônomos. Nessa perspectiva, haveria dois grandes tipos de região: regiões de segurança e regiões funcionais. Väyrynen questiona essa dicotomia. Existiria no campo das relações internacionais uma lógica ou duas com relação ao regionalismo, isto é, geopolítica e capitalismo são duas faces de uma mesma moeda ou partes autônomas de um mesmo campo de estudo? O citado autor defende, ao nosso ver acertadamente, a idéia de que tratam-se de duas lógicas analiticamente separáveis, mas empiricamente entrelaçadas.⁵³

⁵² Idem: 29-30.

⁵³ VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 25.

A seguir, apresentam-se alguns elementos das duas áreas temáticas em que se concentram os estudos sobre regionalismo. Primeiramente, abordagens teóricas que enfocam a questão geopolítica; em seguida, as que centram a atenção na economia.

Segurança e regiões

Uma vertente das teorias sobre regionalismo enfatiza os aspectos geopolíticos, onde as questões de segurança ocupam um lugar central. A presente seção não tem por objetivo discutir os aspectos relativos a segurança no âmbito do regionalismo. A intenção é, dado o peso relevante que a questão geopolítica ocupa na literatura sobre regionalismo, de apenas dar uma visão panorâmica de conceitos desenvolvidos por estudiosos do assunto. Para tanto, a seção foi baseada na resenha realizada por Väyrynen⁵⁴ e em Buzan.⁵⁵

Segundo Väyrynen, o fim da Guerra Fria reduziu os efeitos do sistema global sobre a dinâmica de segurança regional e sobre as decisões nacionais. Nesse contexto, alguns autores vêem no fim da clivagem bipolar que caracterizava a Guerra Fria uma abertura de espaço para a restauração da soberania regional e para o estabelecimento de vários poderes regionais dominando suas áreas geográficas. Assim, mudanças na estrutura internacional, e novos desafios de segurança, fomentariam o desenvolvimento do regionalismo, fornecendo ordem e estabilidade às regiões.

Essa visão, de acordo com o citado autor, tem sido contestada pelos que consideram que a ordem mundial atual se caracteriza por uma hegemonia unipolar dos Estados Unidos da América-EUA, e que isso representa um fator inibidor do desenvolvimento do regionalismo, visto que muitos países prefeririam alinhar-se àquele país a engajar-se em arranjos de segurança regionais. Como contra-argumento, há os que identificam uma incapacidade dos EUA, apesar do seu enorme poderio econômico e militar, de controlar os processos de segurança regional. Outros vêem desinteresse

⁵⁴ Idem: 28-32.

⁵⁵ BUZAN, B. *Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World*: 141.

daquele país, ou de outras potências, em intervir em crises regionais, no contexto do sistema internacional pós-Guerra Fria.⁵⁶

Como alternativa à hegemonia global (considerada inalcançável) e a um sistema de equilíbrio de poder (considerado instável), tem sido sugerido o estabelecimento de um “concerto regional de poderes”. Um “concerto” requer de seus membros um compromisso em relação a políticas e objetivos comuns, ao mesmo tempo que lhes permita perseguir seus próprios interesses específicos. Há, no entanto, diferentes visões sobre o que seja um concerto e sobre sua exeqüibilidade. A definição proposta por Väyrynen é a de um arranjo político entre Estados não-aliados que possuem um significativo interesse (e capacidade) em reduzir o nível de conflito internacional na sua região, por meio de ações comuns e sem recorrer à competição mútua ou a um comportamento *free-riding*.⁵⁷ Para o citado autor, ainda que concertos regionais possam vir a ocorrer, não são um resultado provável na maioria das regiões.⁵⁸

Um conceito utilizado nas teorias sobre segurança, proposto por Buzan, é o de “complexo de segurança regional”, isto é, um conjunto de Estados, cujas percepções e preocupações principais sobre segurança encontram-se tão interligadas, que os problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma isolada por cada Estado. Posteriormente, Buzan modificou o conceito, substituindo “Estados” por “unidades”, a fim de retirar o caráter “estadocêntrico” da definição e incorporar o método construtivista.⁵⁹

Um aspecto específico dos “complexos” é a chamada “ordem regional”, vista como a forma de gerenciamento dos conflitos dentro dos “complexos”. Essas ordens podem produzir segurança de diferentes maneiras: pela integração, pelo estabelecimento de comunidades de segurança pluralistas, por meio de segurança coletiva, por um concerto entre grandes potências ou por políticas de poder. A região é mantida unida pelos elos de

⁵⁶ VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 28.

⁵⁷ Idem: 29.

⁵⁸ Idem: 31.

⁵⁹ BUZAN, B. *Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World*: 141.

segurança positivos e negativos entre os Estados. A quantidade e a força desses elos podem ser usadas para definir o domínio territorial da região.⁶⁰ A integração é vista como uma estratégia para o estabelecimento de uma ordem de segurança local.

Um outro conceito existente na literatura é o de “constelação de segurança”, que é uma tentativa de expandir a idéia de “complexo de segurança” a fim de incluir áreas não-militares. Trata-se de capturar as implicações espaciais da segurança não-militar. Tal conceito reflete a totalidade dos possíveis relacionamentos de segurança, considerada em todos os níveis. Por ser muito ampla, Väyrynen chama a atenção para a dificuldade de se trabalhar com essa abordagem teórica. Uma alternativa seria voltar à noção de “complexos de segurança”.

Assim, admitindo-se que os “complexos de segurança” regional tendem a caminhar em direção a sistemas cooperativos, temos que a integração regional, e não o conflito, seria a tendência dominante. Seria, então, possível falar-se de “comunidades de segurança”, abordagem que, segundo Väyrynen, deve levar em conta a análise das transformações internas e as alterações de fronteiras que ocorrem nos sistemas regionais, bem como focar as identidades, redes e externalidades, mais do que as características territoriais estáticas. Esse tipo de análise, por seu turno, requer o estudo comparativo de regiões, a fim de que se possa entender a interação entre as dinâmicas interna e externa.⁶¹

A abordagem construtivista, como vimos, define regiões com a ajuda de conceitos como confiança, identidade comum e valores compartilhados, que são a base para a formação de redes que ultrapassam as fronteiras nacionais. Essas regiões cognitivas ou imaginadas são descritas a partir de elementos não-físicos. Sua formação não depende da ocupação de um espaço comum, pois podem ser formadas por meio de interações não-espaciais. As “comunidades de segurança”, cujos membros esperam que as

⁶⁰ VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 34.

⁶¹ Idem: 39.

mudanças ocorram pacificamente e os conflitos sejam resolvidos de forma não violenta, são um exemplo importante de região cognitiva.⁶²

Para Väyrynen, a emergência de “comunidades de segurança” não deve ser atribuída somente à existência de uma identidade comum e de um processo de institucionalização da região. Além desses fatores, deve-se levar em conta as condições materiais e ameaças externas. Sendo assim, três elementos contribuem para a formação de tais “comunidades”: condições precipitadoras (p.ex.: mudanças econômicas ou ameaças externas); fatores de confiança e identidades coletivas; e expectativas de mudanças pacíficas.⁶³

Economia e regiões

Ao lado dos estudos que tratam da relação entre segurança e regionalismo, existem os trabalhos que abordam as relações entre economia e regionalismo. Tradicionalmente, as abordagens econômicas sobre regionalismo se ocupam das implicações da formação de arranjos preferenciais de comércio sobre o bem-estar dos países participantes e sobre o mundo como um todo. Além das análises dos efeitos estáticos sobre o bem-estar, baseadas nos conceitos de criação e desvio de comércio⁶⁴, elaborados por Viner, grande atenção tem sido dedicada à discussão dos efeitos do regionalismo sobre o multilateralismo. Relacionada a essa questão, figura o debate, também muito presente na literatura, sobre as relações entre globalização e regionalismo, o que por sua vez nos remete ao tema dos papéis do doméstico e do global no estudo do regionalismo.

⁶² Idem: 37.

⁶³ Idem: 38.

⁶⁴ Uma abordagem alternativa à teoria econômica ortodoxa da integração, esta última calcada na noção de criação e desvio de comércio, é uma visão, oriunda da tradição estruturalista do desenvolvimento econômico de Myrdal e Prebisch, que enfatiza os benefícios dinâmicos de uma integração orientada para o desenvolvimento, e que, segundo tal formulação, se coadunaria melhor com as difíceis condições vivenciadas pelos países em desenvolvimento. De acordo com essa abordagem, a *rationale* da cooperação e da integração regional entre países em desenvolvimento deve situar-se no incentivo à “transformação estrutural” e no estímulo ao desenvolvimento das capacidades produtivas e das oportunidades de comércio e investimento. Nessa visão, não caberia ao mercado definir os setores e o alcance da integração. Ver SCHULZ, M., SÖDERBAUM, F. e ÖJENDAL, J. *Introduction: A framework for understanding regionalization*: 11.

O regionalismo comercial tem se caracterizado, em grande medida, pela formação e disseminação de “arranjos preferenciais de comércio”, tais como áreas de livre comércio e uniões aduaneiras. Milner e Mansfield ressaltam que a propensão dos países a ingressar num arranjo preferencial de comércio, o ritmo do regionalismo e suas implicações sobre o bem-estar dependem de condições políticas.⁶⁵

No que tange à decisão dos Estados de adotar estratégias voltadas para a integração econômica regional, Milner e Mansfield consideram que esta depende tanto de fatores concernentes à política doméstica quanto de fatores de política internacional. No plano doméstico, os fatores mencionados são: as preferências e o poder político dos vários segmentos sociais, o interesse dos líderes de Estado e a natureza das instituições domésticas. Na esfera internacional, teríamos as relações de segurança e poder entre os Estados, o papel desempenhado pelas instituições multilaterais e a maneira como o regionalismo afeta os padrões de cooperação e conflito entre os Estados. A seguir, detalham-se os fatores apresentados pelos autores em questão.⁶⁶

No que se refere aos fatores domésticos, as preferências e a influência política dos grupos domésticos podem afetar as escolhas de estratégias de integração regional. Tais estratégias podem ser do interesse de grupos que se beneficiem dos arranjos comerciais regionais, bem como podem convir a funcionários da burocracia estatal que desejem obter apoio político daqueles atores. Nesse contexto, os atores estatais podem buscar alcançar um equilíbrio entre a obtenção de bem-estar econômico para o país como um todo e, ao mesmo tempo, acomodar os interesses dos grupos sociais de cujo apoio dependem para se manter no poder.

Ainda que em alguns casos possa existir um interesse comum entre formuladores de políticas e grupos sociais politicamente importantes quanto à participação num arranjo preferencial de comércio, tais arranjos às vezes são usados como meio de os formuladores de política, desejosos de promover uma liberalização do comércio, enfrentarem as resistências domésticas a uma liberalização unilateral.

⁶⁵ MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 619.

⁶⁶ Idem: 602-615.

De forma similar, governos que desejem implementar um programa de reformas econômicas liberais e encontram (ou esperam encontrar) oposição doméstica podem aderir a um acordo regional como forma de forçar um comprometimento do país com essas reformas. O interesse de um Estado em “amarrar” as reformas num mecanismo externo, como um arranjo de preferências comerciais, tende a aumentar se há resistências de segmentos sociais importantes e se as instituições domésticas tornam os formuladores de política especialmente susceptíveis às pressões sociais. A fim de superar a oposição, os governos necessitam dispor de meios institucionais para ingressar naqueles arranjos e os custos de violação das suas regras devem ser suficientemente altos para evitar um retrocesso na implementação das reformas.

Mesmo governos que não tenham a intenção de realizar reformas podem fazê-lo se anseiam beneficiar-se de acesso preferencial aos mercados de países que fazem parte de um arranjo regional. Nessas circunstâncias, a política econômica doméstica e as instituições políticas de um país poderiam ser influenciadas pelos membros de um agrupamento se estes condicionarem o ingresso no agrupamento à implementação de reformas internas, como, por exemplo, a adoção de regime democrático.

Outro fator interno, apontado na literatura, e citado por Milner e Mansfield, que poderia influir na formação de arranjos regionais é a similaridade das instituições políticas dos Estados. A homogeneidade de instituições domésticas, ao contribuir para a diminuição dos entraves ao estabelecimento de políticas e instituições regionais comuns, facilitaria o processo de integração e lhe daria maior credibilidade.

Na esfera internacional, Milner e Mansfield destacam, em primeiro lugar, as relações entre poder estrutural e regionalismo. Segundo esses autores, a literatura sobre o assunto coloca ênfase sobre a questão da hegemonia. A disseminação de arranjos preferenciais de comércio poderia ser vista como consequência da instabilidade econômica mundial fomentada pela falta ou declínio de um país hegemônico. Adicionalmente, o declínio de hegemonia pode traduzir-se num comportamento predatório do país líder, engendrando uma reação defensiva dos outros Estados, através da formação de blocos comerciais. Neste sentido, a crise da hegemonia americana teria

estimulado a expansão dos arranjos regionais nos últimos quinze anos e contribuído, portanto, para a nova onda de regionalismo.

Outro ponto levantado por Milner e Mansfield refere-se aos efeitos do comércio sobre Estados com poder político-militar. Alguns consideram que os ganhos obtidos com o comércio internacional aberto podem ser usados para fins de aumento da capacidade político-militar dos Estados. Esse efeito seria potencializado se os arranjos comerciais forem realizados entre aliados. Assim, tais arranjos tendem a se constituir entre aliados e os ganhos advindos do comércio intrabloco e objetivos de segurança comuns contribuem para uma maior estabilidade política entre os membros do bloco.

Outra forma, mencionada pelos autores em questão, pela qual os arranjos regionais podem afetar as relações de poder entre os Estados diz respeito à dependência econômica relativa de seus membros para com um arranjo. Os países que usufruem ganhos econômicos importantes oriundos de um arranjo seriam os mais afetados em caso de desmantelamento das relações comerciais no interior do bloco. Nessas circunstâncias, os participantes do agrupamento que não se encontrem nessa situação de dependência teriam o seu poder político aumentado face aos sócios mais vulneráveis economicamente.

Finalmente, Milner e Mansfield consideram que uma das características distintivas das duas ondas de regionalismo verificadas no pós-Segunda Guerra Mundial, em relação às outras ondas do passado, é a presença de um arcabouço multilateral, constituído pelo Gatt, e, mais recentemente, também pela OMC. Por meio do seu art. XXIV, o Gatt regula a formação de acordos preferenciais de comércio (zonas de livre comércio e uniões aduaneiras) com o intuito de limitar as possibilidades de discriminação contra terceiros. Igualmente importante, o Gatt, segundo esses autores, realizou esforços no sentido de gerenciar a interação estratégica entre os diversos arranjos comerciais. Essa interação diz respeito à influência da formação de blocos como reação ao surgimento de outros blocos, algo que, segundo Milner e Mansfield, teria ocorrido nas diversas ondas de regionalismo, ainda que por motivos diferentes. Assim, no século XIX, essa reação relaciona-se à busca de tratamento de Nação Mais Favorecida-NMF, enquanto no

entreguerras ela teria a ver com a adoção de políticas mercantilistas. Os motivos da tendência mais recente residiriam no temor de países que não fazem parte de um bloco de perder competitividade nos mercados mundiais e de não usufruir ganhos econômicos gerados pela integração, e no desejo de adquirir maior poder de mercado e de barganha do que se atuassem isoladamente.⁶⁷

Breslin, Higgott e Rosamond, a exemplo de Mansfield e Milner, destacam a necessidade de se incorporar tanto a política doméstica quanto a política internacional nos estudos sobre regionalismo. Segundo aqueles autores, as variáveis internacionais ou de nível global (fluxos de investimentos, ideologias ortodoxas dominantes, a formação de outros grupos regionais e o comportamento das principais instituições financeiras internacionais e da OMC) afetam as estruturas de incentivos dos Estados-membros de organizações regionais. Igualmente, a política doméstica influencia as políticas adotadas pelos Estados nessas organizações. As demandas por resultados no âmbito da integração regional emergem de forças domésticas poderosas. A oferta desses resultados depende de barganhas na arena internacional. As conseqüências desse processo de interação interferem, por sua vez, no processo político doméstico.⁶⁸

Segundo Breslin, Higgott e Rosamond, a introdução do doméstico e do global na análise do regionalismo, típica dos estudos sobre a onda mais recente, reflete um distanciamento importante em relação a muitos dos trabalhos produzidos durante a primeira onda pós-Segunda Guerra.⁶⁹ Nesses trabalhos mais antigos, o regionalismo normalmente era encarado como um mecanismo de defesa que visava reduzir a dependência dos países em relação à economia internacional. Estudiosos do novo regionalismo o vêem, ao contrário, como um meio de garantir maior acesso competitivo aos mercados globais. Nesse contexto, não haveria contradição entre globalização e

⁶⁷ MILNER, H. V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 602-615.

⁶⁸ BRESLIN, S., HIGGOTT, R. e ROSAMOND, B. *Regions in Comparative Perspective*: 6.

⁶⁹ Söderbaum considera que a ênfase nas relações entre regionalismo e o ambiente extra-regional, em particular a globalização, é uma das novidades dos estudos sobre novo regionalismo, comparativamente às abordagens mais antigas. Ver SÖDERBAUM, F. *Introduction: theories of new regionalism*: 4.

regionalismo, sendo estes processos simbióticos e que se reforçam.⁷⁰ Os projetos regionais se constituiriam, ao mesmo tempo, como uma resposta e uma dinâmica por trás da globalização. As regiões, por sua vez, podem, simultaneamente, promover a globalização e contribuir para a liberalização econômica global. Isto se daria basicamente através da prática de um regionalismo aberto e do estabelecimento de requisitos que tornem as economias mais abertas como condição para a participação numa organização regional.⁷¹

Ainda segundo Breslin, Higgott e Rosamond, as crises financeiras na Ásia, Rússia e América Latina, na segunda metade dos anos noventa, trouxeram grandes interrogações acerca dos benefícios da globalização e da adequação do chamado “Consenso de Washington” como modelo de política de ajuste econômico para os países em desenvolvimento.⁷² Porém, acrescentam que, apesar de um crescente ceticismo, entre as elites políticas daqueles países, quanto aos benefícios oriundos da natureza desregulada do capitalismo contemporâneo, não se verifica uma resistência em nível regional a todos os elementos do processo de globalização.⁷³

A articulação entre o global e o regional também é enfatizada por Hettne. Esse autor identifica o regionalismo, em parte, como resposta interna ao desafio externo representado pela globalização.⁷⁴ Se por um lado a ordem liberal poderia ser vista como uma reação a várias formas históricas de regulacionismo, tais como o mercantilismo, o protecionismo, o nacionalismo econômico, o socialismo de Estado, etc; por outro, certas

⁷⁰ A interdependência mútua ou dialética entre globalização e regionalização é amplamente aceita. Há economistas que vêem no regionalismo uma resposta defensiva à globalização neoliberal, enquanto os do *mainstream* se perguntam se o regionalismo prejudica o multilateralismo. Diferentes interpretações são propostas pelos *scholars*. Alguns entendem que os arranjos comerciais regionais são compatíveis com a liberalização multilateral. Outros os consideram obstáculos. Para Väyrynen, no entanto, os economistas raramente se perguntam como a globalização poderia potencialmente moldar o processo de regionalização, que seria, segundo esse autor, a questão que mais preocupa os cientistas políticos. Ver MILNER, H.V. e MANSFIELD, E. D. *The new wave of regionalism*: 592-595; VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 32-34; e SÖDERBAUM, F. *Introduction: theories of new regionalism*: 12-13.

⁷¹ BRESLIN, S., HIGGOTT, R. e ROSAMOND, B. *Regions in Comparative Perspective*: 7-8.

⁷² *Idem*: 6.

⁷³ *Idem*: 7.

⁷⁴ HETTNE, B. *The new regionalism revisited*: 29.

formas de regionalismo, ao buscarem algum tipo de regulação ou controle, se constituiriam, ao mesmo tempo, numa tentativa de resposta aos efeitos turbulentos da liberalização.⁷⁵

Para Hettne, no entanto, a dimensão externa do regionalismo, isto é, o papel da globalização, não deve ser exagerado. Isso significa que o regionalismo contemporâneo deveria ser analiticamente entendido tanto a partir de uma “perspectiva endógena”, segundo a qual a regionalização surge do interior da região pela ação de variados atores, como também de uma “perspectiva exógena”, segundo a qual regionalização e globalização são fenômenos entrelaçados, articulados de forma contraditória e ao mesmo tempo complementar, num processo de transformação global.⁷⁶ A face contraditória relaciona-se à tentativa de impor alguma regulação num ambiente de globalização liberal, marcado pela liberalização e desregulação. O aspecto complementar diz respeito ao fato de que o regionalismo não só não se constitui em negação daquele formato de globalização, como visa permitir uma melhor inserção no mesmo.

Dentre as abordagens que dedicam especial atenção aos fatores endógenos, está a de Solingen, que enfatiza a importância das coalizões domésticas e as estratégias que elas perseguem em relação a outros Estados. Essa concepção ressalta a importância dos efeitos das estruturas e políticas domésticas sobre a política externa dos Estados. Uma coalizão “liberal-intervencionista” prefere a cooperação econômica e a acomodação política. Já uma coalizão “nacionalista-estatista” opta pelo protecionismo econômico e o conflito político. A força de cada coalizão, por sua vez, depende do contexto regional. A relação entre coalizões domésticas e a formação de regiões é, assim, uma via de mão-dupla. Uma região é definida em termos da interação entre os contextos regionais (e globais) e as grandes estratégias das coalizões domésticas, sendo que o impacto dos fatores domésticos é fundamental.⁷⁷

⁷⁵Idem: 22-23.

⁷⁶ Idem: 26.

⁷⁷ apud VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 36-37.

Analisando as relações entre instituições internacionais e integração econômica, Kahler também enfatiza a importância das variáveis políticas domésticas. Para esse autor, tais variáveis são fundamentais para a formação das preferências dos Estados e para a construção de instituições internacionais, não apenas as de nível regional. Nessa abordagem, políticos, guiados por interesses pessoais, podem ver na construção daquelas instituições uma solução não apenas para dilemas de cooperação de âmbito internacional como também para dilemas políticos internos. Com relação à formação de preferências nacionais, dois modelos são possíveis. O primeiro baseia-se em “interesses”. Neste caso, instituições internacionais podem ser o reflexo de conflitos distributivos entre atores econômicos domésticos, tais como grupos organizados ou empresas. De um lado estariam os atores interessados em fazer avançar a integração e, de outro, os atores interessados em detê-la (ou em alterar os seus termos). Políticos racionais respondem a essa disputa criando instituições internacionais que satisfaçam aos interesses politicamente predominantes. O segundo modelo baseia-se no “conhecimento” e destaca o papel que um conhecimento novo ou uma mudança nas crenças ou no entendimento das elites pode desempenhar na construção de instituições internacionais. As fontes dessa “nova visão ou conhecimento” podem ser o meio doméstico de determinados Estados ou comunidades transnacionais de especialistas, as chamadas comunidades epistêmicas. A existência de idéias e visões compartilhadas sobre questões internacionais pode facilitar o processo de barganha cooperativa entre as nações. Dadas as freqüentes divergências nas preferências das nações em relação aos caminhos institucionais que a cooperação deve seguir, a presença de idéias comuns pode proporcionar pontos focais para acordos.⁷⁸

Uma outra visão, a de Mattli, enfoca o papel das externalidades como fator explicativo da integração. Nessa abordagem, a integração regional pode ser vista como um arranjo institucional pelo qual externalidades são internalizadas por meio de regras, regulações e políticas. A demanda por essas regras e políticas provém do mercado e de atores da sociedade civil, que incorrem em elevados custos de oportunidade no quadro

⁷⁸ KAHLER, M. *International institutions and the political economy of integration*: 8-10.

das instituições vigentes. Esses custos e a promessa de usufruir benefícios em arranjos alternativos criam um interesse em alterar as regras e políticas em vigor.⁷⁹

O presente capítulo procurou introduzir alguns elementos que compõem o centro da discussão atual sobre o regionalismo. Dos vários elementos abordados, convém destacar, em primeiro lugar, a natureza multidimensional e global da nova onda de regionalismo, desencadeada em meados da década de 1980. Essa nova onda também é marcada pela variedade de atores relevantes envolvidos e pela coexistência de diferentes formas de “região” e de “regionalismo”. O surgimento desse novo regionalismo pode ser associado a dois fatores marcantes da vida mundial: o fim da Guerra Fria e a expansão de forças econômicas e tecnológicas em nível global, processo usualmente chamado de globalização, ainda que a noção de globalização em si mesma seja alvo de controvérsias. O primeiro fator operou uma modificação radical na estrutura geopolítica de segurança do mundo. O vazio deixado pelo fim da bipolaridade, e não preenchido por um arranjo global, fortaleceu a importância dos níveis nacional e regional nas relações de segurança internacional, ainda que não se perceba uma tendência única ou nítida nessa área. Ao mesmo tempo, o acirramento das pressões competitivas em nível global incentivou os diversos países a buscar uma melhor inserção competitiva nos mercados internacionais, por meio da formação de arranjos regionais de comércio. A formação desses arranjos, por sua vez, se deu sob a égide da hegemonia, hoje já não tão sólida, do paradigma neoliberal de desenvolvimento econômico, que se manifestou através da prática do chamado regionalismo aberto, por vários blocos, e pela adoção, em diversos países, de políticas ortodoxas de ajuste interno e de reformas orientadas para o mercado. Ao lado das duas forças externas citadas, analiticamente separáveis, mas empiricamente interligadas, há que se considerar igualmente o papel desempenhado pelas forças econômicas e políticas domésticas, que interferem nos processos regionais, seja pelo estabelecimento e/ou expansão de laços econômicos informais interfronteiras, seja por meio da influência sobre as estratégias de integração regional adotadas pelos Estados

⁷⁹ apud VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*: 35.

nacionais. Vale observar, finalmente, que embora a literatura aponte a multiplicidade de formas de “região” como uma das características-chave do novo regionalismo, a dimensão territorial continua sendo fundamental para dar inteligibilidade ao estudo das regiões e do regionalismo. Igualmente fundamental continua sendo o papel do Estado nacional para o desenvolvimento do regionalismo nas várias partes do mundo, não obstante a literatura enfatizar, com propriedade, a relevância da participação de outros atores nesse processo.

Integração europeia e teoria

As teorias da integração foram formuladas e desenvolveram-se tendo por base a experiência de integração europeia. O longo período transcorrido desde o início daquela experiência, que, tomado o Tratado de Roma, de 1957, como marco constitutivo, já completa cinquenta anos, e o grau de complexidade institucional alcançado, abrem campo para um volumoso e intenso debate teórico sobre o tema da integração. Não obstante o caráter nitidamente eurocêntrico das abordagens, é possível, segundo Hurrell, *fugir da sombra teórica da CE*⁸⁰ e identificar teorias gerais sobre o fenômeno do regionalismo. Na verdade, as próprias teorias construídas à luz da experiência europeia pretendem ser portadoras de fundamentos teóricos mais amplos.

A seguir, apresentam-se duas abordagens que tomam a experiência de integração europeia como ponto de referência para elaboração teórica.

Intergovernamentalismo

Andrew Moravcsik propõe uma interpretação do processo de integração europeia conhecida como “intergovernamentalismo”. O autor utiliza, segundo suas próprias palavras, um arcabouço teórico racionalista, o qual propõe a desagregação de uma negociação numa seqüência causal de três estágios: formação de preferências nacionais, barganha interestatal e escolha institucional.⁸¹

A proposição central de Moravcsik é a de que as linhas gerais da integração europeia, desde 1955, são o reflexo de três fatores: os padrões de vantagem comercial, o poder relativo de barganha de governos importantes e os incentivos para o fortalecimento da credibilidade dos compromissos interestatais. Para o autor, dos três

⁸⁰ HURRELL, A. *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*: 31.

⁸¹ A presente seção, exceto onde indicado, se baseia em MORAVCSIK, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*: Introdução e Cap.1.

fatores citados, o mais importante diz respeito aos interesses comerciais. A integração europeia teria resultado de uma série de escolhas racionais feitas por líderes que consistentemente perseguiram objetivos econômicos. Primariamente, os interesses comerciais de produtores de elevado poder econômico e, secundariamente, as preferências macroeconômicas de coalizões governamentais dominantes. Tais escolhas teriam evoluído lentamente em resposta a incentivos estruturais presentes na economia global. Quando tais interesses convergiram, a integração teria avançado.

Em suma, Moravcsik propõe uma explicação tripartite da integração segundo a qual interesse econômico, poder relativo e compromissos confiáveis respondem pela forma, substância e *timing* dos principais passos em direção à integração europeia.

Tal integração é vista como o produto de uma série de escolhas racionais efetuadas por líderes nacionais, em resposta a restrições e oportunidades que se originam de interesses econômicos de forças domésticas poderosas, do poder relativo de cada Estado no sistema internacional, e do papel de instituições internacionais na sustentação da credibilidade de compromissos interestatais.

Preferências Nacionais

Um elemento ao qual Moravcsik atribui enorme importância refere-se aos padrões de preferências nacionais ou estatais, definidas como uma ordenação entre resultados substantivos que podem advir da interação política internacional. Para o autor, deve-se distinguir “preferências” nacionais ou estatais de “estratégias”, “táticas” e “políticas” nacionais, isto é, das posições de barganha momentâneas, de demandas negociadoras ou de objetivos de política particulares, que constituem o dia-a-dia das atividades de política externa. Preferências nacionais ou estatais dizem respeito a um conjunto de objetivos (ou interesses) fundamentais. Por definição, preferências possuem independência causal em relação às estratégias de outros atores, sendo, portanto, anteriores a interações políticas específicas entre Estados, tais como ameaças externas, incentivos, manipulação de informações ou outras táticas. Em contraste, estratégias e táticas - às vezes chamadas também de preferências nas análises baseadas em teoria

dos jogos - são opções de políticas definidas em função de objetivos políticos intermediários, como quando os governos declaram um “interesse” na “manutenção do equilíbrio de poder”, “contendo” ou “apaziguando” um adversário, ou exercendo “liderança global”. Preferências, portanto, não se confundem com estratégias, táticas ou políticas. Aquelas, ao contrário dessas últimas, são exógenas a um ambiente político internacional específico.⁸²

As preferências nacionais refletem os objetivos dos grupos domésticos que influenciam o aparelho de Estado. Pressupõe-se que se mantenham estáveis no que tange às posições defendidas por um país em relação a uma determinada questão ao longo de um dado processo negociador, mas não são necessariamente uniformes em relação a todos os temas e países, ou mesmo durante longos períodos de tempo. Elas variam em resposta a mudanças no ambiente econômico, ideológico e geopolítico no qual o processo de integração se desenvolve. Outra observação é a de que as preferências não necessitam estar apoiadas em incentivos materiais, podem estar calcadas em idéias. O ponto a reter é o de que, em cada negociação, os sistemas políticos domésticos produzem um conjunto de objetivos estáveis e valorados, os quais são perseguidos pelos governos, com a maior eficiência permitida pelos meios políticos disponíveis. Moravcsik concentra a sua atenção nas conseqüências, para o comportamento do Estado, de mudanças em preferências fundamentais, não em mudanças nas circunstâncias estratégicas sob as quais os Estados as perseguem.

Para o autor, ao tratar da política externa dos países, os teóricos de relações internacionais preocupados com a formação de preferências nacionais têm debatido intensamente sobre o peso relativo das motivações relacionadas a segurança e a economia política.

Uma visão teórica considera que existe uma hierarquia de questões, na qual as preocupações com segurança ocupam o topo da lista. Neste caso, a política econômica

⁸² MORAVCSIK, A. *Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics*: 519.

externa dos países é conduzida, portanto, não em função das suas conseqüências econômicas diretas, mas por suas conseqüências indiretas sobre a segurança nacional, denominadas “externalidades de segurança”. Para Moravcsik, esta é a visão dominante no estudo da Comunidade Européia-CE. Segundo essa visão, a integração européia foi perseguida primariamente não com vistas aos benefícios que poderiam ser gerados de *per se*, mas com a finalidade de conter ameaças de caráter geopolítico e de alcançar objetivos nessa área. Os líderes europeus do pós-guerra que construíram e ampliaram a CE tinham por objetivo conter a Alemanha, manter um equilíbrio com os russos, estabelecer uma terceira força contra os americanos, sobrepujar o extremismo de direita e de esquerda na política doméstica e ir além do nacionalismo e tornar realidade a visão de uma Europa federalista. Interesses geopolíticos e ideologia explicariam um certo afastamento da Grã-Bretanha em relação à Europa, as simpatias federalistas da Alemanha e a hesitação da França entre os dois pólos.

Moravcsik defende, no entanto, uma teoria alternativa da política econômica externa, segundo a qual não existe uma hierarquia de interesses. Os interesse nacionais tendem, ao contrário, a refletir as conseqüências diretas de questões específicas. As preferências nacionais relativas a comércio internacional e política monetária podem, portanto, ser entendidas como um reflexo dos incentivos econômicos produzidos por padrões de interdependência econômica internacional. As motivações dominantes dos governos no que tange aos principais acordos e/ou decisões no âmbito da CE não foram, segundo o citado autor, o reflexo de ameaças e/ou ideais geopolíticos, mas de pressões para a coordenação de políticas em resposta a oportunidades crescentes de intercâmbio econômico vantajoso, em particular a expansão do comércio intra-indústria e dos movimentos de capitais. Ainda que os fatores geopolíticos não tenham sido insignificantes, teria havido uma primazia dos interesses econômicos.

Nessa última abordagem, a preocupação dos governos não é com a “externalidades de segurança” produzidas pela cooperação econômica, mas com as externalidades da política econômica levada a cabo pelos diversos países. A cooperação internacional é vista como um esforço de coordenação de políticas entre países cujas

políticas domésticas afetam um ao outro, de forma a obter benefícios mútuos para os participantes. Em resumo, a cooperação é um meio pelo qual os governos buscam reestruturar os padrões de externalidades da política econômica, isto é, os padrões de conseqüências não planejadas, resultantes das atividades econômicas nacionais, sobre outros países, visando extrair benefícios mútuos. Tais externalidades, nessa visão, são transmitidas pelos mercados internacionais.

Um elemento político presente nesta teoria refere-se ao papel que interesses domésticos conflitantes podem desempenhar na formulação e implementação de políticas voltadas para a cooperação. Muitas vezes os esforços de produtores para influenciar tais políticas se confrontam com políticas públicas de objetivos mais amplos e/ou de interesse de outros grupos sociais. As pressões oriundas de produtores domésticos não explicam sozinhas as políticas governamentais. Os governos promovem os interesses dos produtores, mas, ao mesmo tempo, sofrem restrições provenientes de demandas por proteção regulatória, eficiência econômica e responsabilidade fiscal. A preponderância da promoção dos interesses comerciais, pelos governos, na política externa, tende a ocorrer até que a pressão resultante sobre o orçamento público e os conflitos com preferências politicamente importantes por regulação se tornem insustentáveis. Segue-se daí que a decisão de cooperar na arena internacional deveria normalmente ser precedida de pressões de produtores domésticos e da falência de políticas unilaterais em alcançar regulação doméstica e objetivos fiscais. Nessa visão, dois elementos, portanto, preocupações com a competitividade e a falência de políticas, se combinam para catalisar a cooperação.

Barganha interestatal: eficiência e distribuição

Uma segunda questão discutida por Moravcsik diz respeito aos resultados do processo de barganha não-coerciva entre Estados. As principais dimensões destacadas pelo autor em relação a esse tema são: a eficiência e a distribuição dos ganhos.

A primeira dimensão refere-se à questão de saber-se se os governos envolvidos numa dada negociação tiraram o máximo de proveito da mesma ou se deixaram escapar

possíveis ganhos com os acordos. Em linguagem econômica, a pergunta é se as negociações interestatais teriam sido Pareto-eficientes. A segunda dimensão trata da divisão dos benefícios da cooperação entre as partes.

Uma visão considera que as instituições internacionais, em particular funcionários supranacionais com autonomia e investidos de poderes recebidos dessas instituições, influenciam decisivamente o processo de barganha interestatal. Tal visão enfatiza a capacidade e a liderança dos funcionários internacionais para apresentar propostas, mediar compromissos e mobilizar grupos sociais domésticos em torno de acordos internacionais.

Em primeiro lugar, os atores supranacionais podem iniciar negociações ao formular propostas que chamem a atenção dos governos para problemas comuns e para soluções potenciais que podem servir de base para negociação. Em segundo lugar, podem exercer mediação entre governos, trabalhando com eles no desenvolvimento de propostas de compromissos. Finalmente, podem mobilizar políticos domésticos, funcionários públicos, grupos de interesse, partidos ou a opinião pública, em apoio de políticas específicas, por meio da disseminação seletiva de idéias e de informações.

Quando aplicada à CE, essa teoria ressalta o papel essencial de “empreendedores supranacionais” na superação dos elevados custos de transação associados à barganha interestatal, os quais impedem que os governos negociem de forma eficiente. A principal vantagem das organizações supranacionais *vis-à-vis* os governos nacionais seria sua capacidade de gerar informações técnicas, políticas e legais, bem como idéias, a baixo custo, que viabilizem a abertura, o desenrolar e a conclusão, de maneira eficiente, do processo de negociação entre governos. A vantagem comparativa das organizações supranacionais sobre os governos se estenderia também à sua capacidade de difundir, de forma seletiva, segundo suas preferências, idéias e informações “privilegiadas” de que dispõe, o que acabaria por influenciar a distribuição dos ganhos da negociação entre as partes.

As análises sobre integração europeia enfatizam o papel de liderança exercido pela Comissão Europeia, pelo Parlamento e pela Corte de Justiça. Muitos comentaristas

argumentam que a Comissão, em particular, utilizou-se várias vezes de sua posição central para estimular redes de firmas e grupos com interesses econômicos específicos, a fim de obter apoio para as propostas de reformas.

Moravcsik, ao contrário, entende que os resultados do processo de barganha entre Estados são decisivamente conformados pelo poder relativo dos Estados-nação. O poder relativo dos Estados provém essencialmente, por sua vez, de uma interdependência assimétrica, a qual estabelece o valor relativo do acordo para os diferentes governos. Segundo essa visão, o “empreendedorismo” de funcionários supranacionais tende a ser fútil e redundante e, algumas vezes, até mesmo contraproducente.

Em geral, os governos não têm dificuldade de empreender iniciativas e de afetar o resultado de uma negociação por meio de instrumentos tradicionais não-militares de poder político, tais como vetos unilaterais potenciais, ameaças de exclusão e exigência de compensação financeira. Vale observar, no entanto, que instrumentos como a coerção militar e a ameaça de sanções econômicas, neste caso, não estão presentes.

Supondo um sistema de votação baseado na unanimidade, os governos poderão exercer poder de veto, e assim rejeitar acordos que coloquem o país numa situação pior do que se optasse por uma política unilateral ao invés de aderir a um determinado acordo.

No que tange ao acesso à informação, a abordagem intergovernamentalista assume que os custos, para os governos, ou para determinados grupos sociais interessados, de obter informações técnicas, políticas e legais, é baixo, o que viabiliza resultados eficientes nas negociações. Na ausência de ameaças de intervenção militar e de sanções econômicas, e existindo interesses comuns, os governos terão fortes incentivos para revelar suas preferências, na forma de pedidos de concessões e de propostas de acordos. Quando as preferências nacionais tornarem possível um acordo, ele provavelmente ocorrerá.

Com relação à distribuição dos benefícios das negociações, ela reflete o poder relativo de barganha das partes envolvidas; tal poder, por sua vez, depende do padrão

de interdependência entre as políticas. O poder relativo de cada governo é inversamente proporcional ao valor relativo que o mesmo atribui a um acordo, quando comparado com o resultado de sua melhor alternativa de política disponível - sua "intensidade de preferência". Os países que valorem mais intensamente a conclusão de um determinado acordo estarão mais dispostos a fazer concessões marginais que impeçam o colapso das negociações. Segundo Moravcsik, em linguagem de Relações Internacionais, a relação entre intensidades de preferências é o que Keohane e Nye chamaram de "interdependência assimétrica", Hirschman denominou de "efeito influência", Susan Strange chamou de "poder estrutural", e se aproxima do que Putnam intitulou de o tamanho relativo dos "*win-sets*".

Em resumo, a visão "supranacional" considera que os custos de transação, para todos os atores, são elevados em relação aos ganhos obtidos com os acordos, exceto para os funcionários supranacionais; enquanto que a visão "intergovernamental" entende, ao contrário, que tais custos são baixos e que, portanto, o padrão de preferências e o poder estatais são os determinantes decisivos de acordos específicos.

Escolha institucional

A terceira e última questão discutida refere-se às escolhas dos governos no sentido de delegar ou compartilhar soberania em instituições internacionais. De acordo com Moravcsik, a soberania nacional pode ser restringida de duas maneiras: pelo compartilhamento ou pela delegação de autoridade decisória. A primeira ocorre quando os governos concordam em abrir mão da unanimidade nas suas deliberações. A segunda verifica-se quando atores supranacionais têm autonomia para tomar certas decisões, sem a interferência dos Estados-membros, ou seja, sem a necessidade de voto dos Estados ou estar sujeitos a veto unilateral.

Por que governos soberanos convivendo num mundo caracterizado por um sistema internacional anárquico abririam mão de pelo menos parte de sua soberania, ao transferir autoridade decisória a determinadas instituições supranacionais?

Segundo Moravcsik, as teorias gerais de relações internacionais e de delegação institucional sugerem três razões para essa atitude dos governos. A primeira seria o papel exercido por determinada ideologia no sentido de moldar as escolhas institucionais. No caso europeu, teríamos a influência do ideal federalista, em especial as pressões oriundas da Alemanha e dos países do Benelux. A presença e a formação de determinadas crenças ideológicas no que concerne a soberania nacional não se restringe, contudo, ao nível governamental. O público em geral, elites e partidos influenciam a definição das posições nacionais relativas a escolha institucional. Tais posições, neste caso, refletiriam mais aquelas crenças do que as conseqüências substantivas resultantes da transferência de soberania.

A segunda razão seria a necessidade de economizar recursos na geração e análise de informações, o que poderia ser obtido pela centralização de funções tecnocráticas numa organização internacional. Tais organizações seriam, portanto, mais eficientes no processamento de informações do que governos descentralizados.

A delegação e o compartilhamento de soberania decorreria da necessidade de se ter um corpo técnico centralizado de especialistas capaz de lidar com o gerenciamento de economias modernas, complexas e internacionalizadas. Segundo essa visão, o moderno planejamento econômico configura uma atividade altamente complexa que requer uma considerável quantidade de informações técnicas e legais. Uma autoridade centralizada estaria em melhores condições do que os governos nacionais de prover essas informações. Ao mesmo tempo, teria maior capacidade de explorar economias de escala informacionais e de superar problemas de coordenação ou de desconfiança doméstica, permitindo, dessa forma, a geração e a disseminação da informação necessária ao processo de tomada de decisões eficiente. Neste caso, as atividades dos governos nacionais seriam coordenadas a partir de propostas – “pontos focais” tecnocráticos - formuladas pelos *experts*.

No caso europeu, onde residiria a vantagem comparativa da Comissão, do Parlamento e da Corte na produção e análise técnica de informações? Por que essa

função não poderia ser preenchida por um corpo de técnicos nacionais que se reunisse com regularidade?

Uma explicação freqüente é a de que, face aos benefícios esperados, os governos nacionais não estariam dispostos a despende tempo, dinheiro e *expertise* na produção e análise do tipo de informação requerida. Um inibidor adicional seria o temor de revelar certas informações.

Outra explicação é a de que os funcionários da Comissão ocupam uma posição privilegiada no centro de uma rede institucionalizada de conhecimento, isto é, formam uma comunidade epistêmica de especialistas técnicos, comprometida com objetivos políticos e ligada através de redes de burocracias nacionais e internacionais. As comunidades epistêmicas são constituídas de elites técnicas e científicas integradas por meio de redes nas quais circulam informações, *expertise* e valores compartilhados. Ao manipular informações por meio dessas redes, funcionários nacionais e supranacionais constroem coalizões domésticas e internacionais em apoio a suas políticas e a suas propostas de acordos. Tais ações podem gerar políticas que vão além da intenção inicial dos governos. No caso europeu, a Corte, o Parlamento e a Comissão, dada a sua proximidade e o seu conhecimento técnico em relação aos procedimentos legais e administrativos comunitários, poderiam também dispor de uma vantagem comparativa na formulação de soluções originais e na criação de opções institucionais, algo fundamental para o sucesso de “empreendedores” internacionais.

A terceira e última interpretação para a transferência de autoridade decisória, a qual é aceita por Moravcsik, vê a delegação e o compartilhamento de soberania em instituições internacionais como um meio de que se utilizam os governos para restringir e controlar um ao outro. Em outras palavras, trata-se de esforços visando garantir a credibilidade dos compromissos. Ainda que os ganhos comuns potenciais sejam amplos, existe a possibilidade de que os acordos firmados não sejam cumpridos pelos governos. Quando a tendência à defecção é elevada, e não existindo mecanismos descentralizados ou domésticos capazes de assegurar o cumprimento dos compromissos, os governos

interessados na manutenção dos acordos procuram lançar mão da delegação e do compartilhamento de soberania com o propósito de evitar defecções.

A negociação de acordos amplos envolve normalmente um conjunto de decisões derivadas e subseqüentes. Os desdobramentos e as contingências futuras de acordos firmados é de difícil previsão. Delegar e compartilhar decisões visa assegurar o compromisso dos governos em relação a futuras decisões, por meio da retirada da capacidade decisória unilateral dos governos individuais. Ao compartilhar ou delegar o direito de propor, legislar, implementar, interpretar e fiscalizar o cumprimento de acordos, os governos reestruturam os incentivos domésticos, fortalecendo a cooperação futura, ao elevar os custos da não-decisão e do não-cumprimento. Também pode ser uma maneira de assegurar o compromisso dos governos em relação a decisões, antes que os custos e benefícios das mesmas se tornem nítidos o bastante para gerar oposição.

De que maneira a delegação e o compartilhamento de soberania podem fortalecer a credibilidade de compromissos internacionais? A delegação e o compartilhamento de decisões tornam a não-cooperação mais visível. Isto cria um ponto focal para a mobilização de grupos domésticos não envolvidos com uma decisão particular, mas dispostos a apoiar decisões subseqüentes ou relacionadas. Uma vez transferida a soberania para instituições internacionais, não é fácil retomar o controle unilateral das decisões. Tentar renegociar as instituições é um processo custoso e arriscado que pode resultar na suspensão da cooperação. As referidas instituições, ao mesmo tempo, podem desfrutar de um apoio ideológico mais amplo que lhes permita mobilizar grupos em favor de suas decisões. Tal apoio ideológico também pode permitir aos políticos nacionais reduzir o custo político de políticas impopulares atribuindo-as a decisões de instituições internacionais ou de governos estrangeiros. Ainda, as instituições internacionais podem ajudar a estabilizar a reputação de governos membros, reputação que pode ser arranhada caso os compromissos em algumas áreas não sejam cumpridos.

Institucionalismo histórico

A visão “intergovernamentalista”, que situa os governos dos países-membros como os únicos atores relevantes no nível europeu, é criticada por Paul Pierson, que propõe, como alternativa, uma abordagem “histórico-institucionalista”.⁸³ Para Pierson, esse termo envolve uma ampla gama de estudos que buscaram combinar as preocupações e os métodos das ciências sociais com o reconhecimento simultâneo de que o processo social deve ser entendido como um fenômeno histórico. Pierson, particularmente, utiliza essa abordagem como uma forma de romper a usual dicotomia entre as interpretações baseadas em escolha racional e aquelas baseadas em escolha não-racional. O autor procura conduzir sua pesquisa levando em conta os elementos de ambas as tradições que enfatizam a importância do processo temporal. Neste sentido, ela inclui, segundo o autor, análise de escolha racional que trata como crucial as questões de evolução institucional e de “dependência da trajetória” (*path-dependence*) e exclui a pesquisa “histórica” presente na ciência política que utiliza a história apenas como uma técnica para a ampliação do universo de casos disponíveis.

Segundo Pierson, a abordagem é *histórica* porque reconhece que o desenvolvimento político deve ser entendido com um processo que se desdobra ao longo do tempo. E é *institucionalista* porque enfatiza o fato de que muitas das implicações decorrentes desses processos temporais, presentes na contemporaneidade, estão inseridas em instituições, sejam elas regras formais, estruturas políticas ou normas sociais.

O principal argumento derivado do “institucionalismo histórico”, defendido pelo autor, é o de que os atores podem estar inicialmente numa posição forte, buscam maximizar os seus interesses, e, não obstante, realizam reformas institucionais e políticas que alteram de maneira fundamental as suas próprias posições (ou a de seus sucessores) de uma forma não desejada ou não antecipada.

Pierson considera que a capacidade dos governos dos países-membros de manter o controle sobre o processo de integração sofre restrições ao longo do tempo. A ênfase

⁸³ A presente seção se baseia em PIERSON, P. *The path to European integration: a historical-institutionalist analysis*: 27-50.

do “institucionalismo histórico” na dimensão temporal da política permitiria lançar luz sobre quatro fontes de lacunas no controle governamental: a autonomia de ação de instituições européias, os curtos horizontes de tempo dos responsáveis pelas decisões, a ocorrência de conseqüências não antecipadas e as perspectivas de mudanças nas preferências em relação a políticas, por parte de governos nacionais. Pierson define “lacunas” como divergências significativas entre as preferências, em relação a instituições e políticas, dos governos dos Estados-membros, e o funcionamento real das instituições e das políticas.

Para Pierson, a autoridade decisória adquirida pelas instituições supranacionais européias, tais como a Comissão, o Parlamento e a Corte de Justiça, limita o controle governamental sobre o processo de integração. Os atores supranacionais estariam, de fato, ganhando autonomia política em relação aos atores governamentais. Pierson entende que uma possível tentativa de retomada do controle pelos governos dos Estados-membros esbarraria na capacidade de resistência dos atores supranacionais. Tal capacidade relaciona-se não apenas aos recursos políticos em mãos daqueles atores, mas, sobretudo, à existência de fortes barreiras institucionais à reforma das organizações comunitárias e à possibilidade de que modificações institucionais ou mudanças de rumo nas políticas adotadas implique custos elevados para os atores sociais. Tais “custos de saída” dos acordos existentes reduzem a margem de manobra dos governos e inibem as iniciativas de mudança institucional.

Em segundo lugar, Pierson critica a visão de que o desenho e a reforma de instituições reflitam uma visão dos líderes políticos sobre as conseqüências de longo prazo de suas ações. Na verdade, tais líderes estariam premidos pelos resultados de curto prazo, em razão dos efeitos eleitorais de suas decisões. Uma vez que o voto dos eleitores pode determinar o sucesso político imediato dos líderes, a preocupação com os resultados futuros de políticas adotadas perde importância. Nestas circunstâncias, as conseqüências de longo prazo de iniciativas na área institucional seriam, com freqüência, o subproduto de ações voltadas para a satisfação de interesses políticos de curto prazo. Os políticos somente terão incentivos para levar em conta os efeitos de longo prazo de

suas decisões se tais efeitos forem politicamente importantes ou se não houver o temor de resultados eleitorais negativos no curto prazo.

Para Pierson, muitas abordagens sobre a integração europeia enfatizam a tenacidade com que os Estados-nação se apegam a todos os aspectos da soberania nacional. O desenho de instituições coletivas refletiria essa preocupação. No entanto, para o citado autor, a principal preocupação dos governos nacionais não é com a soberania nacional de *per se*, mas, como proposto no parágrafo anterior, em criar as condições para a obtenção de sucesso político continuado na arena doméstica.

Ainda que a atenção dos formuladores de políticas esteja voltada para efeitos de longo prazo, conseqüências não pretendidas provavelmente irão ocorrer. No caso da União Europeia, tal fenômeno assumiria particular importância, dada a elevada "densidade" das questões envolvidas no processo de integração. O amplo rol de temas requerendo decisões limita a capacidade dos governos dos países-membros de exercer um estreito controle sobre as políticas comunitárias.

O crescimento da "densidade" das questões a exigir deliberação produz dois tipos de conseqüências. Em primeiro lugar, gera problemas de sobrecarga. À medida que o processo de tomada de decisões em nível europeu torna-se mais complexo e corrente, há uma crescente pressão sobre as "comportas" que "mantêm intacta" a soberania dos Estados-membros. Restrições de tempo, escassez de informações e a necessidade de delegar decisões a especialistas técnicos podem engendrar conseqüências não previstas e provocar lacunas importantes no controle exercido pelos Estados-membros.

A segunda conseqüência é o muito citado processo de *spillover*: a tendência a que as decisões tomadas gerem conseqüências em áreas ou assuntos que vão além daqueles inicialmente pretendidos, ou venham a dar poderes a atores que gerem demandas por mais intervenção.

Para Pierson, as teorias intergovernamentalistas tendem a tratar as preferências institucionais e de políticas dos Estados-membros como sendo essencialmente fixas. No entanto, elas podem variar. Mudanças nas circunstâncias ou novas informações podem levar os governos a questionar acordos firmados no passado. Igualmente, os governos

que se sucedem, caracterizados muitas vezes por diferentes visões dos assuntos tratados em nível europeu, buscam imprimir sua própria marca política na herança recebida e podem promover alterações institucionais, de acordo com suas próprias preferências, divergindo das intenções dos líderes do passado.

Essa última crítica, no entanto, não se aplica, em princípio, à abordagem de Moravcsik, que admite, como vimos, a mutabilidade das preferências estatais ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, é bastante simplista a opinião de Pierson de que os governos se orientem apenas por resultados de curto prazo e, portanto, não sejam capazes de formular e implementar estratégias de longo prazo, ainda que tais estratégias possam ser reformuladas, ou mesmo abandonadas, quando da chegada ao poder de governos com orientação partidária e/ou ideológica distinta da do governo anterior.

Construção institucional e governança

Este capítulo trata do processo de construção institucional do Mercosul e da sua governança. Antes de analisar a estrutura institucional do bloco são observados alguns aspectos de sua evolução histórica: os antecedentes de sua formação, fatores relevantes que contribuíram para o seu surgimento e o papel dos Estados nacionais nesse processo. Em seguida, analisa-se a evolução da institucionalidade do Mercosul e o seu processo de governança.

A formação do Mercosul em perspectiva histórica

Durante a primeira metade da década de oitenta do século XX, a combinação de crise econômica profunda e generalizada, a chamada “crise da dívida”, e de disputas por recursos naturais entre diversos países da América Latina parecia tornar improváveis as perspectivas de cooperação regional. Segundo Hurrell, muitos comentaristas acreditavam que a região estava se tornando tão conflituosa quanto outras partes do mundo em desenvolvimento. Esses temores se mostraram infundados e os países da região foram capazes de, na segunda metade da década, retomar a via da cooperação. Para Hurrell, em nenhuma outra parte os avanços em direção à cooperação foram tão evidentes quanto no relacionamento entre Brasil e Argentina⁸⁴, e acabaram culminando na formação do Mercosul.

O surgimento do Mercosul, em 1991, foi precedido de uma série de iniciativas de aproximação entre os governos dos dois países. Em 1985, os presidentes José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989) assinaram a Declaração de Iguazu, criando a Comissão Mista Bilateral de Alto Nível, presidida pelos chanceleres das duas nações, encarregada do aprofundamento do diálogo bilateral. Em 1986, foi a vez do Programa de

⁸⁴ HURRELL, A. *Regionalism in the Americas*: 251-253.

Integração e Cooperação Econômica-Pice, que já previa uma tarifa preferencial em relação a terceiros mercados. Em 1988, o referido Programa deu origem ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, pelo qual se pretendia a remoção dos obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio bilateral de bens e serviços, num prazo máximo de dez anos, e a harmonização de políticas, com vistas ao estabelecimento gradual de um espaço econômico comum. Em julho de 1990, foi lançada a Ata de Buenos Aires, um programa voltado para a implementação das proposições do Tratado de Integração de 1988 que estabelecia um cronograma de redução automática (geral e linear) das tarifas alfandegárias e que pretendia a eliminação das barreiras não-tarifárias, a fim de se chegar a um mercado comum bilateral até 31/12/1994. No final de 1990, foi firmado o Acordo de Complementação Econômica Nº 14-ACE-14, cujo objetivo principal era criar, até 31/12/1994, as condições necessárias ao estabelecimento do mercado comum bilateral. As relações econômico-comerciais dos dois países, durante o período de transição ao mercado comum (1991-1994), estavam reguladas pelo ACE-14, que abrangia e ampliava todos os acordos de alcance parcial, de complementação econômica e comerciais, negociados no passado, na Associação Latino-Americana de Livre Comércio-Alalc, posteriormente Associação Latino-Americana de Integração-Aladi, e bilateralmente, no período recente. Finalmente, em março de 1991, houve a assinatura do Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul, Mercosul, fundado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Como parte desse Tratado, em novembro do mesmo ano os sócios do Mercosul firmaram, no âmbito da Aladi, o Acordo de Complementação Econômica Nº 18-ACE-18, cujo objetivo era *facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do mercado comum (...)*.⁸⁵

Bueno observa que o relacionamento entre Brasil e Argentina, desde o final do século XIX, é marcado *por fases de aproximações e recuos, que dependeram de dificuldades específicas da sub-região e de fatores conjunturais, tanto hemisféricos*

⁸⁵ Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica Nº 18-ACE-18.

*quanto mundiais.*⁸⁶ Oliveira acrescenta que o processo de integração bilateral representa *uma fase a mais de aproximação entre os dois países num sistema internacional marcado pela globalização financeira e pela reestruturação produtiva*, mas ressalta que *essa aproximação é qualitativamente nova em razão da sua institucionalização que, muitas vezes, imprime ao relacionamento uma nova dinâmica diferenciada daquela baseada no isolamento nacional que configurou todas as outras.*⁸⁷ Que fatores responderiam, portanto, pela reaproximação entre Brasil e Argentina, e que acabou originando o Mercosul? Hurrell enumera uma série de fatores relevantes, que explicam em grande medida as razões do estreitamento de laços entre os dois países, tais como o ambiente internacional, a convergência da política externa, a situação econômica doméstica, elementos geopolíticos, o processo de redemocratização e o desejo de aumentar os níveis de interdependência comercial, fatores estes abordados a seguir.⁸⁸

Em primeiro lugar, as pressões oriundas do ambiente externo e a deterioração das opções de políticas alternativas teriam produzido uma convergência de interesses e de perspectivas que se refletiram na política externa dos dois países. De acordo com Hurrell, no período pós-Segunda Guerra Mundial, os principais países latino-americanos buscaram levar adiante uma política de equilíbrio restrito (*constrained balance*), que se caracterizava pela tentativa de uma maior independência em relação à influência dos Estados Unidos da América, sem, no entanto, significar uma aproximação com os principais antagonistas norte-americanos. A diversificação de parceiros externos, sobretudo por parte do Brasil, e em menor extensão, pela Argentina, tornou-se o princípio central da política externa. Isso significou o aprofundamento de laços com a Europa Ocidental, com o Japão e com muitas áreas do Terceiro Mundo. As preocupações “terceiro-mundistas”, como a participação no movimento de países do Terceiro Mundo por uma Nova Ordem Econômica Internacional, também fizeram parte da política externa brasileira.

⁸⁶ apud OLIVEIRA, M. F. de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*: 58.

⁸⁷ OLIVEIRA, M. F. de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*: 58.

⁸⁸ HURRELL, A. *Regionalism in the Americas*: 254-260.

À medida que, ao longo da década dos anos oitenta, a política de equilíbrio restrito (*constrained balance*) e de diversificação não alcançou o êxito esperado, Brasil e Argentina enveredaram por um segundo caminho: o da formação de alinhamentos ou coalizões sub-regionais, isto é, a constituição de “grupos de poder” de natureza mais limitada. A “latinoamericanização” da política externa dos dois países na década de oitenta estaria diretamente relacionada à ausência de opções de políticas que aqueles países buscaram desenvolver nos anos setenta e à discordância, em diversos aspectos, da política norte-americana.

Segundo essa abordagem, o incremento da cooperação regional nasceu, portanto, ao menos em parte, da necessidade de apresentar uma defesa unida, face a um “mundo hostil”. A severidade da crise econômica nos dois países⁸⁹ contribuiu para a identificação de interesses e perspectivas comuns. O ambiente externo negativo tornou patente a necessidade de ampliar e fortalecer o mercado regional e institucionalizar a interdependência econômica, que crescera nos anos setenta, mas que caíra dramaticamente no início da década de oitenta. Adicionalmente, nessa época, que também coincide com o início da redemocratização, houve uma convergência de políticas antiinflacionárias de corte heterodoxo nos dois países, o Plano Austral, na Argentina, e o Plano Cruzado, no Brasil.

Quanto ao papel exercido pela redemocratização sobre a postura externa do Brasil e da Argentina, Vaz observa que o processo de restauração e consolidação da

⁸⁹ A aproximação entre Brasil e Argentina, no início dos anos oitenta, se deu num quadro de grave crise econômica nos dois países. Porém, a situação da estrutura produtiva dos mesmos era muito distinta, fruto de diferentes estratégias de políticas econômicas implementadas, na segunda metade dos anos setenta, pelos governos argentino e brasileiro. Apesar do forte endividamento externo incorrido pelo Brasil durante aquela década, o país entrou nos anos oitenta, com uma estrutura industrial mais avançada do que a de seus parceiros latino-americanos, tendo efetuado importantes investimentos nos setores de bens de capital e de insumos básicos. Ao contrário do “desenvolvimentismo” adotado pelo Brasil, a Argentina, a partir de 1976, seguiu uma estratégia de inserção no sistema financeiro internacional, optando por uma política de liberalização da sua economia. Na segunda metade dos anos setenta, o novo regime militar adotou um modelo econômico calcado na liberação das importações, na desregulação financeira e na valorização da taxa de câmbio. Como resultado, a Argentina, ao lado de um crescente endividamento externo, sofreu um processo de desindustrialização, verificando-se o desmantelamento da indústria manufatureira desenvolvida no período 1930-1945. Ver CAMARGO, S. de. *União Européia-Uma referência indispensável para o Mercosul*: 89; e FERRER, A. *El capitalismo argentino*: 83.

democracia condicionou a política externa dos dois países, produzindo importantes elementos de convergência. A necessidade de ambas as nações de recobrar a credibilidade internacional nas esferas econômica e política, corroída durante o período autoritário, e de adaptar-se às condições internacionais, *produziram um nítido sentido de convergência quanto à prioridade a ser conferida à América Latina como espaço privilegiado de sua atuação político-diplomática e econômica.*⁹⁰

Em segundo lugar, de acordo com Hurrell, fatores de natureza geopolítica atuaram na facilitação da cooperação, a saber, as persistentes tensões entre Argentina e Chile e o deslocamento do foco das preocupações dos militares brasileiros, em relação a segurança, que passa da Argentina para a região amazônica. Sobre esse tema, Russel e Tokatlian consideram que, após a celebração, em 1979, do Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, entre Argentina, Brasil e Paraguai, relativo ao aproveitamento dos recursos do rio Paraná, e do acordo de cooperação para o desenvolvimento e uso pacífico da energia nuclear, entre Argentina e Brasil, em 1980, o Brasil, para o pensamento estratégico militar argentino, já não se constituía na hipótese principal de conflito.⁹¹

Em terceiro lugar, Hurrell menciona o papel exercido pela redemocratização. A subida ao poder de governos civis criou um clima favorável à reaproximação, em particular no relaxamento das tensões associadas a fatores geopolíticos, mas Hurrell considera difícil avaliar até que ponto a inauguração de regimes democráticos no Brasil e na Argentina foi realmente importante. Além dos outros fatores citados que favoreceram à retomada da cooperação, pode-se argumentar que as primeiras iniciativas de reaproximação por parte do Brasil teriam se iniciado no final da década de setenta e início da de oitenta, ou seja, ainda sob a vigência do regime autoritário, e que, portanto, nesse aspecto, os governos civis teriam dado continuidade a um processo já em andamento. Entre as iniciativas daquele período, figura o citado acordo sobre o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, de 1979, entre Argentina, Brasil e Paraguai,

⁹⁰ VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*: 74.

⁹¹ RUSSEL, R. y TOKATLIAN, J. G. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*: 42-43.

que viabilizou a construção das usinas hidrelétricas de Corpus, entre Argentina e Paraguai, e Itaipu, entre Brasil e Paraguai, a poucos quilômetros de distância. Cite-se ainda o convênio de cooperação nuclear de 1980 e o apoio diplomático do Brasil, em 1982, às reivindicações de soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas. Além disso, mesmo após a redemocratização, os militares teriam permanecido como atores políticos importantes nos dois países, havendo a persistência de “enclaves autoritários”. Nesse caso, a política de aproximação da Argentina, pelo Brasil, no período pós-autoritário, teria contado com a anuência dos militares.

Talvez a principal diferença entre as citadas iniciativas de aproximação durante o período autoritário e após a redemocratização tenha sido o fato de que, no primeiro caso, verificou-se uma distensão bilateral com finalidade mais pragmática, na qual os fatores geopolíticos, como a preocupação com a garantia da paz no Cone Sul, desempenharam um papel primordial; enquanto, no segundo caso, o diálogo bilateral assumiu mais um caráter de parceria estratégica e a dimensão econômica da integração emergiu com enorme força. Como observa Camargo, a respeito do Acordo de Integração e Cooperação Argentina-Brasil, *o entendimento só se deu depois que a possibilidade potencial de confronto entre os dois países já perdera força e sentido e não alimentava mais o imaginário dos novos governos democráticos que se propunham a encontrar formas de aproximação e cooperação políticas e convergências em um projeto de integração de seus mercados.*⁹²

Ainda sobre as condições políticas domésticas, Hurrell argumenta que, para os governos civis pós-1985, a reaproximação estava muito ligada a um senso comum de vulnerabilidade, isto é, à convicção de que a democracia ainda não estava consolidada e que era preciso juntar forças para mantê-la.⁹³ Para os atores que estiveram à frente do processo, a democratização havia sido um elemento muito importante na redefinição dos interesses dos dois países, na reconfiguração de suas identidades e na formação de um

⁹² CAMARGO, S. de. *União Européia -Uma referência indispensável para o Mercosul:* 88.

⁹³ HURRELL, A. *Regionalism in the Americas:* 257.

senso de propósito comum. Esse era, no entanto, um sentimento compartilhado por um grupo restrito de políticos e de funcionários governamentais, do qual a maior parte da opinião pública estava ausente.⁹⁴

A integração, no caso de Brasil e Argentina, como meio de fortalecimento do processo de democratização, é apontada também por Albuquerque como um fator importante para a aproximação dos dois países e para a origem do Mercosul. Vindos de uma recente experiência de regimes militares e autoritários, os governos dos dois países recém democratizados viram no estreitamento da cooperação uma possibilidade de defesa da democracia.⁹⁵

Finalmente, segundo Hurrell, a cooperação foi também uma resposta ao declínio dos níveis de interdependência comercial. No final da década de oitenta, os investimentos mútuos eram pequenos. Igualmente, os níveis de integração social (turismo, intercâmbio educacional) eram baixos. Face a esse quadro, verificou-se, nesse período, um esforço dos dois países no sentido de reverter essa situação e de promover a integração econômica, que resultou, como vimos, na assinatura, em 1990, do Acordo de Complementação Econômica nº 14-ACE-14, no âmbito da Aladi, que previa a formação de uma área de livre comércio entre Argentina e Brasil, e, em seguida, em 1991, na formação do Mercosul, compreendendo, além dos citados, Paraguai e Uruguai. Nos anos seguintes, o comércio intra-Mercosul incrementou-se substancialmente. A integração econômica sub-regional em questão, promovida por uma iniciativa nitidamente intergovernamental, ao permitir a expansão dos laços econômicos entre os parceiros, contribuiu para a formação de grupos de interesse empresariais dispostos a apoiar o processo de integração. Ao mesmo tempo, a abertura de canais institucionalizados viabilizou uma maior interação entre as burocracias e entre os políticos dos países-membros.

⁹⁴ Idem: 258.

⁹⁵ ALBUQUERQUE, J. A. G. *O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação*: 3.

No campo da segurança, a cooperação entre Argentina e Brasil também avançou. Vale destacar a redução dos gastos militares e as medidas destinadas ao controle de armas, implementadas no início dos anos noventa. Tais medidas incluíram acordos nas áreas nuclear e de armas químicas e biológicas, o que veio a reforçar a confiança mútua entre os dois Estados.

Assim, em meados dos anos noventa, uma notável mudança no relacionamento entre Brasil e Argentina, historicamente caracterizado por rivalidade e competição, havia se realizado. Antigas disputas haviam sido resolvidas e, agora, os dois países estavam engajados num ambicioso e amplo processo de cooperação institucionalizada.⁹⁶ Essa inflexão nas relações bilaterais levou Hurrell a considerar que, apesar de apresentar ainda algumas limitações, uma “comunidade de segurança”⁹⁷ havia se formado entre Brasil e Argentina.⁹⁸

Até aqui foram abordadas as condições que propiciaram o fortalecimento dos laços entre Brasil e Argentina. O processo que deu origem ao Mercosul teve como eixo a aproximação e a cooperação entre os dois países. Não obstante a proeminência do citado eixo, cabe mencionar o processo que conduziu à multilateralização das negociações bilaterais, que assumem um formato quadripartite. Como citado, o Mercosul teve como países fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A incorporação do Paraguai e do Uruguai ao processo de negociações que resultou na formação do bloco ocorreu quando a institucionalização da integração bilateral Brasil-Argentina já avançara de forma significativa. Até 1990, o Uruguai detinha uma condição essencialmente de observador, mas já se vinculava parcialmente à integração argentino-brasileira por meio da assinatura de alguns protocolos setoriais. Vale observar, no entanto, que aquele país, na segunda metade da década de oitenta do século XX, já manifestara repetidamente o desejo de incorporar-se plenamente ao processo. A incorporação plena era dificultada pelo

⁹⁶ HURRELL, A. *An emerging security community in South America?*: 249.

⁹⁷ Hurrell usa a definição de comunidade de segurança formulada por Karl Deutsch, ou seja, a de um grupo de Estados em que há real segurança de que os membros da comunidade resolverão suas disputas mútuas de outras maneiras que não a luta física. Ver HURRELL, A. *An emerging security community in South America?*: 229.

⁹⁸ Idem: 250.

interesse de Argentina e Brasil, sobretudo deste último, de não outorgar tratamento diferenciado a países de menor desenvolvimento econômico relativo, o que era do interesse do Uruguai. A assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, pela qual Argentina e Brasil acordaram a formação de um mercado comum, num prazo de cinco anos, levou a diplomacia uruguaia a atuar intensamente, visando a sua participação por completo nas negociações com os dois países vizinhos. Uma postura mais receptiva em relação à incorporação de terceiros países, pelos governos recém-eleitos de Carlos Menem, na Argentina, e Fernando Collor, no Brasil, facilitou ao Uruguai obter uma participação plena, o que acabou ocorrendo em setembro de 1990. Nessa mesma época, o Paraguai também demonstrou interesse em participar do projeto de mercado comum e, a partir da aceitação de um convite dos governos argentino e brasileiro, incorporou-se ao projeto de integração do Cone Sul. Os quatro países deram seguimento às negociações, e, em março de 1991, firmaram o Tratado de Assunção, criando o Mercosul.⁹⁹

Uma integração promovida pelo Estado

Com relação às cinco categorias de regionalismo propostas por Hurrell, descritas no Capítulo 1, o Mercosul se enquadra mais propriamente na terceira categoria, a de “cooperação regional entre Estados”. Ele também está inserido na quarta categoria, “integração econômica regional promovida pelo Estado”, que, na verdade, é uma subcategoria da terceira. Porém, embora os termos do Tratado de constituição do referido agrupamento regional, o Tratado de Assunção, de 1991, se refiram a questões econômicas e comerciais, não é lícito considerar que a formação do bloco em questão visou apenas objetivos econômicos e comerciais, ainda que estes tenham tido um peso fundamental.

Nas duas primeiras categorias de regionalismo utilizadas por Hurrell, “regionalização” e “consciência e identidade regionais”, a participação e a liderança do Estado não é considerada importante. A integração desenvolve-se primariamente por

⁹⁹ VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*: 123-131.

meio de processos sociais e/ou econômicos não fomentados ou dirigidos pela ação ou por políticas estatais. Ao mesmo tempo, a delimitação territorial da região não é necessária. No caso do Mercosul, não se pode afirmar que a sociedade civil, por meio da interação entre atores não-estatais, precedeu o Estado na liderança do processo de integração. A formação do referido bloco foi nitidamente o resultado da iniciativa governamental e de líderes políticos. O fortalecimento da interdependência econômica entre os Estados se deu após a institucionalização da integração, isto é, a partir da criação de uma área de livre comércio entre os Estados Partes.

A quinta categoria, “coesão regional”, uma combinação das quatro categorias citadas, ainda estaria distante de ser alcançada.

Geopolítica e economia

As teorias sobre a integração europeia parecem, muitas vezes, concebidas para dar conta daquela experiência bastante particular. Não obstante, tais teorias estão calcadas em teorias sociais mais amplas. O chamado neo-institucionalismo, do qual o “institucionalismo histórico”, abordado no Capítulo 2, é uma das vertentes, constitui uma corrente teórica de ampla utilização e bastante influente nas ciências sociais atuais. Com relação ao intergovernamentalismo, Moravcsik considera que o arcabouço teórico por ele utilizado pode ser generalizado para qualquer negociação internacional.¹⁰⁰

À luz dessas considerações, como poderíamos entender o surgimento do Mercosul, no início dos anos noventa? Comparando-se com a experiência europeia, é fácil perceber-se a diferença de contexto histórico que marcou a entrada em cena do Mercosul, mesmo porque a distância no tempo entre as duas iniciativas integracionistas é de algumas décadas. Não obstante, é interessante observar como alguns elementos presentes no debate sobre as causas do aparecimento da CE estão igualmente presentes na discussão sobre o Mercosul. Como vimos, Moravcsik ao analisar a formação das

¹⁰⁰ MORAVCSIK, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*: 9.

preferências estatais, identifica duas visões teóricas. Uma visão enfatiza os aspectos geopolíticos, dentro dos quais as questões de segurança ocupam a centralidade das análises. A outra visão prioriza o aproveitamento de oportunidades econômicas surgidas no cenário mundial. Assim, para Moravcsik, como mencionado, a decisão de alguns Estados europeus de se engajar, nos anos cinqüenta, numa experiência de integração econômica, se explica, prioritariamente, não pelo desejo dos Estados de se beneficiar de externalidades na área de segurança, em decorrência dos tratados firmados no campo econômico, mas por um desejo de obter ganhos econômicos proporcionados pela expansão dos fluxos comerciais e financeiros que a conjuntura internacional de então propiciava.¹⁰¹

No caso do Mercosul, o seu surgimento se deu num momento em que diversas experiências integracionistas se espalhavam pelo mundo, o que veio a ser chamado, como vimos, no Capítulo 1, de uma nova onda de regionalismo, e que marcaria a segunda metade dos anos oitenta e o início dos noventa. A literatura sobre essa nova onda de regionalismo, a exemplo dos estudos sobre a formação da CE, enfatiza dois aspectos, normalmente tratados de forma estanque: os aspectos relacionados a segurança e os aspectos mais voltados para a expectativa de ganhos econômicos. Mas, como observou Väyrynen, ainda que as duas ordens de questões possam ser analiticamente separadas, na prática elas estão entrelaçadas.¹⁰²

Nesse contexto, que objetivos teriam orientado os Estados que vieram a constituir o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) a se engajar nessa experiência? Objetivos geopolíticos ou objetivos econômicos?

Uma leitura do tratado constitutivo do Mercosul, o Tratado de Assunção, de 1991, parece indicar que apenas questões econômicas teriam norteado a formação do bloco. Ali estão enunciados objetivos, princípios e instrumentos, essencialmente econômicos. A proposta é ambiciosa: a formação de uma união aduaneira e de um futuro mercado comum. É falsa, porém, a impressão de que objetivos estratégicos mais amplos não

¹⁰¹ Idem: 6.

¹⁰² VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*. 25.

estejam presentes na raiz do Mercosul. Não é o caso de se afirmar a primazia das preocupações com a segurança nacional e regional na preferência dos líderes políticos ao decidirem constituir o bloco. Este sempre foi de fato um tema importante da agenda sub-regional, em especial dos dois sócios com maior peso econômico, territorial e demográfico no bloco: Brasil e Argentina. Como abordado no presente Capítulo, ao longo dos anos oitenta, os governos dos dois países empreenderam intensa atividade diplomática, pela qual antigas rivalidades e desconfianças, como no caso da construção da usina hidrelétrica de Itaipu pelo Brasil na fronteira argentina, e a implementação de programas nucleares pelos dois países, foram sendo atenuadas e resolvidas. Paralelamente às tratativas na área de segurança, houve um esforço de promover uma maior integração entre as duas economias. Ainda na segunda metade de década de oitenta, durante os governos Sarney e Alfonsín, foram firmados alguns acordos com esse fim, culminando no Acordo de Complementação Econômica nº 14-ACE-14.

Objetivos geopolíticos e econômicos estão presentes na decisão de se constituir o Mercosul. Qual o peso relativo dos dois fatores explicativos? As questões de natureza econômica parecem ter desempenhado um papel preponderante na formação das preferências dos governos dos países fundadores do bloco. Os potenciais benefícios na área de segurança devem ser vistos como externalidades positivas, ou seja, como resultados indiretos da integração econômica. As transformações econômicas e políticas em nível global sem dúvida exerceram um papel fundamental na referida decisão. A percepção de necessidade de resposta das economias nacionais ao chamado processo de globalização incentivou os governos a empreender a cooperação regional e sub-regional. Tratava-se de buscar fortalecer a economia dos países-membros e a sua capacidade de atuar na arena internacional, por meio da integração. Houve uma preocupação de integrar-se competitivamente à economia mundial num cenário econômico internacional marcado pela intensificação dos fluxos comerciais e financeiros. Neste caso, o novo regionalismo, do qual o Mercosul é um exemplo, pode, em parte, ser visto como um mecanismo de defesa contra as pressões competitivas que emergem do processo de globalização. Não se trata, no entanto, de oposição à globalização, mas de uma forma de

participar dela. A formação do bloco constitui uma resposta, porém não pretende ser uma barreira ao processo de globalização, posto que a integração dos países-membros não é vista como contraditória à integração na economia global. Ao contrário, o projeto do Mercosul alinha-se em favor da prática de um “regionalismo aberto”.¹⁰³ Em outras palavras, não se persegue uma autarcização do bloco, mas uma integração mais sólida ao mercado mundial. Neste sentido, a globalização engendra o regionalismo e este a reforça. Mas, se por um lado a integração regional não visa uma independência em relação ao processo de globalização, pretende aumentar o poder de barganha dos países-membros no cenário mundial e assim influir na construção de uma nova governança global.

Os elementos geopolíticos e especificamente econômicos não parecem ser, no entanto, suficientes para explicar o surgimento do Mercosul. Recordando Milner e Mansfield, fatores políticos internos podem contribuir para a decisão dos Estados nacionais de participar em arranjos preferenciais de comércio. O desejo de governos de quebrar resistências à execução de programas de liberalização comercial e/ou reformas econômicas, valendo-se de compromissos assumidos na arena internacional, figura, com vimos, entre os exemplos citados por Milner e Mansfield. Com relação a esse aspecto, Albuquerque argumenta que o Mercosul, além de representar uma busca de ação defensiva contra efeitos de processos transnacionais, significa, ao mesmo tempo, uma tentativa de congelamento de processos domésticos, por meio de um acordo internacional, algo comum, segundo o autor, a diversos processos recentes de

¹⁰³ Expressão que, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), significa o (...) proceso que surge al conciliar (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen.

Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad: Síntesis e conclusiones.*

integração. A referida ação defensiva teria a ver com as situações de vulnerabilidade a fatores externos, expressa nas questões da dívida externa e da hiperinflação, vivenciadas pela Argentina e pelo Brasil. O segundo aspecto mencionado refere-se à intenção de retirar da agenda interna, através da assunção de compromissos internacionais, temas como processo de ajuste e liberalização. No caso da Argentina, aquele país, sob o governo de Carlos Menem, estava implementando uma política de ajuste econômico que tinha como eixo o chamado programa de conversibilidade da moeda e este dependia da credibilidade externa da economia argentina. Pelo lado do Brasil, o país iniciara, sob o governo de Fernando Collor, um processo de abertura comercial unilateral, e segundo Albuquerque, *também precisava de um acordo externo, para garantir-se contra as pressões contrárias de natureza doméstica*.¹⁰⁴

De acordo com Vaz, o objetivo e os prazos fixados na Ata de Buenos Aires e, em seguida, incorporados ao Tratado de Assunção, de constituir um mercado comum num prazo de quatro anos, tinham, primordialmente, intenções políticas, não estando baseados numa avaliação pragmática quanto às condições, os requerimentos e o tempo necessários para a consecução da meta final do Tratado, e refletiam os objetivos internos coincidentes dos governos argentino e brasileiro, naquele momento, de contornar a oposição doméstica à abertura econômica, que então se implementava, em seus respectivos países.¹⁰⁵

Adicionalmente, como fatores imediatos importantes, na esfera internacional, que teriam influenciado a definição dos objetivos e dos prazos constantes na Ata de Buenos Aires e, subseqüentemente, no Tratado de Assunção, Vaz cita a iminência de fracasso nas negociações comerciais multilaterais, no âmbito da Rodada Uruguai do Gatt, e o lançamento, em 1990, da Iniciativa para as Américas, pelo governo norte-americano. O primeiro fator indicava a integração regional e sub-regional como opção estratégica às dificuldades de acesso aos mercados internacionais e à possibilidade de fragmentação do

¹⁰⁴ ALBUQUERQUE, J. A. G. *O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação*: 4.

¹⁰⁵ VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*: 104-105.

sistema multilateral de comércio. O segundo mobilizou esforços do Brasil no sentido de contrabalançar o poder de atração sobre os países latino-americanos da iniciativa norte-americana, que ameaçava provocar uma dispersão no processo de aproximação e cooperação entre os Estados da América Latina.¹⁰⁶

Em suma, há uma interação entre processos de âmbito global e fatores políticos domésticos. A busca de integração regional reflete as preferências de grupos econômica e politicamente importantes, capazes de influenciar as decisões relativas às políticas públicas dos Estados nacionais. Ao mesmo tempo, a visão desses grupos encontra acolhida política e ideológica no seio dos formuladores de políticas e nos centros decisórios da burocracia estatal.

Uma mudança de paradigma

O caráter “aberto” do novo regionalismo é freqüentemente associado à adesão às prescrições do modelo neoliberal. Phillips chega a considerar que a recente onda de regionalismo, especialmente na América Latina, foi construída com a finalidade de complementar e reforçar o processo de reformas neoliberais.¹⁰⁷ As recomendações de políticas do referido modelo envolvem liberalização comercial e financeira, privatização, desregulação e disciplina fiscal e monetária. O final da década de oitenta e início da de noventa do século vinte marca um período de ampla aceitação desse modelo pelos governantes e formuladores de política dos países em desenvolvimento, em particular na América Latina e nos antigos países socialistas do Leste Europeu.

No Cone Sul, a retomada e a expansão do regionalismo, no período em questão, coincidem com a adoção de políticas e reformas baseadas no receituário neoliberal. Segundo o diagnóstico dessa corrente, as mazelas do subdesenvolvimento seriam resultantes, em grande parte, da intervenção, por definição ineficiente, do Estado na economia. As reformas de cunho liberal, conhecidas como reformas orientadas para o

¹⁰⁶ Idem: 100-103.

¹⁰⁷ PHILLIPS, N. *Governance after the financial crisis: South American perspectives on reformulation of regionalism*: 71.

mercado, tinham por finalidade afastar o Estado da função alocativa de recursos da economia, conferindo esse papel ao mercado.

A adoção, por diversos governos na América Latina, iniciada em alguns países nos anos setenta, como Chile e Argentina, e que se estendeu a outros países nos anos noventa do século passado, inclusive o Brasil, de um modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, representa uma ruptura com o chamado modelo desenvolvimentista, de inspiração cepalina, que exercera marcante influência na região em décadas anteriores. Essa mudança de paradigma também se refletiu na forma de os governos conceberem o processo de integração. Na primeira onda de regionalismo na América Latina, sob a égide da Alalc, a ação ativa do Estado no sentido de promover políticas voltadas para o desenvolvimento era considerada essencial. Já no novo regionalismo latino-americano que emerge nos anos noventa, impregnado das idéias neoliberais, o Estado deve ceder lugar ao mercado.

Alguns autores argumentam que o modelo “desenvolvimentista” de integração ainda se fazia sentir durante o processo de integração de Argentina e Brasil que precedeu a constituição do Mercosul. Segundo Camargo, baseando-se em trabalhos de Pedro da Motta Veiga, o projeto Mercosul marcou o abandono de um modelo fundamentalmente desenvolvimentista de integração, que caracterizava o Acordo Bilateral Argentina-Brasil, de 1988, *em que as idéias de preferências comerciais e de promoção de complementaridades intra-setoriais se confundiam com a própria idéia de integração, para um modelo em que as políticas econômicas passaram a se voltar, prioritariamente, para uma melhor adequação às exigências de competitividade impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global.*¹⁰⁸

Oliveira considera que as iniciativas de integração econômica Brasil-Argentina tinham, inicialmente, como base, um projeto desenvolvimentista conjunto, que visava o *fortalecimento das economias nacionais, por meio da ampliação do mercado interno e da possível associação entre empresas dos dois países, elevando assim suas capacidades de*

¹⁰⁸ CAMARGO, S. de. *União Européia -Uma referência indispensável para o Mercosul:* 90.

*produzir em escalas maiores, o que num segundo momento facilitaria a abertura comercial ao mundo externo e para a competitividade global, preservando ainda uma certa fronteira regional em relação ao espaço econômico mundial.*¹⁰⁹ Ainda segundo Oliveira, a articulação entre diversas áreas, como a científica, a tecnológica, a de segurança e a financeira, era vista como meio de contribuir para a reestruturação das empresas da região, de forma a permitir que competissem como grandes corporações no mercado mundial.¹¹⁰ Esse projeto, no entanto, teria dado lugar a um modelo neoliberal de integração em contraposição ao ideal desenvolvimentista originário.¹¹¹

Para Albuquerque, ao contrário do que teria ocorrido na União Européia, no Mercosul não prevaleceu uma política de integração voltada para a coordenação de políticas estatais. Nas tentativas anteriores de integração na América Latina, a ênfase não era no comércio internacional, mas no mercado interno. Sob a influência da Comissão Econômica para a América Latina-Cepal, predominava a idéia de coordenar políticas industriais para fortalecer os mercados internos. Segundo esse autor, *na origem do Mercosul, os acordos de cooperação econômica entre Brasil e Argentina firmados por Alfonsín e Sarney eram dessa natureza. Eram acordos de índole cepalina, muito semelhantes à idéia de coordenação de políticas estatais.*¹¹² Esse tipo de acordo teria dado lugar, no caso do Mercosul e de outros arranjos, a acordos com uma função muito mais de *levelling*, de estabelecer normas de equilíbrio e de homogeneização do terreno, do que a de promover uma ação de coordenação de políticas estatais. *A diferença fundamental é que, ao invés de haver legislações e instituições comuns e coordenação de políticas estatais, existem regras claras e confiáveis, para garantir o relacionamento entre esses países.*¹¹³

¹⁰⁹ OLIVEIRA, M. F. de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*: 62.

¹¹⁰ Idem, Ibid.

¹¹¹ Idem: 65.

¹¹² ALBUQUERQUE, J. A. G. *O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação*: 5.

¹¹³ Idem: 6.

Para Vaz, a prevalência do paradigma neoliberal a partir dos governos Menem, na Argentina, e Collor, no Brasil, provocou alterações no padrão de integração que vinha sendo seguido pelos dois países. Referindo-se às modificações da política externa brasileira, em particular na integração com a Argentina, Vaz comenta que a (...) *estratégia integracionista, perseguida anteriormente, baseada na aproximação setorial com que se procurara gerar maior interdependência entre os dois países* foi abandonada. *Aquela estratégia fora conduzida com base nos princípios de simetria, reciprocidade e gradualismo; estes cederam lugar à liberalização progressiva, automática e linear do comércio, com a qual, além do avanço em termos de integração econômica, se procurava sinalizar aos países industrializados e aos investidores internacionais a disposição quanto à abertura econômica do país em sentido geral.*¹¹⁴

Como interpretar essa mudança de paradigma? As escolhas institucionais empreendidas a partir da década de oitenta em várias partes do mundo, inclusive na América Latina, que orientaram tanto a política doméstica quanto os esquemas de integração econômica, foram o resultado de preferências nacionais conformadas ao mesmo tempo por “interesses” e “conhecimentos”, segundo o sentido atribuído a esses últimos termos por Kahler (ver Capítulo 1). A passagem de um modelo no qual a intervenção estatal dá lugar aos mecanismos de mercado, reflete o interesse de coalizões domésticas que enxergam benefícios no processo de internacionalização da economia nacional, e se apóiam e são apoiadas num suposto conhecimento das vantagens do modelo neoliberal de políticas.

O padrão institucional do Mercosul

Uma nota sobre o conceito de governança

Existem diversas acepções de governança. O uso difundido do termo, tanto na política doméstica quanto nas relações internacionais, tem levado a uma imprecisão de

¹¹⁴ VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*: 88.

significado. Alguns autores utilizam-no sem defini-lo. Na ótica de algumas organizações multilaterais, a noção de governança está ligada ao bom governo, ao papel das instituições na promoção do desenvolvimento econômico e social, ao bom uso dos recursos públicos, à responsabilidade dos governantes ante a sociedade, etc. O conceito é largamente empregado nas análises sobre política internacional. Para Rosenau, governança, assim como governo, refere-se a comportamento intencional, a atividades orientadas para objetivos, a sistema de regras, mas diferentemente de governo, que pressupõe a presença de uma autoridade formal e de poder de polícia, governança refere-se a atividades apoiadas por objetivos comuns que podem derivar ou não de responsabilidades formais ou legais e que não dependem necessariamente de poder de polícia para serem aceitas. Governança, assim definida, compreenderia não só instituições governamentais, mas também mecanismos informais e não-governamentais, por meio dos quais pessoas e organizações buscam, dentro de seu campo de ação, satisfazer suas necessidades e desejos.¹¹⁵ Jachtenfuchs e Kohler-Koch, por sua vez, ao tratarem das instituições da União Européia, definem governança como o processo político contínuo de estabelecer objetivos específicos para a sociedade e atuar para alcançar esses objetivos.¹¹⁶

Diniz discute as diferenças entre os conceitos de governabilidade e de *governance*, no âmbito do debate sobre o funcionamento das instituições políticas brasileiras, em especial sobre a reforma do Estado, nos anos noventa. Para a autora, uma imprecisão conceitual teria levado a uma superposição entre os dois conceitos. Diniz observa que o termo *governance* foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, que visava estabelecer as condições que garantem um Estado eficiente. Essa perspectiva demonstrava preocupação, não apenas com os resultados das políticas governamentais, mas também com a forma pela qual o governo exerce seu poder, aí incluindo, como

¹¹⁵ ROSENAU, J. N. *Governance, order, and change in world politics*: 4.

¹¹⁶ JACHTENFUCHS, M. e KOHLER-KOCH, B. *Governance and Institutional Development*: 99.

objeto de análise, questões como o formato institucional do processo decisório e a participação da sociedade e de distintas esferas de poder na formulação de políticas públicas. Uma segunda tendência, também surgida no âmbito das agências multilaterais, foi a de utilizar o termo *good governance* ou *good government* para avaliar o desempenho do governo em termos de critérios como justiça, igualdade e direitos humanos. Nesta acepção, *good governance* está implicitamente associada à adoção do regime político democrático. A utilização mais recente do termo procura transcender os aspectos estritamente ligados ao *modus operandi* das políticas, procurando definir as condições de *governance* como *um sistema que compreende a totalidade dos arranjos institucionais, que coordenam e regulam as transações no interior e através das fronteiras de um sistema econômico*.¹¹⁷

Para Diniz, caberia *manter a referência à governabilidade para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras*.¹¹⁸ Para lidar com as questões relativas à capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução de metas coletivas, Diniz considera pertinente utilizar o termo *governance*, que compreenderia três dimensões associadas à capacidade do Estado de governar, a saber: capacidade de comando e de direção; capacidade de coordenação entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo; e capacidade de implementação.¹¹⁹

Como vimos, portanto, governança pode assumir vários significados na literatura. Para efeito dessa dissertação, entende-se por governança a estrutura e o processo de decisão e gestão políticas da organização Mercosul. Estruturas de governança referem-se às regras de votação, delegação e sistemas de representação¹²⁰, que, por sua vez, conferem a certos atores poder e autoridade política para traçar objetivos e decidir sobre

¹¹⁷ DINIZ, E. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*: 400.

¹¹⁸ Idem: 401.

¹¹⁹ Idem, Ibid.

¹²⁰ KAHLER, M. *International institutions and the political economy of integration*: 5.

a adoção de políticas destinadas a alcançar aqueles objetivos. Essa definição de governança se adequa à definição de integração proposta por Herz e Hoffmann, ou seja, a de um *processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional*.¹²¹

A evolução da estrutura institucional

Antes de passar-se ao exame das instituições do Mercosul, convém descrever, em linhas gerais, a evolução da estrutura institucional do bloco, bem como citar as funções desempenhadas por alguns órgãos que integram essa estrutura. Vale ressaltar que, dada a importância que determinadas instituições, tendo como referência a experiência europeia, ocupam no debate sobre as questões de governança no âmbito da integração, órgãos como a Secretaria Administrativa, o Sistema de Solução de Controvérsias e o projeto de criação de um Parlamento sub-regional, serão abordados em item à parte.

O objetivo central do Tratado constitutivo do Mercosul é a formação de um Mercado Comum entre os Estados Partes, que deveria, segundo o seu art. 1, estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994. Em seu art. 5, o Tratado dispõe como principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum: um Programa de Liberação Comercial, a coordenação gradual de políticas macroeconômicas, uma tarifa externa comum e a adoção de acordos setoriais. Como instrumentos acessórios, necessários à execução do programa de transição visando a conformação do Mercado Comum, foram estabelecidos um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda.

Pelo mesmo Tratado, foi definida a estrutura orgânica inicial da organização, tendo sido criados o Conselho do Mercosul-CMC e o Grupo Mercado Comum-GMC, que, até os dias atuais, ainda figuram como os principais órgãos decisórios do bloco. O CMC detém o poder decisório máximo da organização e é responsável pela condução política

¹²¹ HERZ, M. e HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*: 168.

do processo de integração, sendo integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia dos Estados Partes. Ao menos uma vez por semestre as reuniões do CMC devem ter a participação dos Presidentes dos Estados Partes. Como observa Vizentini, os Presidentes dos Estados Partes são, informalmente, a instância suprema do processo decisório, porém *as decisões são oficializadas pelo Conselho para evitar o desgaste político decorrente de certas deliberações. Estas, por sua vez, são adotadas através de um mecanismo de consenso.*¹²² Abaixo do CMC, está o GMC, integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, representando o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia e seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica), e o Banco Central; e que se constitui no braço executivo do agrupamento.

Vale observar que o Tratado de Assunção permitiu ao GMC constituir Subgrupos de Trabalho-SGTs, a fim de auxiliá-lo no cumprimento dos seus objetivos. Inicialmente, ficou determinada a criação de dez Subgrupos, a saber: SGT-1 Assuntos Comerciais; SGT-2 Assuntos Aduaneiros; SGT-3 Normas Técnicas; SGT-4 Política Fiscal e Monetária Relacionada com o Comércio; SGT-5 Transporte Terrestre; SGT-6 Transporte Marítimo; SGT-7 Política Industrial e Tecnológica; SGT-8 Política Agrícola; SGT-9 Política Energética; e SGT-10 Coordenação de Política Macroeconômica. Adicionalmente, houve a criação do SGT-11 Assuntos Trabalhistas.

No mesmo ano da assinatura do Tratado de Assunção, 1991, o CMC, por meio da Decisão Nº 5/91, decidiu estabelecer Reuniões de Ministros ou de funcionários de hierarquia equivalentes, com o propósito de tratar dos assuntos vinculados ao citado Tratado, em suas respectivas áreas de competência. Naquele ano foram estabelecidas Reuniões de Ministros das seguintes pastas: Economia e Presidentes de Bancos Centrais; Educação; Justiça; e Trabalho. Em 1992, foi acrescentada a Reunião de Ministros da Agricultura.

Com a mesma finalidade das Reuniões de Ministros, o GMC recebeu do CMC, em 1991, poderes para instituir Reuniões Especializadas. Naquele ano foi instituída a Reunião

¹²² VIZENTINI, P. G. F. *Mecanismos decisórios*: 143.

Especializada de Turismo. A seguir, em 1992, vieram as de Meio-Ambiente; Ciência e Tecnologia; e Cultura.

A estrutura orgânica estabelecida no Tratado de Assunção foi ampliada em dezembro de 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto, pelo qual o bloco adquiriu personalidade jurídica de Direito Internacional. Aquela estrutura inicial destinava-se a cobrir apenas o período de transição para o Mercado Comum, isto é, entre 1991 e 1994, e compreendia somente o CMC, o GMC, e uma Secretaria Administrativa ligada ao GMC, com a tarefa de guarda de documentos e comunicações de atividades daquele órgão. Conforme dispunha o Tratado em questão, essa estrutura orgânica foi revista em 1994, com *o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões*.¹²³ Aos órgãos constituídos em 1991, o Protocolo de Ouro Preto agregou a Comissão de Comércio do Mercosul-CCM, a Comissão Parlamentar Conjunta-CPC¹²⁴, o Foro Consultivo Econômico-Social-Fces, e, a antiga Secretaria Administrativa, antes ligada ao GMC, foi transformada em Secretaria Administrativa do Mercosul-SAM, com a finalidade de prestar apoio operacional a todo os órgãos do bloco. A Comissão de Comércio do Mercosul-CCM foi criada com a função de assistir o GMC, a qual *compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum relativos ao funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países*¹²⁵, sendo composta por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte. A CPC deveria atuar como órgão representativo dos Paramentos dos países-membros, e o Fces como órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos mesmos. Excetuando-se a CCM, a nenhum dos novos órgãos foi atribuída capacidade decisória quanto ao rumo e/ou a questões da integração, tendo sido

¹²³ Tratado de Assunção.

¹²⁴ O Tratado de Assunção já instituíra a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, *com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum*, sem, no entanto, atribuir-lhe o *status* de órgão do bloco.

¹²⁵ Protocolo de Ouro Preto.

concebidos, ao contrário, como instâncias de consultas e/ou formuladoras de recomendações.

A fim de auxiliar o trabalho da CCM, foram criados, em 1995, dez Comitês Técnicos-CTs, a saber: CT N° 1 Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; CT N° 2 Assuntos Aduaneiros; CT N° 3 Normas e Disciplinas Comerciais; CT N° 4 Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; CT N° 5 Defesa da Concorrência; CT N° 6 Práticas Desleais e Salvaguardas; CT N° 7 Defesa do Consumidor; CT N° 8 Restrições Não-Tarifárias; CT N° 9 Setor Automotriz; e CT N° 10 Setor Têxtil. Em 1996, foi instituído o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas-Cdcs, que viria a substituir o CT N° 6.¹²⁶

Essa era, portanto, a estrutura orgânica do Mercosul ao término do chamado período de transição. Naturalmente, o projeto inicial, definido pelo Tratado de Assunção, e reafirmado no Protocolo de Las Leñas, de 1992, de constituir um mercado comum até 31/12/1994, era inexecutável. Não obstante a espetacular expansão dos fluxos comerciais intrazona nos primeiros anos do bloco, ficou evidente que o avanço da integração teria que caminhar a passos mais lentos. Reflexo dessa evidência foram as prioridades estabelecidas pelos sócios no Programa de Ação do Mercosul para o período 1996-2000. A última etapa do programa de desgravação tarifária que conformou uma área de livre comércio entre os Estados Partes ocorreu em 31/12/1994, para a Argentina e o Brasil, e em 31/12/1995, para o Paraguai e o Uruguai. Em 01/01/1995, entrou em vigor a Tarifa Externa Comum-TEC do Mercosul. No que tange aos outros dois instrumentos que o Tratado de Assunção estabelecera como meio de criar as condições para a conformação do Mercado Comum, a coordenação gradual de políticas macroeconômicas e a adoção de acordos setoriais, em praticamente nada se avançou. Assim, embora a formação do mercado comum não tenha se dado de forma plena, o Mercosul já se constituía numa União Aduaneira, apesar da existência do "Regime de Adequação", mecanismo que previa exceções à tarifa zero nas importações intrazona (num prazo máximo de quatro

¹²⁶ Ao longo dos anos subsequentes, houve a criação de novos órgãos na esfera do CMC, GMC e da CCM. Em 2000, houve uma reestruturação dos órgãos dependentes do GMC e da CCM. Essa nova estrutura encontra-se descrita no Anexo I.

anos para Argentina e Brasil, e de cinco anos, para Paraguai e Uruguai, contados a partir de 01/01/1995), e das Listas de Exceções Nacionais à TEC.¹²⁷ Essas exceções levaram os Estados Partes do Mercosul a defini-lo como uma união aduaneira imperfeita, a qual cabia ser aperfeiçoada. Nesse contexto, o Programa de Ação do Mercosul para o período 1996-2000 estabeleceu como objetivo estratégico e central o aprofundamento da integração, através da consolidação e do aperfeiçoamento da União Aduaneira e da inserção regional e internacional da organização.

O avanço na construção do projeto sub-regional sofreu, contudo, um forte abalo entre os anos de 1998 e 2000. Após um período marcado por uma forte expansão e vigor nas relações comerciais intra-Mercosul, nos seus primeiros anos de implantação, o bloco, como reflexo do impacto de sucessivas crises financeiras internacionais, na segunda metade da década de 1990, atravessou uma profunda crise interna, que se refletiu na agenda da integração e afetou o processo de construção institucional da organização. Como observa Phillips, não obstante um compromisso comum com um modelo de desenvolvimento que privilegia mercados abertos, a existência de importantes diferenças na estrutura econômica e na orientação da política econômica dos sócios gerou significativas tensões, especialmente entre Argentina e Brasil, não apenas no que tange às políticas imediatas, como também em relação à forma de encarar o futuro do projeto regional. As tensões se agravaram com a mudança no regime cambial brasileiro, que implicou na desvalorização da moeda nacional, no início de 1999. As respostas coletivas dos países-membros, às citadas crises financeiras, não foram além de algumas iniciativas superficiais de curto prazo.¹²⁸

¹²⁷ Ficou acordado que as alíquotas dos itens tarifários incluídos naquelas listas deveriam convergir à TEC de acordo com o seguinte calendário: Argentina, Brasil e Uruguai poderiam manter um máximo de 300 itens da Nomenclatura Comum do Mercosul, e o Paraguai um máximo de 399 itens, até 01/01/2001. Os Bens de Capital e os Bens de Informática e Telecomunicações compunham listas à parte, obedecendo ao seguinte prazo de convergência: Bens de Capital, até 01/01/2001, para Argentina e Brasil, e 01/01/2006, para Paraguai e Uruguai. No caso dos Bens de Informática e Telecomunicações o referido prazo foi 01/01/2006, para todos os Estados Partes.

¹²⁸ PHILLIPS, N. *Governance after the financial crisis: South American perspectives on reformulation of regionalism*: 75.

Ainda conforme o citado autor, mais do que um incremento da coordenação e da cooperação, verificou-se uma atomização das políticas, na medida em que os governos procuraram formular respostas de acordo com as situações nacionais específicas. Como resultado das tensões entre Argentina e Brasil e das exigências de resposta à instabilidade doméstica, a agenda regional foi lançada para segundo plano e a continuidade do Mercosul se viu ameaçada, apesar das declarações em contrário dos líderes dos Estados Partes. Exemplo das divergências, naquele momento histórico, entre os dois sócios economicamente mais importantes do bloco, podia ser observado na postura do governo argentino em favor da dolarização e da harmonização das políticas macroeconômicas, enquanto o governo brasileiro procurava lidar internamente com os possíveis efeitos econômicos e políticos decorrentes da desvalorização da moeda nacional ocorrida com a mudança do regime cambial.¹²⁹ Em resumo, ao iniciar-se o novo século, o cenário no Mercosul era de fragmentação e de dissociação entre os países-membros. De maneira crescente, posturas individualistas predominaram na definição das agendas de políticas, em detrimento das prioridades coletivas.¹³⁰

Vale observar, que, ainda em 1998, antes que o processo de crise levasse à virtual paralisação da agenda sub-regional, os Estados Partes acordaram a criação do Foro de Consulta e Concertação Política-Fccp, como órgão auxiliar do GMC, integrado por altos funcionários das Chancelarias dos países-membros do bloco. O referido Foro teria como objetivo *ampliar e sistematizar a cooperação política entre os Estados Partes, devendo aprofundar o exame e a coordenação da agenda política dos Estados Partes do Mercosul, inclusive no tocante às questões internacionais de natureza política e de interesse político comum relacionado com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.*¹³¹ Sendo um órgão auxiliar e de natureza consultiva, sem capacidade decisória, o Fccp formularia recomendações, adotadas por consenso, para consideração

¹²⁹ Idem: 75-76.

¹³⁰ Idem, Ibid.

¹³¹ Decisão CMC Nº 18/98.

do CMC. O Foro, no entanto, só teve o seu regulamento interno aprovado pelo CMC em dezembro de 2003.

No ano de 2000, a crise interna nos países-membros do Mercosul ainda não havia sido superada. Apesar disso, houve uma iniciativa política dos sócios em retomar a agenda da integração, com o que se promoveu, naquele ano, o “Relançamento do Mercosul”. O “Relançamento” implicou ações dos governos dos Estados Partes com vistas ao fortalecimento institucional da organização, porém careceu de resultados concretos. Em 2003, com a melhoria da situação econômica e política na sub-região, inaugura-se um novo “ciclo” de transformações na estrutura orgânica do Mercosul. Nesse aspecto, vale citar, inicialmente, a criação, em dezembro de 2003, da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul-Crpm. Trata-se de um órgão permanente, vinculado ao CMC, integrado pelos Representantes Permanentes dos Estados Partes e por um Presidente, designado pelo CMC, a partir da indicação dos Presidentes dos Estados Partes. O mandato de Presidente da Crpm é de dois anos, prorrogável por mais um ano, a critério do CMC, e deve ser exercido por uma personalidade política destacada de um dos Estados Partes. Além de assistir o CMC e a Presidência *Pro Tempore* nas atividades indicadas por eles, à Crpm compete *apresentar iniciativas ao Conselho do Mercado Comum sobre matérias relativas ao processo de integração do Mercosul, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum; bem como fortalecer as relações econômicas, sociais e parlamentares no Mercosul, estabelecendo vínculos com a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, assim como com as Reuniões Especializadas do Mercosul.*¹³²

Cabe mencionar, ainda, que, a partir do relançamento do bloco, foram criados novos órgãos dependentes do CMC e GMC. Com relação aos Comitês Técnicos vinculados à CCM, não houve alterações, permanecendo a estrutura definida no ano de 2000. A lista atual dos órgãos em questão figura no Anexo II.

No momento atual, pode-se constatar uma preocupação com o fortalecimento institucional do Mercosul por parte dos seus membros. Sintoma disso é a Decisão CMC Nº

¹³² Decisão CMC Nº 11/03.

21/05, de 08/12/05. Tal Decisão considera que *el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR requiere una revisión y una actualización institucional, a fin de consolidar los logros obtenidos y adaptar el MERCOSUR a las nuevas exigencias de ese proceso.*¹³³

Assim, por meio da referida normativa, foi constituído um Grupo Ad Hoc de Alto Nível, com a incumbência de elaborar uma proposta integral de reforma institucional do bloco, a qual deverá ser apresentada ao GMC, antes de dezembro de 2006, que a elevará ao CMC.

Um aspecto que merece destaque ao se analisar a evolução da estrutura institucional do Mercosul é a constatação de que, diferentemente do que ocorreu nos primeiros anos do bloco, quando a prioridade estabelecida pelos sócios foi a constituição e o fortalecimento da União Aduaneira, a dimensão política da integração passou a ocupar um lugar mais importante na agenda das negociações entre os governos dos Estados Partes. Os primeiros passos na direção da introdução de temas políticos e do reconhecimento oficial da importância da dimensão política da integração ocorreu em 1998, com o Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático, pelo qual foi criada a chamada “cláusula democrática”, segundo a qual a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração; e com a criação, também em 1998, do Foro de Consulta e Concertação Política, com o objetivo de ampliar e sistematizar a cooperação política entre os Estados Partes. Em 2003, como parte do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006¹³⁴, os países-membros acordaram a criação do Parlamento do Mercosul, como órgão representativo dos povos dos seus Estados Partes. A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul recebeu do CMC a incumbência de realizar todas as ações necessárias para a instalação do referido Parlamento antes de 31 de dezembro de 2006. Vale registrar também a criação, em 2004, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação das autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes.

¹³³ Decisão CMC N° 21/05.

¹³⁴ Decisão CMC N° 26/03.

Tais decisões sugerem que a integração política está assumindo uma crescente relevância no bloco. Essa questão será analisada no próximo item desta dissertação.

Outro aspecto a se destacar na evolução recente do bloco é a reintrodução formal de temas sociais na agenda da integração. No Programa de Ação do Mercosul para o período 1996-2000¹³⁵ a dimensão social estava presente, porém era tratada apenas de forma tangencial, visto que a prioridade naquela ocasião era a consolidação da união aduaneira. Quando do relançamento do Mercosul, em 2000, a agenda também atribuiu prioridade à consolidação da união aduaneira. De forma diversa, no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, foi proposto, ao lado dos temas econômico-comerciais, um conjunto de ações visando o fortalecimento da dimensão social no bloco. O resultado mais palpável nessa área, até o momento, foi a assinatura, em 2005, do Protocolo de Assunção sobre Compromissos com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, pelo qual os Estados Partes se comprometem a cooperar, através dos mecanismos institucionais do Mercosul, nas situações de graves e sistemáticas violações de direitos humanos e liberdades fundamentais em uma das Partes, em situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção previstos nos seus ordenamentos constitucionais.

Em síntese, pode-se dividir o processo de construção institucional do Mercosul, em linhas gerais, em três grandes fases, até o momento. A primeira fase coincide com o período de implementação do Programa de Liberação Comercial, e vai da fundação do bloco, em 1991, até o final de 1994. Nesse período, a organização operou com uma estrutura institucional bastante simples, consoante as disposições do Tratado de Assunção. Não obstante o estabelecimento de uma estrutura orgânica relativamente simples, foram definidos os mecanismos fundamentais nos campos comercial e institucional visando a formação do mercado comum. Essa primeira fase é marcada por uma significativa expansão dos fluxos comerciais intrazona e atesta o predomínio dos temas comerciais na agenda de negociações do bloco. A segunda fase vai de 1995 a 2002, compreendendo a entrada em vigor, em 01/01/1995, da União Aduaneira (ainda

¹³⁵ Decisão CMC Nº 9/95.

que imperfeita) e a primeira grande crise da organização, a partir de 1998. No âmbito institucional, a estrutura orgânica do Mercosul foi redefinida, conforme o Protocolo de Ouro Preto, que, no entanto, manteve as linhas básicas da estrutura da fase anterior. A agenda de trabalho permaneceu dominada pelos temas comerciais. O objetivo estratégico, estabelecido pelos sócios, para o período 1996-2000, de aperfeiçoamento da União Aduaneira, sofreu forte abalo, em decorrência da deterioração do quadro econômico interno dos Estados Partes, cujas economias se mostraram vulneráveis aos efeitos das crises financeiras na Ásia, em 1997-98, e, na Rússia, em 1998. A situação de crise econômica atravessada pelos países do Mercosul no segundo quartel dos anos noventa teve como efeito a estagnação do processo de integração e de construção institucional da organização. Os esforços de relançamento do projeto sub-regional de integração, em meados do ano 2000, não produziram resultados significativos. A terceira fase se inicia em 2003 e encontra-se em curso. A preocupação de aperfeiçoar as instituições do Mercosul, dotando-o de uma estrutura mais complexa, adquire proeminência nessa fase. Os temas de natureza política tendem a ganhar um peso relativo maior na agenda da integração. A decisão de criar um Parlamento sub-regional, representativo dos povos dos Estados Partes, constitui um marco dessa fase mais recente.

No próximo item, passa-se ao exame das instituições mercosulinas, em especial a Secretaria Administrativa, o Sistema de Solução de Controvérsias e o projeto de criação de um Parlamento sub-regional.

O papel das instituições

Como vimos acima, a estrutura institucional do Mercosul vem atravessando nos últimos anos um processo de transformações relevantes. Essas modificações em nível institucional estão alterando a estrutura e o processo de governança do Mercosul? Que comparações podem ser estabelecidas com o desenvolvimento institucional verificado na União Européia?

O debate teórico sobre o processo de integração europeia gira muito em torno do papel exercido pelos governos nacionais e pelas organizações supranacionais. Algumas visões enfatizam a capacidade dos atores supranacionais de fazer avançar a integração e consideram que tais atores acumularam uma significativa autonomia de iniciativa e importante autoridade decisória em detrimento do controle do processo pelos governos nacionais. Uma das conseqüências disso é que os atores supranacionais estariam, portanto, em posição de influenciar o resultado das negociações entre os governos. Essa visão é contestada, como vimos, por Moravcsik, para quem o resultado de uma negociação internacional, tanto em termos de eficiência quanto em termos de distribuição, é sempre definido pelo poder relativo dos Estados-nação.¹³⁶ No caso do Mercosul, essa organização vem seguindo, pelo menos até o momento, um padrão institucional no qual os governos nacionais mantêm um total controle do processo de integração. Não foram constituídas organizações nas quais tenha se desenvolvido uma burocracia de funcionários supranacionais. Desde o órgão responsável pelas decisões políticas, o Conselho do Mercosul-CMC, até a instância de decisão mais rotineira, a Comissão de Comércio-CCM, e incluindo-se os órgãos de caráter técnico, como os Subgrupos de Trabalho e os Comitês Técnicos, o bloco em questão possui uma feição nitidamente intergovernamental. Se a integração não avançou para além do estágio atual não foi por problemas de incapacidade técnica das burocracias dos Estados Partes, mas em razão de decisões políticas dos governos. O aprofundamento da integração, em nível institucional, no Mercosul, ainda é muito dependente das iniciativas presidenciais. Não obstante, com veremos adiante, algumas modificações institucionais verificadas nos últimos anos nos permitem considerar que o processo de construção institucional do Mercosul não está estagnado, podendo enveredar por novos caminhos.

Na CE, em comparação com o Mercosul, há uma estrutura institucional muito mais complexa, e, ao mesmo tempo, única, na qual coexistem órgãos intergovernamentais e supranacionais, o que dá margem ao debate sobre o peso relativo dos diferentes atores.

¹³⁶ MORAVCSIK, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*: 7.

Os principais órgãos que compõem a CE são: o Conselho de Ministros, órgão decisório intergovernamental que delibera pelo voto de maioria qualificada; a Comissão, uma forte secretaria técnica com poder de agenda em diversas áreas; o Parlamento, assembléia eleita pelo voto direto com menos poderes do que os congêneres nacionais, mas ainda assim com importante poder de influência; e a Corte de Justiça, um tribunal constitucional em alguns casos com poderes superiores aos das cortes nacionais. Para Moravcsik, essas instituições transcendem a função de coordenação de regras e o papel desempenhado pelas secretarias administrativas encontradas na maioria das organizações internacionais.¹³⁷

Como está estruturado o Mercosul em termos de Secretaria, Tribunal e Parlamento?

No Mercosul, como mencionado, há uma Secretaria Administrativa-SAM, sediada em Montevideu. De fato, trata-se de um órgão supranacional que, desde a sua criação, em 1991, pelo Tratado de Assunção, cumpriu, conforme lhe foi atribuído, pelo referido Tratado e pelo Protocolo de Ouro Preto, funções meramente administrativas, basicamente a de depositária dos documentos do bloco e a de auxílio logístico às reuniões e negociações. Ela não dispõe de poder de propor negociações, de formação de agenda e não possui qualquer capacidade decisória. Também não possuía, até 2002, atribuições para prestar auxílio técnico necessário ao desenrolar do processo de integração.

Não obstante, a partir da Decisão CMC Nº 30/2002, deu-se início a um processo de reforma da referida Secretaria, com o objetivo de alterar o seu caráter meramente administrativo. Tal reforma criou, a partir de 01/05/03, um novo setor, a Assessoria Técnica, integrada por quatro Consultores, com o intuito de gerar *um efetivo espaço de reflexão sobre o processo de integração*. Sua atribuição básica é a de *prestar assessoramento e apoio técnico aos demais órgãos do Mercosul com o objetivo de contribuir para a conformação de um espaço de reflexão comum sobre o*

¹³⁷ MORAVCSIK, A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*: 67.

*desenvolvimento e consolidação do processo de integração.*¹³⁸ Um aspecto interessante do processo de formação da Assessoria é o de que os seus funcionários, ao contrário do que ocorre na Comissão da União Européia-UE, não foram indicados pelos Estados Partes, mas selecionados por meio de concurso, para preenchimento de uma vaga destinada a cada país-membro.¹³⁹

Ao lado do Setor de Assessoria Técnica, existem mais dois Setores: o Setor de Normativa e Documentação e o Setor de Administração e Apoio, que executam funções de caráter mais administrativo. Ao primeiro cabe fundamentalmente apoiar a elaboração, implementação e divulgação das normas do Mercosul; o segundo tem com função principal a administração financeira e patrimonial da entidade.

A criação do Setor de Assessoria Técnica no âmbito da SAM marca uma transformação qualitativa importante, ainda que limitada, dada a sua composição de apenas quatro membros, no padrão institucional do Mercosul. Surge o embrião de uma Secretaria composta de funcionários supranacionais com funções de contribuir para o desenvolvimento da integração, o que significa o aparecimento de novos atores em cena, o que poderá atenuar, no futuro, o forte caráter intergovernamental que caracteriza as relações no bloco.

No que tange a solução de controvérsias, o sistema adotado no Mercosul, previsto no Tratado de Assunção, foi inicialmente estruturado conforme o Protocolo de Brasília, de dezembro de 1991, vigente a partir de abril de 1993. O sistema foi modificado em fevereiro de 2002, pelo Protocolo de Olivos, que entrou em vigor a partir de fevereiro de 2004.

O modelo do Protocolo de Brasília previa três etapas para a solução de controvérsias: negociações diretas, intervenção do Grupo Mercado Comum e procedimento arbitral. De acordo com essa estrutura, os contenciosos comerciais no âmbito do Mercosul deveriam, inicialmente, ser resolvidos por meio de reuniões de

¹³⁸ Decisão CMC N° 30/2002.

¹³⁹ HERZ, M. e HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*. 207.

consulta entre funcionários governamentais das partes interessadas.¹⁴⁰ Não havendo êxito nas negociações diretas, qualquer dos Estados Partes na controvérsia poderia solicitar a mediação do GMC, que formularia recomendações sobre a matéria, podendo, para tanto, requerer o assessoramento de especialistas. Finalmente, caso esse mecanismo não fosse suficiente, era possível recorrer a um Tribunal Arbitral Ad Hoc, que se reuniria para decidir sobre a controvérsia.

As três etapas para a solução de controvérsias previstas no Protocolo de Brasília foram mantidas no novo modelo introduzido pelo Protocolo de Olivos. Houve, porém, a inclusão de uma quarta etapa, com a criação de um Tribunal Permanente de Revisão-TPR, com poderes *para confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e as decisões do Tribunal Arbitral Ad Hoc*.¹⁴¹ A composição do TPR é de três árbitros, quando a controvérsia envolve somente dois Estados Partes, e de cinco árbitros, quando a controvérsia envolve mais de dois Estados Partes, escolhidos de listas registradas na SAM por cada país-membro. Os laudos do Tribunal são adotados por maioria, bem como inapeláveis e obrigatórios, possuindo força de coisa julgada. Cabe a cada parte envolvida na controvérsia tomar as providências internas necessárias ao cumprimento das decisões dos referidos tribunais. Caso um Estado Parte não cumpra um laudo do Tribunal Arbitral estará sujeito a medidas compensatórias aplicáveis pela outra parte, como a suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes.

Vale citar ainda o fato de que o atual sistema de solução de controvérsias introduziu a possibilidade de reclamações por particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas, a serem resolvidas no âmbito do GMC. Finalmente, observe-se que o sistema em questão não é definitivo. Uma revisão está prevista para antes da conclusão do processo de convergência da tarifa externa comum, com vistas à adoção de um sistema permanente.

¹⁴⁰ Ainda que não previstas institucionalmente, podem ocorrer também reuniões entre empresários dos países-membros envolvidos.

¹⁴¹ Protocolo de Olivos.

Em que medida o atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul representa limitações na autoridade decisória dos Estados nacionais que compõem o agrupamento?

Ainda que se possa questionar o limitado espectro de questões da vida dos países-membros sobre as quais cabe ao Tribunal Arbitral e ao TPR deliberar, trata-se de instituições com alguma capacidade de interferir na soberania nacional dos Estados Partes, ao menos no que tange ao arcabouço legal da integração, e especialmente no que se refere a matérias de ordem comercial. Ao mesmo tempo, a reforma a realizar-se, que resultará no desenho de um sistema permanente de solução de controvérsias, poderá conduzir a um aprimoramento em relação à estrutura e ao funcionamento das atuais instituições do bloco nessa área, como, por exemplo, a profissionalização dos árbitros ou jurados, a exemplo do que já ocorre na SAM. Naturalmente, sendo os tribunais em questão um poder que delibera a respeito do conjunto normativo da integração, sua capacidade de intervir na soberania dos Estados Partes é muito dependente do grau e da amplitude em que a legislação comum afeta a vida dos mesmos. Nesse sentido, o poder de um tribunal com feições supranacionais tenderia a aumentar caso houvesse a constituição de um parlamento do Mercosul que detivesse efetivos poderes para legislar sobre questões importantes da vida dos Estados Partes. O tema do Parlamento do Mercosul será abordado a seguir.

Os trabalhos rumo à criação do Parlamento do Mercosul encontram-se em fase final. Consoante mandato recebido do CMC, a CPC apresentou àquele órgão um projeto de criação do parlamento sub-regional. O CMC, por meio da Decisão Nº 23/05, de 08/12/05, aprovou o referido projeto, que configura o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, o qual já foi ratificado pelos Congressos Nacionais da Argentina, do Brasil e do Paraguai, e encontra-se em fase de ratificação no legislativo do Uruguai. Segundo o Protocolo em questão, a efetiva instalação do Parlamento deverá ocorrer até 31/12/06. Em reunião realizada em 10/10/06, a Mesa Diretora da CPC decidiu realizar a sessão inaugural do Parlamento do Mercosul no dia 14/12/06, em Brasília, um dia antes da Cúpula de Chefes de Estado da organização.

O referido Parlamento, com sede em Montevidéu, deverá funcionar como órgão de representação dos povos do Mercosul, atuando de forma independente e autônoma. Um dos seus propósitos é o de *garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração*.¹⁴² Os parlamentares serão eleitos, numa mesma data, pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto, e terão mandato de quatro anos. Não estarão sujeitos a mandato imperativo e deverão atuar com independência.

As decisões do Parlamento serão tomadas por maiorias simples, absoluta, especial ou qualificada. A maioria simples requer o voto de mais da metade dos parlamentares presentes; a absoluta, o voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento. A maioria especial requer o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, e obriga a inclusão de parlamentares de todos os Estados Partes; a qualificada, o voto afirmativo da maioria absoluta de integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte. O tipo de maioria requerido para a aprovação dos distintos assuntos será definido pelo Parlamento em seu Regimento Interno.

A instalação do órgão em questão deverá ocorrer em duas etapas, ditas de transição. A primeira vai de 31/12/06 a 31/12/10; a segunda, de 01/01/11 a 31/12/14. Para a primeira etapa de transição, isto é, na primeira legislatura, os integrantes do Parlamento serão designados pelos próprios Parlamentos nacionais dos Estados Partes, e serão escolhidos dentre os seus respectivos legisladores, segundo critérios a serem estabelecidos pelos Parlamentos nacionais. Na segunda etapa de transição, dar-se-á a integração do Parlamento de acordo com o critério de representação cidadã, a qual será estabelecida por Decisão do CMC, até 31/12/07, por proposta do Parlamento adotada por maioria qualificada. A eleição para a escolha dos parlamentares da segunda legislatura, correspondente à segunda etapa da transição, deverá ocorrer antes do término da primeira etapa, e será efetuada por meio de voto direto, universal e secreto, obedecendo à agenda eleitoral de cada Estado Parte. A partir de 2014, as eleições serão realizadas

¹⁴² Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

simultaneamente em todos os Estados Partes, no “Dia do Mercosul Cidadão”, a ser estabelecido pelo CMC, por proposta do Parlamento, antes do final de 2012.

Dentre as vinte e duas competências previstas no Protocolo, pode-se destacar inicialmente a introdução de um processo de *accountability*, na estrutura institucional do Mercosul. Além de velar pela observância das normas do agrupamento, uma das funções do Parlamento será a de acompanhar o desenvolvimento do processo de integração. Para tanto, o Parlamento deverá receber informações dos órgãos do Mercosul e relatórios da Presidência *Pro Tempore*-PPT, e terá poderes para, entre outras coisas, pedir informações e esclarecimentos, bem como convidar representantes dos órgãos do Mercosul, para discutir assuntos relacionados ao bloco.

No que se refere ao relacionamento direto com a sociedade civil dos Estados Partes, o Parlamento deverá realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social e organizar reuniões públicas com entidades e com os setores produtivos.

No que tange à vida política dos Estados Partes, o Parlamento deverá velar pela preservação do regime democrático e elaborar e publicar um relatório anual sobre a situação dos direitos humanos.

Quanto à função legislativa propriamente dita, o órgão em questão, com o fim de agilizar os procedimentos internos para a entrada em vigor das normas do Mercosul nos Estados Partes, emitirá pareceres sobre os projetos de normas que requeiram aprovação legislativa. Se o órgão decisório aprovar o projeto de acordo com os termos do parecer do Parlamento, o Poder Executivo nacional deverá ser enviar a norma ao respectivo Parlamento. Caso o parecer não seja acatado pelo órgão decisório, a norma aprovada seguirá o trâmite normal de incorporação.

No que respeita ao relacionamento com os Parlamntos nacionais, o congênere sub-regional poderá elaborar estudos ou anteprojetos de normas nacionais, com vistas à harmonização das legislações nacionais, os quais serão comunicados aos Parlamntos nacionais para a sua eventual consideração. Além disso, caberá ao órgão em questão desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os legislativos nacionais, a fim de

assegurar o cumprimento dos objetivos do Mercosul, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa.

O Protocolo prevê os seguintes atos do Parlamento:

1. Pareceres;
2. Projetos de normas;
3. Anteprojetos de normas;
4. Declarações;
5. Recomendações;
6. Relatórios; e
7. Disposições.

Com relação à capacidade de legislar, o Parlamento do Mercosul terá essa prerrogativa muito limitada, uma vez que poderá propor projetos e anteprojetos de normas, porém não terá capacidade decisória, visto que a decisão final será do CMC. Tampouco terá poder de vetar projetos de normas elaborados por outro órgão do Mercosul e submetidos à sua consideração.

A criação do Parlamento do Mercosul representa a principal modificação na estrutura institucional da organização desde a sua fundação e certamente terá importantes efeitos sobre o seu processo de governança. A que fatores se pode atribuir a decisão de se criar essa instituição?

A decisão de criar uma instituição supranacional como o Parlamento do Mercosul não parece estar vinculada aos fatores usualmente associados à delegação de autoridade na CE. Não há um movimento federalista nos países do bloco; tampouco pode ser explicada pela incapacidade dos Estados-membros de prover e processar, de forma eficiente, as informações técnicas e legais necessárias ao desenvolvimento do processo de integração. Recorrendo a Moravcsik, uma possível explicação parece residir na necessidade de aumentar o comprometimento dos países-membros para com o bloco e evitar defecções. Esta parece ser uma motivação importante do Brasil, uma vez que o lançamento da proposta, pelos EUA, da formação de uma área de livre comércio das Américas, a Alca, bem como a perspectiva de firmar acordos bilaterais com aquele país,

pode contribuir para o esvaziamento do projeto de integração regional e sub-regional. Pelo lado dos parceiros do Brasil no Mercosul, o compartilhamento ou a delegação de soberania em instituições supranacionais, como um parlamento ou um tribunal, pode ser pretendida como uma forma de reduzir o poder de barganha do Brasil nas decisões do bloco, decorrente do seu enorme peso econômico e político na região, ainda que o país esteja disposto a fazer concessões adicionais aos parceiros, mesmo eventualmente desagradando ao empresariado nacional, entendendo-as como custos (inevitáveis) da sua posição de liderança regional.

Em termos da estrutura de governança do Mercosul quais os efeitos da criação do Parlamento sub-regional? Estaria o Mercosul assumindo as feições de uma organização política federalista?

Entendendo o federalismo como *a distribuição fundamental do poder entre múltiplos centros (...)*¹⁴³, segundo a definição proposta por Elazar que enfatiza a “não-centralização do poder”, pode-se considerar que a criação do Parlamento do Mercosul representa um passo em direção a essa forma de organização política. O Parlamento significa a introdução de um novo centro de poder no *locus* institucional, porém, dada a ausência de poderes decisórios daquele órgão, sua efetiva capacidade de contrabalançar o poder concentrado pelo CMC afigura-se muito restrita. Nessas circunstâncias, não obstante o surgimento de uma nova instituição que tende a fortalecer a dimensão supranacional do bloco, o Mercosul ainda mantém, como características básicas do seu padrão institucional e de seu sistema de governança, um forte caráter intergovernamental e uma estrutura centralizada de tomada de decisões. Alguns estudiosos do processo de integração europeu descreveram o sistema de governança comunitário, como um sistema caracterizado por *multi-level governance-MLG*¹⁴⁴, que consiste num arranjo para a tomada de decisões no qual uma multiplicidade de atores politicamente independentes, públicos e privados, e em diferentes níveis territoriais, está

¹⁴³ apud LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*: 214.

¹⁴⁴ MARKS, G., HOOGHE, L. e BLANK, K. *European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance*: 373.

engajado num processo, mais ou menos contínuo, de negociação/deliberação/implementação de políticas. Nessa forma de governança, os diferentes níveis territoriais não desfrutam de exclusividade de competência em matéria de políticas e não há uma hierarquia estável em termos de autoridade política entre eles.¹⁴⁵ Em outras palavras, a autoridade e a capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas encontrar-se-ia dividida entre múltiplos níveis de governo: o subnacional, o nacional e o supranacional.¹⁴⁶ A fim de incorporar a dimensão funcional à dimensão territorial presente no conceito de MLG, Schmitter propôs o conceito de *poly-centric governance-PLG*, definido como um arranjo para a tomada de decisões compreendendo uma multiplicidade de atores que delegam autoridade, em relação a determinadas tarefas funcionais, a um conjunto de agências dispersas e relativamente autônomas, não controladas por uma única instituição coletiva.¹⁴⁷ No caso da CE, existe intenso debate acadêmico acerca da natureza da sua organização política (*polity*). Não há consenso em torno da visão de MLG, ainda que tal abordagem seja de larga aceitação entre teóricos e políticos.¹⁴⁸ Contrapondo-se a essa forma ou “modelo” de encarar o processo de formação da *polity* europeia, teríamos um “modelo centrado no Estado”, segundo o qual os Estados (ou, mais precisamente, os governos nacionais) detêm o poder fundamental no que respeita à tomada de decisões, cabendo às instituições supranacionais uma limitada autoridade no que tange à formulação e à implementação de políticas.¹⁴⁹ No que se refere ao Mercosul, podemos afirmar, dadas as características de sua estrutura decisória e a incipiência da formulação de políticas de alcance sub-regional, a inexistência de *multi-level governance* ou de *poly-centric governance*.

¹⁴⁵ SCHMITTER, P. C. *Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again?*: 49.

¹⁴⁶ MARKS, G. , HOOGHE, L. e BLANK, K. *European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance*: 342.

¹⁴⁷ SCHMITTER, P. C. *Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again?*: 49.

¹⁴⁸ Como alternativa à caracterização da organização política da UE como um “Sistema de Governança em Múltiplos Níveis e Policêntrico”, Schmitter propôs os conceitos de *consortio* e *condominio*. Ver SCHMITTER, P. C. *Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again?*: 69.

¹⁴⁹ MARKS, G., HOOGHE, L. e BLANK, K. *European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance*: 343-345.

A decisão do CMC, de dezembro de 2004, de instituir o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul¹⁵⁰, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação das autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes, representa um fortalecimento do nível subnacional na estrutura orgânica do Mercosul. Contudo, a exemplo do que se observa no Foro Consultivo Econômico-Social, não foi conferida autoridade decisória a esse novo foro, o que restringe a sua capacidade de interferir nos rumos da integração. O foro em questão mantém um caráter intergovernamental, sendo integrado por representantes, designados pelos Estados Partes, de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos de seus respectivos territórios, e *poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos (seus) habitantes (...), bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum.*¹⁵¹

Há que se considerar, no entanto, que apesar da ausência de poderes decisórios que caracteriza diversos foros do Mercosul, essas instituições representam canais de expressão para os anseios dos diversos atores da sociedade civil em relação ao processo de integração. Nesse sentido, tais arenas podem servir de meio para tentar influenciar o centro decisório e a agenda da integração, ou mesmo canalizar demandas de atores sociais por mudanças institucionais que viabilizem sua participação nas decisões.

Isso nos remete ao tema da participação de atores não-estatais no processo de integração. Como tem sido o envolvimento da sociedade civil no processo de construção do bloco em questão? Como vimos, uma característica do padrão institucional do Mercosul é a já citada dependência das iniciativas governamentais, em especial das iniciativas presidenciais, para o avanço da integração. O engajamento no processo de integração, de atores sociais não-governamentais, parece restrito ao setor empresarial, especialmente aos do ramo industrial. Como observa Phillips, do ponto de vista

¹⁵⁰ O Foro em questão sucedeu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências, vinculada ao GMC (Decisão CMC Nº 41/04).

¹⁵¹ Decisão CMC Nº 41/04.

institucional, os interesses empresariais permanecem sub-representados na estrutura institucional do Mercosul, não obstante a criação, em 1994, do Foro Consultivo Econômico-Social e os importantes avanços obtidos na cooperação entre as comunidades de negócios em finais dos anos de 1990. As preferências desse setor têm sido, no entanto, por canais informais de negociação e por atividades de *lobby*, em detrimento de uma ação por um maior grau de institucionalização do bloco, que viabilizasse uma expressão mais formal seus interesses. Assim, os interesses empresariais estão articulados nas negociações regionais por meio das estruturas dos Estados. Igualmente, os interesses dos sindicatos são mediados pelas estruturas dos governos nacionais. Outros atores, como os partidos políticos, pequenas empresas e movimentos sociais, permanecem, até o momento, em posição relativamente marginal na estrutura formal e nas atividades do Mercosul.¹⁵² O citado Foro Consultivo Econômico-Social, criado com a intenção de representar a sociedade civil, tem como principal atribuição emitir recomendações ao GMC e, na prática, tem pouca expressão política. Conforme salientado por Oliveira, a estrutura institucional do Mercosul, ao conferir completa autoridade decisória aos Poderes Executivos e às burocracias nacionais dos países-membros, limita as possibilidades de participação da sociedade civil no processo de integração. Ao mesmo tempo, observa Oliveira, excetuando-se as situações nas quais determinados setores se vêem afetados negativamente, não se observa uma mobilização dos atores políticos (partidos e parlamentares) e da sociedade civil em relação ao projeto integracionista.¹⁵³ Nas suas palavras, apesar de (...) *avanços recentes na participação dos atores políticos brasileiros, ainda prevalece no país uma situação de apatia e debilidade no tocante às suas participações no Mercosul. Exceto quando grupos de interesses brasileiros que dão sustentação política a eles têm seus interesses feridos pelo Mercosul e passam a exigir deles, nacionalmente, uma posição de defesa setorial (...).*¹⁵⁴

¹⁵² PHILLIPS, N. *Governance after the financial crisis: South American perspectives on reformulation of regionalism*: 70.

¹⁵³ OLIVEIRA, M. F. de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*: 109-110.

¹⁵⁴ Idem: 167.

O não envolvimento significativo da sociedade civil no processo de integração tem duas conseqüências inter-relacionadas. Por um lado limita a influência dos diversos setores ou segmentos sociais na formulação da política externa, e de outras políticas públicas, de âmbito regional. Como a política externa dos Estados Partes orienta e informa o processo negociador responsável pela definição do processo de mudança institucional, a sociedade civil acaba por pouco influir nos rumos da institucionalidade do bloco. Nessas circunstâncias, onde as pressões exercidas pelos diferentes grupos sociais sobre os centros de decisão política são limitadas, a atuação estatal tende a refletir, em grande medida, os interesses e as preferências das coalizões políticas dominantes. A segunda conseqüência, é que, o não engajamento da sociedade civil, seja por desconhecimento ou por falta de interesse, limita as possibilidades de se gerar uma dinâmica favorável ao aprofundamento da integração.

A criação do Parlamento do Mercosul poderá significar uma profunda transformação na estrutura institucional vigente até o momento no bloco, pois poderá gerar uma modificação no padrão de representação de interesses da sociedade. Os diversos interesses e grupos sociais poderão ser defendidos por representantes eleitos diretamente pelo voto, propiciando uma alternativa em relação à necessidade de recorrer à mediação das estruturas do Estado.

Como se pode observar do exposto acima, o Mercosul vem atravessando, nos últimos anos, um processo de importantes mudanças institucionais. Tais mudanças abrangem a reformulação de órgãos já existentes na estrutura orgânica do bloco; a criação de novas instituições; a entrada em cena e o fortalecimento da dimensão política da integração; a revitalização da agenda social, que inclui temas como, cultura, educação, direitos humanos, direitos trabalhistas; a mudança de postura em relação às assimetrias econômicas no âmbito do bloco. Com relação a esse último aspecto, vale ressaltar que até recentemente não havia no agrupamento nenhum mecanismo voltado para a correção de assimetrias sub-regionais. A criação do Focem, em 2004, pelo CMC, o qual será abordado adiante, representa um marco nessa matéria.

Como interpretar, do ponto de vista teórico, as alterações que vêm se verificando na estrutura institucional da organização? Uma possível interpretação seria a de que estaria ocorrendo no Mercosul um processo de *spillover*. Segundo Schmitter, *spillover* refere-se ao processo pelo qual os membros de um esquema de integração - que se propuseram a alcançar determinados objetivos coletivos, mas, que, por motivos variados, e de forma desigual, encontram-se insatisfeitos com os resultados alcançados - tentam resolver essa insatisfação por meio do redirecionamento da colaboração para outro setor relacionado (expandindo o "alcance" do compromisso mútuo) ou pela intensificação do compromisso em relação ao setor original (aumentando o "nível" do compromisso mútuo); ou de ambas as formas.¹⁵⁵ A insatisfação com o desempenho da organização, e a conseqüente redefinição das estratégias dos atores nacionais, pode conduzir igualmente à incorporação de novos objetivos na agenda da organização, como, por exemplo, a integração política.¹⁵⁶ Conforme descrito neste Capítulo, na segunda metade dos anos noventa, as graves crises econômicas e financeiras vivenciadas pelos países do Mercosul geraram um processo de introversão, paralisando praticamente o processo de integração. A crise na organização fez muitos acreditarem na possibilidade de um cenário de *spill-back*, isto é, num retrocesso em relação aos compromissos conjuntos já assumidos. Ainda no ano de 2000, verificou-se uma preocupação dos governos dos Estados Partes de retomar o projeto de integração, o que resultou no chamado relançamento do bloco. Em seguida, os novos governos que tomaram posse no Brasil e na Argentina reafirmaram o compromisso com o agrupamento sub-regional. Assim, ao atravessar um momento de crise, os sócios resolveram, não obstante um descontentamento manifesto com os resultados percebidos do projeto integracionista, expandir os compromissos conjuntos. Em outras palavras, à crise no bloco, os países-membros responderam, não por um retrocesso nos compromissos firmados, mas por

¹⁵⁵ SCHMITTER, P. C. *Three neo-functional hypotheses about international integration*: 162.

¹⁵⁶ SCHMITTER, P. C. *A revised theory of regional integration*: 840.

SCHMITTER, P. C. *Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again?*: 54.

uma ampliação dos mesmos, o que está engendrando modificações no desenho institucional do agrupamento.

O processo de *spillover* não ocorre, todavia, espontaneamente. Ele depende da ação de atores interessados na continuidade da integração. Assim, no caso do Mercosul, na ausência de uma burocracia de funcionários supranacionais, desejosos de expandir a integração, bem como de um envolvimento mais efetivo da sociedade civil, o citado *spillover*, verificado após a crise do bloco do início do presente século, deve ser creditado, sobretudo, às preferências e à ação de atores estatais da sub-região, em especial dos presidentes Nestor Kirchner, da Argentina, e Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, que vêm priorizando a integração regional em suas políticas externas. Esse processo de redefinição da institucionalidade do Mercosul vem se dando por meio de um processo de barganhas interestatais, como tem sido o padrão de negociações no âmbito do bloco desde a sua criação.

Não obstante a retomada da agenda da integração, o Mercosul enfrenta ainda impasses de tal complexidade que colocam em questão a sua real capacidade de atuar como *locus* de um projeto de ação coletiva e de inovação em matéria de políticas. Dentre os fatores que obstaculizam a sustentabilidade e o avanço da integração no Cone Sul, pode-se citar a inexistência de uma liderança reconhecida e incontestada no bloco, a persistência de importantes assimetrias econômicas entre os Estados Partes e a recorrente instabilidade macroeconômica dos países-membros.¹⁵⁷

No que tange às condições macroeconômicas da sub-região, a reorganização das economias da Argentina e do Brasil, sobretudo no que diz respeito a uma melhoria das contas externas, verificada nos últimos anos, ainda que não tenha eliminado completamente a vulnerabilidade nessa área, contribui para a disseminação de um ambiente mais favorável à continuidade do projeto integracionista. Passados alguns anos das crises enfrentadas no início do novo século, os respectivos cenários econômicos de Argentina e Brasil apresentam significativas modificações, o que traz conseqüências

¹⁵⁷ HERZ, M. e HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*: 210-211.

positivas para o fortalecimento do regionalismo. Mas se por um lado o cenário econômico descrito acima tende a favorecer o regionalismo, observa-se, por outro, um descontentamento explícito por parte de Paraguai e Uruguai com relação aos resultados da integração, o que gera instabilidade nas relações entre os sócios. Na visão daqueles países, o Mercosul não está atuando como instrumento de promoção do desenvolvimento. No caso do Paraguai, a participação no Mercosul não foi capaz de promover uma alteração no modelo econômico do país, calcado na exportação de poucas matérias-primas, nem de reverter o longo processo de estagnação que o país atravessava quando de sua entrada no bloco. Masi assinala que *a economia paraguaia tem o menor peso no Mercosul e foi a que teve o menor crescimento na década de 1990 e nos primeiros anos do novo século.*¹⁵⁸ Como observa Hirst, *além de manter inalterado seu perfil importador, a economia paraguaia não se viu beneficiada com investimentos em novos campos de atividades, conservando-se como um produtor agrícola (soja e algodão) e aprofundando ainda mais seu envolvimento no comércio ilícito de triangulação.*¹⁵⁹ Em termos comerciais, o país mantém uma tendência de déficit com os sócios, registrando bom desempenho exportador apenas com o Uruguai.

O descontentamento do Paraguai em relação ao Mercosul tem se manifestado por meio de um questionamento dos critérios de funcionamento e da arquitetura do bloco. Nos últimos anos, o país vem demandando um tratamento preferencial na área de investimentos e de maior proteção no campo comercial.¹⁶⁰

Pelo lado do Uruguai, o governo do presidente Tabaré Vasquez, em maio de 2006, acusou o Mercosul de não trazer benefícios ao seu país, e manifestou a intenção, veiculada pela mídia, de, após consulta à sociedade civil uruguaia, retirar o país da organização, passando da condição de membro pleno para a de membro associado.

¹⁵⁸ MASI, F. *Paraguai-Brasil e o projeto Mercosul*: 23.

¹⁵⁹ HIRST, M. *As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu*: 14.

¹⁶⁰ Idem, *Ibid.*

Uma fonte de grande insatisfação do Paraguai e do Uruguai é uma normativa do Mercosul que impede a assinatura de acordos comerciais bilaterais com países de fora do bloco¹⁶¹, o que vem contrariando o desejo daqueles sócios.

Como forma de tentar minorar o problema das assimetrias econômicas existentes no Mercosul, o CMC aprovou, em 2004, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural-Focem.¹⁶² Trata-se de um fundo especial cujos objetivos são: financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e das regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. Vale ressaltar, que o Focem representa uma importante inovação institucional no Mercosul, visto tratar-se, como já assinalado, do primeiro mecanismo do bloco criado com o intuito de enfrentar as assimetrias sub-regionais.¹⁶³

O Focem está estruturado em quatro modalidades de Programas, conforme o objetivo a que se destine.¹⁶⁴ Os Programas I e II, Convergência Estrutural e Desenvolvimento da Competitividade, respectivamente, estão voltados para questões de natureza econômica. O primeiro visa contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O segundo pretende fomentar a competitividade no âmbito do Mercosul, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-Mercosul e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção

¹⁶¹ Decisão CMC N° 32/00.

¹⁶² Decisão CMC N° 45/04.

¹⁶³ No caso da União Européia, diferentemente do Mercosul, já havia, desde a sua constituição, pelo Tratado de Roma, uma preocupação em criar dispositivos visando à redução das disparidades regionais. O art. 130 do referido Tratado previa *um mecanismo financeiro destinado a esse fim, o Banco Europeu de Investimentos, com a missão específica de "contribuir para o desenvolvimento equilibrado do Mercado Comum no interesse da Comunidade"*. Posteriormente, em 1984, foi criado o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de apoiar as zonas com problemas estruturais dando-lhes condições para participar do Mercado Comum*. CAMARGO, S. de. *União Européia -Uma referência indispensável para o Mercosul*: 95.

¹⁶⁴ Decisão CMC N° 18/05.

(padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.), assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.

O Programa III objetiva o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderá incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego. Finalmente, o Programa IV destina-se à melhora da estrutura institucional do Mercosul e a seu eventual desenvolvimento.

O Fundo em questão será constituído por meio de contribuições dos Estados Partes, no montante total anual de cem milhões de dólares, cabendo a cada país-membro a seguinte participação percentual na contribuição total, estabelecida de acordo com a média histórica do PIB do Mercosul: Brasil, 70%; Argentina, 27%; Uruguai, 2%; e Paraguai, 1%. Os projetos também poderão receber aportes financeiros provenientes de contribuições de terceiros países, instituições ou organismos internacionais.

A distribuição dos recursos do Fundo, para o financiamento dos projetos dos Programas I, II e III apresentados pelos sócios, obedecerá à seguinte distribuição: Paraguai, 48%; Uruguai, 32%; Argentina, 10%; e Brasil, 10%.

Nos primeiros quatro anos do Focem, os recursos deverão ser destinados prioritariamente ao Programa I, em especial para os projetos voltados para a melhoria da infra-estrutura física dos Estados Partes, a fim de facilitar o processo de integração. Aos projetos do Programa IV, poderão ser alocados até 0,5% dos recursos do Fundo. Depois desse período, as prioridades poderão ser redefinidas pelos Estados Partes.

Os projetos deverão ser submetidos pelos Estados Partes à Comissão de Representantes do Mercosul, a quem caberá verificar o cumprimento dos requisitos necessários e a elegibilidade dos mesmos. Uma instância técnica no âmbito da SAM, juntamente com um Grupo Ad Hoc de especialistas postos à disposição pelos Estados Partes, efetuará a avaliação e o acompanhamento da execução dos projetos. A referida instância técnica também cuidará do gerenciamento financeiro dos projetos e enviará um relatório sobre as atividades em questão à CRP. Esta enviará o seu relatório, e os da

instância técnica, ao GMC, que por sua vez elaborará um relatório, e o encaminhará, juntamente com os outros relatórios citados, para consideração e decisão final do CMC.

O Focem tem uma duração inicial prevista de dez anos, contados a partir da primeira doação efetuada, depois dos quais os Estados Partes avaliarão o seu funcionamento e decidirão sobre a sua continuidade.

A seguir, analisa-se a questão da liderança no Mercosul.

O papel da liderança

A questão da liderança configura um elemento de especial importância para análise da institucionalidade do Mercosul. Segundo a abordagem neo-realista, a cooperação internacional depende fortemente da presença e dos esforços de um país que atue como líder hegemônico. Tal líder assume os custos de prover os recursos político-militares e diplomáticos necessários ao estabelecimento das instituições pelas quais a interdependência pode ser alcançada. Além disso, cumpre um papel fundamental na área comercial e financeira, ao sustentar a abertura econômica, oferecendo um amplo mercado e garantia de liquidez em caso de crise cambial. Nessa perspectiva, o regionalismo tenderia a se desenvolver mais plenamente nas áreas do mundo onde um país hegemônico local é capaz de criar e manter instituições econômicas regionais. Por outro lado, o regionalismo tenderia a se desenvolver com mais lentidão nas áreas onde uma liderança hegemônica é menos visível.¹⁶⁵

Outro autor a chamar a atenção para a importância do “fator liderança” nos processos de integração é Mattli. Segundo Mattli, a ausência de um país que assuma a liderança do processo pode levar ao fracasso de um esquema de integração regional.

Na visão desse autor, para que um esquema de integração possa ser bem-sucedido, dois conjuntos de condições devem ser satisfeitos: condições do lado da demanda e condições do lado da oferta. Pelo lado da demanda, é indispensável que os ganhos econômicos potenciais provenientes do intercâmbio comercial no interior da

¹⁶⁵ GRIECO, J. M. *Systemic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas*: 173.

região sejam significativos. Caso contrário, os agentes econômicos não terão incentivos para pressionar os seus governos pelo estabelecimento de arranjos institucionais regionais que viabilizem a obtenção dos referidos ganhos.

A existência de uma demanda por integração não é, porém, suficiente. Para que um esquema regional se torne realidade, é necessário, não só que os líderes políticos nacionais estejam interessados em levá-lo adiante, mas que, ao mesmo tempo, sejam capazes de acomodar as demandas por institucionalização que vão surgindo ao longo do processo. O interesse dos líderes políticos em aprofundar a integração depende, por sua vez, dos dividendos políticos esperados. Se a integração for vista por eles como um meio capaz de potencializar o crescimento econômico dos seus países, o que lhes permitiria aumentar seu poder político, é de se esperar que trabalhem em prol daquela. É possível, no entanto, que, mesmo desejando construir instituições regionais, os governantes sejam incapazes de fazê-lo, em decorrência de problemas de ação coletiva. Com relação à integração, sobressai o problema de coordenação. É condição de oferta *sine qua non*, para o avanço da integração, que um determinado país assuma a liderança do processo. Esse país pode atuar como ponto focal na coordenação de regras, regulamentos e políticas e também contribuir para o alívio de eventuais tensões decorrentes de assimetrias na distribuição dos ganhos com a integração, o que pode se dar, por exemplo, por meio de compensações laterais. Quando não há uma liderança, ou ela é contestada, aumentam as dificuldades de coordenação e as possibilidades de insucesso de um esquema regional.

Uma condição fraca de oferta é o estabelecimento de "instituições de compromisso" ("*commitment institutions*"). Trata-se de instituições previstas em disposições dos acordos de integração, tais como mecanismos de monitoramento centralizado e de *enforcement* por terceiras partes, que permitam reforçar o compromisso dos países participantes em relação ao esquema de integração, evitando

defecções. Na ausência de instituições dessa natureza o sucesso da integração é possível, porém mais difícil.¹⁶⁶

Retornando à questão da liderança hegemônica, uma forma de determinar a presença ou não desse tipo de liderança num agrupamento regional é examinar a distribuição intra-regional das “capacidades nacionais gerais” (*overall national capabilities*); outra forma é examinar a distribuição de “capacidades nacionais específicas” (*issue-specific capabilities*). O primeiro indicador pode ser avaliado em termos da participação relativa do Produto Interno Bruto-PIB de cada Estado parte no total do PIB do agrupamento considerado. O segundo indicador pode ser medido pela participação da soma das exportações dos parceiros do agrupamento regional que se destinam ao principal parceiro comercial no agrupamento.¹⁶⁷

Com relação ao primeiro indicador, o PIB do Brasil representava, em 1991, 66% do total do agrupamento. Em 2004, essa participação era de 78%. Com relação ao segundo indicador, o Brasil, em termos de intercâmbio comercial intrabloco, figura como o principal receptor de exportações provenientes dos sócios do Mercosul. Em 1995, as exportações dos parceiros do agrupamento ao Brasil representavam 27% de suas exportações totais. Essa participação vem declinando nos últimos anos, tendo se situado em 16% no ano de 2004. Assim, de acordo com os indicadores descritos acima¹⁶⁸, o Brasil exerceria um papel de liderança no Mercosul, algo observado por Grieco; e, segundo a tese neo-realista, em função dessa posição, deveríamos esperar uma participação ativa do país na construção de instituições econômicas regionais.¹⁶⁹ Não há dúvida de que o Brasil exerce um papel de liderança no Mercosul. Tal liderança, porém, dada a condição de país em desenvolvimento do Brasil, possui especificidades que talvez

¹⁶⁶ MATTLI, W. *The logic of regional integration: Europe and beyond*: 42-43.

¹⁶⁷ GRIECO, J. M. *Systemic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas*: 173-174.

¹⁶⁸ Indicadores elaborados a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (World Economic Outlook Database, September 2006); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil); Indec (Argentina); Aladi; e Banco Central del Uruguay.

¹⁶⁹ GRIECO, J. M. *Systemic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas*: 173.

imponham a necessidade de caracterizá-la como uma liderança restrita. Em que sentido pode-se considerar restrita a liderança brasileira no Mercosul? Em primeiro lugar, ainda que os indicadores econômicos coloquem o país numa posição de desenvolvimento econômico relativo bastante acima da dos seus parceiros regionais, a economia brasileira não é forte o suficiente para garantir a expansão econômica dos sócios regionais, e ainda é vulnerável aos efeitos de eventuais crises no âmbito da economia internacional, o que a impede de atuar como anteparo das mesmas para os referidos parceiros. Como vimos, as crises financeiras internacionais da segunda metade dos anos noventa levaram as principais economias do Mercosul, Brasil e Argentina, a uma postura de introversão e a uma crise no bloco. Em segundo lugar, a liderança regional brasileira é freqüentemente desafiada pelo poder de atração que os Estados Unidos da América exercem sobre os países latino-americanos, fruto do seu poderio econômico, político e militar, ainda que o interesse daquele país em relação à América do Sul, em particular ao Cone Sul, seja variável ao longo do tempo. Assim, mesmo considerando-se o interesse que a extensão do mercado brasileiro proporciona aos países da região, a possibilidade de alinhamento aos EUA está sempre latente no cenário latino-americano. Como decorrência dos fatores citados, a liderança brasileira é passível de ser contestada pelos sócios do Mercosul. Ao mesmo tempo, o nível restrito da liderança brasileira se manifestaria na sua dificuldade de arcar com os custos (políticos) de aceitar maiores avanços na construção de instituições supranacionais, instituições estas que poderiam representar, na prática, uma diminuição do seu poder relativo de barganha.

Grieco sustenta que as variações nos níveis de institucionalização regional contemporânea podem ser o resultado de diferenças na intensidade de mudanças nas capacidades relativas dos parceiros nas diferentes regiões, o que afeta as expectativas das nações da região com relação aos efeitos prováveis do fortalecimento da institucionalização em nível regional. O autor propõe a hipótese de "mudança na disparidade relativa" (*relative disparity shift*), segundo a qual quando as disparidades relativas, no interior de uma região, se alteram ao longo do tempo, os Estados em

posição desvantajosa não teriam interesse na institucionalização e a probabilidade de ela ocorrer seria menor.

Essa hipótese traz implícita a idéia de que os Estados de uma determinada região podem estabelecer umnexo entre a sua posição econômica relativa (e por extensão, sua capacidade política e militar) e as relações econômicas intra-regionais. Quando o padrão recente de interações econômicas na região caracteriza-se por uma estabilidade nas capacidades econômicas relativas, os Estados de menor capacidade relativa podem ver reduzidos os seus temores de que a sua posição relativa venha a se deteriorar, caso aprofundem os laços econômicos com o(s) país(es) economicamente mais forte(s), no contexto de instituições regionais formais. Inversamente, quando os países menos poderosos da região experimentam, ou experimentaram, no passado, uma deterioração importante na suas capacidades relativas, podem avaliar que uma intensificação das interações econômicas regionais, resultante de um maior grau de institucionalização, poderia acentuar os desequilíbrios nas capacidades relativas, em favor dos parceiros relativamente mais fortes. Nessas circunstâncias, um aumento no grau de institucionalização da integração seria visto pelos países de menor desenvolvimento relativo como algo prejudicial aos seus interesses, pois poderia influir negativamente nas suas capacidades relativas, afetando o seu poder relativo de barganha e acentuando a dominância dos parceiros mais fortes.¹⁷⁰

No que tange à evolução dos indicadores das economias menores do bloco, Paraguai e Uruguai, temos que, em termos de PIB, a participação do Paraguai no total do PIB sub-regional apresentou uma deterioração ao longo dos anos. Em 1991, o PIB daquele país representava 0,95% do PIB total do Mercosul; em 2004, essa participação era de 0,90%. Essa deterioração é anterior à fundação do Mercosul, porém não foi revertida com a entrada do país no bloco. O Uruguai, inversamente, elevou, ao longo dos anos, a sua participação no PIB sub-regional, tendência essa que se inverte a partir do ano 2000. Em 1991, a participação do PIB uruguaio no total sub-regional era de 1,82%.

¹⁷⁰ Idem: 176.

Depois de atingir o seu máximo em 1999, 2,46%, esse percentual caiu para 1,71%, em 2004.¹⁷¹

Contrariamente, no entanto, à hipótese de Grieco, de que a perda de capacidade relativa das economias menores de um agrupamento implicaria num desejo das mesmas de conter a institucionalização da organização¹⁷², no caso do Mercosul o que se vê é o contrário, os governos nacionais das economias menores intensificam a sua ação política em prol de um maior grau de institucionalização, seja pela criação de órgãos supranacionais, seja pela reivindicação de tratamento diferenciado e de mecanismos que permitam a correção de assimetrias, como forma de contrabalançar o maior poder econômico relativo não só do Brasil, como também da Argentina.

A adesão de novos membros

O Tratado de Assunção, em seu artigo 20, prevê a possibilidade de ampliação do bloco, por meio da adesão de outros países ao referido Tratado, mediante negociação com os membros fundadores. A adesão estava aberta apenas para os Países Membros da Aladi e não poderia ocorrer antes de cinco anos da vigência do Tratado de Assunção, salvo se o país candidato não fizesse parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional.¹⁷³

A ampliação do bloco iniciou-se em 1996 com a entrada da Bolívia e do Chile, por meio da celebração de respectivos Acordos de Complementação Econômica, prevendo a formação de uma área de livre comércio entre as partes contratantes num prazo máximo de dez anos. Em 2003, foi a vez do Peru, e, em 2004, da Colômbia, Equador e Venezuela, ingressarem no bloco, mediante a assinatura de acordos de livre comércio como o Mercosul.

¹⁷¹ Indicadores elaborados a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (World Economic Outlook Database, September 2006); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil); Indec (Argentina); Aladi; e Banco Central del Uruguay.

¹⁷² GRIECO, J. M. *Systemic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas*: 176.

¹⁷³ O art. 20 do Tratado de Assunção foi regulamentado, em 2005, pela Decisão CMC Nº 28/05.

A adesão da Bolívia e do Chile, e, posteriormente, do Peru, da Colômbia e do Equador, se deu sob o *status* não de membros plenos, mas de Estados Associados. A Venezuela ingressou no bloco inicialmente como Estado Associado, porém, em julho de 2006, ascendeu à condição de membro pleno.

Em 1996, foram estabelecidas as condições iniciais de participação de países membros da Aladi com os quais o Mercosul celebrasse acordos de livre comércio. Ademais de participar de encontros de nível político por ocasião das reuniões do CMC, aqueles países também poderiam tomar parte, a nível técnico, em Subgrupos de Trabalho do GMC, em Reuniões Especializadas (caso em não assinassem as Atas) e em Reuniões de Ministros. Essa participação se daria sempre caso a caso, na qualidade de convidado *ad hoc*, quando o tema fosse de interesse comum. Os acordos que eventualmente resultassem das deliberações dos citados foros de negociação seriam celebrados, em primeira instância, como um instrumento do Mercosul, podendo, numa etapa seguinte, ser também subscritos entre o Mercosul e os países que tivessem participado de sua elaboração.

Em 1997, foram ampliadas as possibilidades de participação do Chile na estrutura institucional do Mercosul. No caso das reuniões do CMC e das reuniões presidenciais, se estabeleceria, em consulta com aquele país, uma agenda sobre a marcha do processo de integração e de outras matérias de interesse comum para a tomada de decisões no máximo nível político. Seria permitido, também, reunir-se com o GMC quando as partes o considerassem necessário, bem como participar de Subgrupos de Trabalho, Grupos *Ad Hoc*, Reuniões Especializadas e Reuniões de Ministros, com ênfase nas matérias vinculadas ao acordo de complementação econômica celebrado entre o Mercosul e o Chile. No âmbito das relações externas, haveria coordenações regulares nas negociações que fossem de interesse mútuo. Em 2003, essas disciplinas foram estendidas à Bolívia e ao Peru.

Em 2004, o CMC emitiu uma Decisão contendo um Regime de Participação dos Estados Associados do Mercosul. O Regime dispõe inicialmente sobre as condições requeridas para a obtenção do *status* de Estado Associado. A adesão como Estado

Associado estava aberta aos países-membros da Aladi com os quais o Mercosul celebrasse acordos de livre comércio, sendo necessário que os candidatos aderissem ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático e à Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul. De acordo com a normativa em questão, os Estados Associados podem participar das reuniões dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul para tratar de temas de interesse comum. Essa participação pode se dar na condição de convidado pelo órgão ou como resposta a um pedido do Estado Associado. No caso do Foro de Consulta e Concertação Política, tais Estados podem sempre participar como convidados, em temas relacionados com a agenda de interesse comum. Nas reuniões em que participem Estados Associados estão previstas duas sessões, sendo a primeira somente entre os membros plenos do bloco.

Quais os efeitos sobre o processo de governança do Mercosul resultantes da entrada de novos países no bloco sub-regional? Como observa Almeida-Medeiros, *no Mercosul, a chegada de novos membros é vista com um fator positivo para o desenvolvimento do processo de formação institucional*.¹⁷⁴

A chegada de novos participantes é vista como positiva pelos membros originais do agrupamento, porque além de incrementar os laços econômicos entre os países, reforçando as expectativas de ganhos com a integração, é considerada benéfica para o fortalecimento da coesão regional e capaz de reforçar a posição do bloco na arena internacional.

Como visto, as possibilidades institucionais de participação dos Estados Associados na estrutura institucional do Mercosul foram se ampliando ao longo do tempo. Nos últimos anos, pode-se constatar uma abertura maior à participação desses Estados na mencionada estrutura. Atualmente, o acesso dos Estados Associados às reuniões dos órgãos do agrupamento é bastante abrangente. Essa participação se dá principalmente em nível técnico, pois a condição de Estado Associado permite a participação nas reuniões do Conselho do Mercosul-CMC e dos outros órgãos decisórios do bloco apenas

¹⁷⁴ ALMEIDA-MEDEIROS, M. DE. *O Mercosul e a União Européia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições*: 102.

como observador. Ainda que tais Estados possam ser consultados sobre os rumos políticos da integração, as decisões finais cabem aos membros plenos da organização.

A entrada da Venezuela, em 2006, como primeiro membro pleno do Mercosul após a fundação do bloco, possui grande significado, pois, dado o peso econômico relativo daquele país na América do Sul, o qual detém a condição de país de desenvolvimento intermediário na região, poderá contribuir para uma nova dinâmica das relações intrabloco, algo que certamente influirá nos caminhos institucionais do projeto de integração.

Conclusão

Como visto, o surgimento do Mercosul se insere num contexto histórico marcado por uma nova onda de regionalismo, onda esta que significou a disseminação de diversas experiências de integração em nível global, quantitativa e qualitativamente diferentes de outras ondas de regionalismo verificadas na história mundial.

As raízes do Mercosul podem ser encontradas num novo padrão de relacionamento que gradativamente foi se estabelecendo entre a Argentina e o Brasil, a partir do final dos anos setenta do século XX, que ganhou corpo nos anos oitenta, por meio de uma cooperação institucionalizada, na qual se destacava um ambicioso projeto de integração econômica. O projeto de integração bilateral se multilateralizou, com a incorporação do Paraguai e do Uruguai ao processo, dando origem ao citado agrupamento sub-regional, cujo objetivo central é a formação de um mercado comum entre os participantes.

O estudo do processo de construção institucional e de governança do Mercosul, empreendido na presente dissertação, permite chegar às seguintes conclusões:

- a decisão de constituir o Mercosul partiu de uma iniciativa política dos Estados nacionais que compõem o bloco, não sendo o resultado de pressões de atores privados em decorrência de um incremento no grau de interdependência entre os países da sub-região;

- ainda que objetivos estratégicos mais amplos estivessem presentes na decisão de constituir o Mercosul, a formação do bloco foi essencialmente orientada por objetivos econômicos;

- a forma de conceber o processo de integração a partir da Ata de Buenos Aires e da constituição do Mercosul, pelo Tratado de Assunção, difere da maneira como a integração vinha se desenvolvendo até então, no plano bilateral, entre Argentina e Brasil. Um modelo em que a participação do Estado é considerada necessária na orientação de políticas setoriais dá lugar a um modelo de desenvolvimento em que somente ao mercado deve caber a alocação de recursos;

- a adoção desse modelo de desenvolvimento no plano sub-regional refletiu a orientação de políticas que passaram a ser seguidas no plano interno, pelos Estados Partes;

- a estrutura orgânica inicial do Mercosul, estabelecida no Tratado de Assunção, assumiu uma feição nitidamente intergovernamental, na qual o poder decisório e de condução política da organização estavam concentrados nas mãos dos atores estatais. A redefinição daquela estrutura, pelo Protocolo de Ouro Preto, em que pese o surgimento de uma estrutura mais matizada, não significou uma alteração no padrão em vigor. A criação de foros abertos à participação de atores da sociedade civil não alterou esse padrão de governança, dada a falta de poderes decisórios atribuídos a esses foros. A integração permanece assim como um processo de barganhas interestatais;

- a agenda da integração esteve dominada por muitos anos pelos temas econômicos, sobressaindo a preocupação com a formação e o fortalecimento da União Aduaneira. Mesmo esse tema pouco avançou em termos de regulamentação comum, em virtude, em grande medida, das crises econômicas internas que os sócios atravessaram na segunda metade dos anos noventa e que paralisaram a agenda da integração, ameaçando a sobrevivência do projeto comum;

- os sócios foram capazes, no entanto, de superar esse momento de crise e de retomar a marcha da integração. Houve, no ano 2000, uma iniciativa política dos governos dos Estados Partes de relançar o bloco, o que significou a reafirmação de um compromisso político dos Estados nacionais para com o projeto de integração sub-regional, embora sem resultados significativos no âmbito institucional;

- a partir de 2003, com a melhora da situação econômica e política na sub-região, o bloco ingressou numa nova fase no que tange à sua construção institucional. Essa nova fase se caracteriza, como visto, pela reformulação de órgãos já existentes na estrutura orgânica do bloco; criação de novas instituições; entrada em cena e fortalecimento da dimensão política da integração; revitalização da agenda social, que inclui temas como, cultura, educação, direitos humanos, direitos trabalhistas; e pela mudança de postura em relação às assimetrias econômicas no âmbito do bloco;

- no que se refere ao padrão de governança do Mercosul, o processo decisório do bloco ainda se concentra nas mãos dos Estados nacionais, porém são observáveis importantes modificações no sentido de uma maior abertura de espaço para a dimensão supranacional da organização, a saber: a reestruturação da Secretaria Administrativa, com a criação de um núcleo técnico, que, por intermédio da elaboração de estudos, poderá se manifestar sobre os rumos da integração; a reformulação do Sistema de Solução de Controvérsias da organização, com o surgimento do Tribunal Permanente de Revisão; e, sobretudo, pela iminente entrada em cena do Parlamento do Mercosul, que, não obstante a sua inicial limitação de poderes, constitui a maior modificação institucional do bloco desde a sua fundação, e que poderá promover, no futuro, uma significativa alteração no processo de governança do agrupamento;

- a transformação institucional pela qual o Mercosul vem passando representa um processo de *spillover*, pelo qual os Estados Partes, num momento de crise da organização, e apesar da insatisfação com os resultados obtidos com a integração, resolvem, ao invés de renunciar aos já compromissos assumidos, aprofundar esses compromissos;

- no caso do Mercosul, seguindo o padrão dominante que o caracteriza desde a sua fundação, a dinâmica da construção institucional é conduzida pela iniciativa política de atores estatais, por intermédio de um processo de barganhas interestatais;

- não se verifica, ao longo dos anos, um grande envolvimento da sociedade civil com relação aos rumos da integração. Além da limitação dos canais de participação disponíveis, há pouca mobilização da mesma em relação ao processo de integração. A criação do Parlamento do Mercosul poderá contribuir para uma maior participação da sociedade civil no processo de integração;

- apesar de uma nova dinâmica nos caminhos da integração sub-regional nos últimos anos, o avanço do processo de integração ainda enfrenta obstáculos, tais como a recorrente instabilidade macroeconômica dos países-membros, a inexistência de uma liderança reconhecida e incontestada no bloco, e a persistência de importantes assimetrias econômicas entre os Estados Partes;

- a reorganização das economias argentina e brasileira representa um fator positivo para o fortalecimento da integração e a criação do Focem uma iniciativa importante com vistas à redução das disparidades sub-regionais;

- o Brasil possui um papel de liderança no agrupamento, porém, dada a sua condição de país em desenvolvimento, sua capacidade de exercer liderança é restrita, sujeita a contestação pelos outros Estados Partes;

- a adesão de novos membros constitui um fator positivo para o processo de governança do Mercosul, pois contribui para o fortalecimento do agrupamento em nível internacional. A quase totalidade dos países que aderiram ao bloco, o fez na condição de Estado Associado e ainda mantêm esse *status*, a saber: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador. A Venezuela constitui-se uma exceção, pois ingressou inicialmente como Estado Associado e, em 2006, adquiriu o *status* de membro pleno. No que tange à participação dos Estados Associados na estrutura institucional do Mercosul, observa-se uma crescente abertura à participação daqueles Estados, em nível técnico e em nível de consulta política. No que respeita à participação nas decisões, ela é reservada aos membros plenos da organização.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação. In: *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. CENTRO DE ESTUDOS. Série Debates, N° 14, 1997: 3-14.
- ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo de. O Mercosul e a União Européia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições. *Contexto Internacional*, Volume 18, n° 1, Janeiro-Junho 1996: 89-119.
- BARBOSA, Rubens A. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional - Recuperação e defesa da autonomia internacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BRESLIN, Shaun, HIGGOTT, Richard e ROSAMOND, Ben. Regions in Comparative Perspective. In: BRESLIN, Shaun, HUGHES, Christopher W., PHILLIPS, Nicola e ROSAMOND, Ben (ed.). *New regionalisms in the global political economy*. London: Routledge, 2002: 1-19.
- BUZAN, Barry. Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World. In: SÖDERBAUM, Fredrik e SHAW, Timothy M. (ed.). *Theories of new regionalism - A Palgrave reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2003: 140-159.
- CAMARGO, Sonia de. Brasil-Argentina: a integração em questão. *Contexto Internacional*, Ano 4, n° 9, Janeiro-Junho 1989: 45-62.
- _____. União Européia - Uma referência indispensável para o Mercosul. *Contexto Internacional*, Vol. 21, n° 1, Janeiro-Junho 1999: 83-122.
- _____. Formas de governança no contexto da globalização. *Contexto Internacional*, Vol. 21, n° 2, julho-dezembro 1999: 225-257.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la Cepal N° 39. Santiago: Cepal, 1994.
- CONGRESSO NACIONAL. REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: legislação e textos básicos*. Brasília: Graf. do Senado Federal, 2005, 4 ed.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Vol. 38, n° 3, 1995: 385-415.
- FAWCETT, Louise. Regionalism in historical perspective. In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (ed.). *Regionalism in the world politics - Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995: 9-36.
- FERRER, Aldo. *El capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- GRIECO, Joseph M. Systemic sources of variation in regional institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas. In: MILNER, Helen V. e MANSFIELD, Edward D. (ed.). *The political economy of regionalism*. New York: Columbia University Press, 1998: 164-187.
- HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HETTNE, Björn. Globalization and the new regionalism: the second great transformation. In: HETTNE, Björn, INOTAI, András e SUNKEL, Oswaldo (ed.). *Globalism and the new regionalism*. New York: Palgrave Macmillan, 1999: 1-24.

_____. The new regionalism revisited. In: SÖDERBAUM, Fredrik e SHAW, Timothy M. (ed.). *Theories of new regionalism - A Palgrave reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2003: 22-42.

HIRST, Monica. As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no *latu e strictu sensu*. *Política Externa*, Vol. 14, nº 3, Dez/Jan/Fev 2005-2006: 11-21.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: o caso do Mercosul e o Paraguai. *Cena Internacional*, Ano 7, nº 2, 2005: 83-92.

HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (ed.). *Regionalism in the world politics - Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995: 37-73.

_____. Regionalism in the Americas. In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (ed.). *Regionalism in the world politics - Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995: 250-282.

_____. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Volume 17, nº 1, Janeiro-Junho 1995: 23-59.

_____. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998: 228-264.

JACHTENFUCHS, Markus e KOHLER-KOCH, Beate. Governance and Institutional Development. In: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (ed.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004: 97-115.

KAHLER, Miles. *International institutions and the political economy of integration*. Washington: Brookings Institution, 1995.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MASI, Fernando. Paraguai-Brasil e o projeto Mercosul. *Política Externa*, Vol. 14, nº 3, Dez/Jan/Fev 2005-2006: 23-32.

MARKS, Gary, HOOGHE, Lisbet e BLANK, Kermit. European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, 3, Setembro 1996: 341-378.

MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MILNER, Helen V. e MANSFIELD, Edward D. The new wave of regionalism. *International Organization*, 53, 3, 1999: 589-627.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, 51, 4, 1997: 513-553.

_____. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Unesp, 2003.

PHILLIPS, Nicola. Governance after the financial crisis: South American perspectives on reformulation of regionalism. In: BRESLIN, Shaun, HUGHES, Christopher W., PHILLIPS, Nicola e ROSAMOND, Ben (ed.). *New regionalisms in the global political economy*. London: Routledge, 2002: 66-80.

PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. In: SANDHOLTZ, Wayne e SWEET, Alec Stone (ed.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998: 27-58.

ROSAMOND, Ben. *Theories of European integration*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

ROSENAU, James N. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (ed.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992: 1-29.

RUSSEL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SCHMITTER, Philippe C. Three neo-functional hypotheses about international integration. *International Organization*, Volume XXIII, 1969: 161-166.

_____. A revised theory of regional integration. *International Organization*, Volume XXIV, 3, 1970: 836-868.

_____. Neo-neo-functionalism: déjà vu, all over again? In: WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (ed.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004: 45-74.

SCHULZ, Michael, SÖDERBAUM, Fredrik e ÖJENDAL, Joakim. Introduction: A framework for understanding regionalization. In: (ed.). *Regionalization in a globalizing world. A comparative perspective on forms, actors and processes*. London: Zed Books, 2001.

SÖDERBAUM, Fredrik. Introduction: theories of new regionalism. In: SÖDERBAUM, Fredrik e SHAW, Timothy M. (ed.). *Theories of new regionalism - A Palgrave reader*. New York: Palgrave Macmillan, 2003: 1-21.

VÄYRYNEN, Raimo. Regionalism: old and new. *International Studies Review*, 2003.5: 25-51.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. Mecanismos decisórios. In: *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. CENTRO DE ESTUDOS. Série Debates, Nº 14, 1997: 143-148.

Documentos

Acta CMC Nº 1/00 XVIII Reunión del Consejo del Mercado Común.

Ata CMC Nº 2/00 XIX Reunião do Conselho do Mercado Comum.

Decisão CMC Nº 5/91 Reuniões de Ministros.

Decisão CMC Nº 6/91 Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Banco Centrais.

Decisão CMC Nº 7/91 Reunião de Ministros de Educação.

Decisão CMC Nº 8/91 Reunião de Ministros de Justiça.

Decisão CMC Nº 9/91 Reuniões Especializadas.

Decisão CMC Nº 11/91 Subgrupo de Trabalho Nº 11 "Assuntos Trabalhistas".

Decisão CMC Nº 12/91 Reunião Especializada de Turismo.

Decisão CMC Nº 16/91 Reunião de Ministros do Trabalho.

Decisão CMC Nº 11/92 Reunião de Ministros da Agricultura.

- Decisão CMC Nº 22/92 Reunião Especializada de Meio-Ambiente.
- Decisão CMC Nº 24/92 Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia.
- Decisão CMC Nº 34/92 Reunião Especializada sobre Cultura.
- Decisão CMC Nº 9/94 Comissão de Comércio do Mercosul.
- Decisão CMC Nº 13/93 Tarifa Externa Comum.
- Decisão CMC Nº 5/94 Regime de Adequação.
- Decisão CMC Nº 7/94 Tarifa Externa Comum.
- Decisão CMC Nº 22/94 Tarifa Externa Comum.
- Decisão CMC Nº 24/94 Regime de Adequação.
- Decisão CMC Nº 6/95 Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común del Sur.
- Decisão CMC Nº 9/95 Programa de Acción del Mercosur hasta el Año 2000.
- Decisão CMC Nº 3/96 Acuerdo de Complementación Mercosur-Chile.
- Decisão CMC Nº 14/96 Participación de Terceros Países Asociados en Reuniones del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 17/96 Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países Não-Membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).
- Decisão CMC Nº 12/97 Participación de Chile en Reuniones del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 32/00 Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo.
- Decisão CMC Nº 59/00 Reestruturação dos Órgãos Dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul.
- Decisão CMC Nº 1/02 Fortalecimento Institucional.
- Decisão CMC Nº 30/02 Transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul em Secretaria Técnica.
- Decisão CMC Nº 11/03 Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 23/03 Regulamento Interno do Foro de Consulta e Concertação Política.
- Decisão CMC Nº 26/03 Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006.
- Decisão CMC Nº 38/03 Participación de Bolivia en Reuniones del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 39/03 Participación de la República de Peru en Reuniones del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 18/04 Régimen de Participación de los Estados Asociados al Mercosur.
- Decisão CMC Nº 19/04 Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do Processo de Integração.
- Decisão CMC Nº 41/04 Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.
- Decisão CMC Nº 42/04 Atribución a la República Bolivariana de Venezuela de Condición de Estado Asociado del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 43/04 Atribución a la República del Ecuador de la Condición de Estado Asociado del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 44/04 Atribución a la República de Colombia de la Condición de Estado Asociado del Mercosur.
- Decisão CMC Nº 45/04 Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul.

Decisão CMC Nº 49/04 Parlamento do Mercosul.

Decisão CMC Nº 53/04 Plano de Ação no Âmbito das Atividades do Fccp.

Decisão CMC Nº 17/05 Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul.

Decisão CMC Nº 18/05 Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul.

Decisão CMC Nº 21/05 Reforma Institucional del Mercosur.

Decisão CMC Nº 23/05 Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Decisão CMC Nº 28/05 Regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção.

Diretriz CCM Nº 1/95 Criação Comitês Técnicos.

Diretriz CCM Nº 9/97 Funciones y Competencias del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul.

Resolução GMC Nº 11/91 Subgrupo de Trabalho Nº 11 "Assuntos Trabalhistas".

Internet

www.aladi.org

www.camara.gov.br/mercosul

www.desenvolvimento.gov.br

www.estadao.com.br

www.folha.com.br

www.imf.org

www.indec.mecon.gov.ar

www.ine.gub.uy

www.mercosur.org.uy

ANEXO I
ÓRGÃOS DEPENDENTES DO CMC E DO GMC
(ESTRUTURA ESTABELECIDADA PELA DEC. CMC 59/00)

A- Subgrupos de Trabalho

SGT-1: Comunicações

SGT-2: Aspectos Institucionais

SGT-3: Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade

SGT-4: Assuntos Financeiros

SGT-5: Transportes

SGT-6: Meio-Ambiente

SGT-7: Indústria

SGT-8: Agricultura

SGT-9: Energia e Mineração

SGT-10: Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social

SGT-11: Saúde

SGT-12: Investimentos

SGT-13: Comércio Eletrônico

SGT-14: Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial

B- Reuniões Especializadas

Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu uso indevido e Recuperação de dependentes

Mulher

Ciência e Tecnologia

Turismo

Promoção Comercial

Municípios/Intendências do Mercosul

Infra-estrutura da Integração

C- Grupos "Ad Hoc"

Concessões

Setor Açucareiro

Compras Governamentais

Relacionamento Externo

D- Comitê de Cooperação Técnica

E- Comitê de Diretores de Aduana

F- Comitê de Sanidade Animal e Vegetal

G- Grupo de Serviços

Comitês Técnicos

CT-1: Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias

CT-2: Assuntos Aduaneiros

CT-3: Normas e Disciplinas Comerciais

CT-4: Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade

CT-5: Defesa da Concorrência

CDCS: Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas

CT-7: Defesa do Consumidor

Fonte: www.mercosur.org.uy

ANEXO II

ÓRGÃOS DEPENDENTES DO CMC, DO GMC E DA CCM (ESTRUTURA ATUAL)

CONSELHO DO MERCADO COMUM (CMC) (Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto)

- Reunião de Ministros de Agricultura (RMA) (Dec. CMC N° 11/92)
- Reunião de Ministros de Cultura (RMC) (Dec. CMC N° 02/95) (Coordenada pelo Fccp)
- Reunião de Ministros de Economias e Presidentes de Bancos Centrais (Rmepbc) (Dec. CMC N° 06/91)
 - Grupo de Monitoramento Macroeconômico (GMM) (Dec. CMC N° 30/00)
- Reunião de Ministros de Educação (RME) (Dec. CMC N° 07/91) (Coordenada pelo Fccp)
- Reunião de Ministros de Indústria (Rmind) (Dec. CMC N° 07/97)
- Reunião de Ministros de Interior (RMI) (Dec. CMC N° 07/96) (Coordenada pelo Fccp)
- Reunião de Ministros de Justiça (RMJ) (Dec. CMC N° 08/91) (Coordenada pelo Fccp)
- Reunião de Ministros de Meio Ambiente (Rmma) (Dec. CMC N° 19/03)
- Reunião de Ministros de Minas e Energia (Rmme) (Dec. CMC N° 60/00)
- Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação do Mercosul (Rmactim) (Dec. CMC N° 05/05)
- Reunião de Ministros y Autoridades de Desenvolvimento Social (Rmads) (Dec. CMC N° 61/00) (Coordenada pelo Fccp)
- Reunião de Ministros de Saúde (RMS) (Dec. CMC N° 03/95)
- Reunião de Ministros de Trabalho (RMT) (Dec. CMC N° 16/91)
- Reunião de Ministros de Turismo (Rmtur) (Dec. CMC N° 12/03)
- Foro de Consulta e Concertação Política (Fccp) (Dec. CMC N° 18/98)
- Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (Crpm) (Dec. CMC N° 11/03)
- Grupo Alto Nível Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do Processo de Integração (GAN DEC N° 19/04) (Dec. CMC N° 19/04) (Coordenada pela Crpm)
- Grupo Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (Ganemple) (Dec. CMC N° 46/04)
- Grupo Alto Nível para Examinar a Consistência e Dispersão da Atual Estrutura da TEC (Ganaec) (Dec. CMC N° 05/01)
- Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos (Raddhh) (Res. GMC N° 40/04) (Coordenada pelo Fccp)

GRUPO MERCADO COMUM (GMC) (Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto)

- Subgrupo de Trabalho N° 1 Comunicações (SGT N° 1) (Res. GMC N° 20/95; Dec. CMC N° 59/00)

- Subgrupo de Trabalho Nº 2 Aspectos Institucionais (SGT Nº 2) (Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 3 Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (SGT Nº 3) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 4 Assuntos Financeiros (SGT Nº 4) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 5 Transporte (SGT Nº 5) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 6 Meio Ambiente (SGT Nº 6) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 7 Indústria (SGT Nº 7) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 8 Agricultura (SGT Nº 8) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 9 Energia (SGT Nº 9) (Dec. CMC Nº 07/05)
- Subgrupo de Trabalho Nº 10 Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT Nº 10) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 11 Saúde (SGT Nº 11) (Res. GMC Nº 20/95; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 12 Investimentos (SGT Nº 12) (Res. GMC Nº 13/00; Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 13 Comércio Eletrônico (SGT Nº 13) (Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 14 Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial (SGT Nº 14) (Dec. CMC Nº 59/00)
- Subgrupo de Trabalho Nº 15 Mineração (SGT Nº 15) (Dec. CMC Nº 07/05)
- Grupo Contratações Públicas do Mercosul (Gcpm) (Res. GMC Nº 35/04)
- Grupo de Serviços (GS) (Res. GMC Nº 31/98; Dec. CMC Nº 59/00)
- Comissão Sócio-Laboral do Mercosul (Cslm) (Res. GMC Nº 15/99)
- Comitê Automotivo (CA) (Art. 36 - Dec. CMC Nº 70/00)
- Comitê de Cooperação Técnica do Mercosul (CCT) (Res. GMC Nº 26/92; Dec. CMC Nº 59/00)
- Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (Reaf) (Res. GMC Nº 11/04)
- Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (Recam) (Res. GMC Nº 11/04)
- Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu uso indevido e Recuperação de Drogadependentes (RED) (Res. GMC Nº 76/98; Dec. CMC Nº 59/00) (coordenada pelo Fccp)
- Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (Recyt) (Res. GMC Nº 24/92; Dec. CMC Nº 59/00)
- Reunião Especializada de Cooperativas (REC) (Res. GMC Nº 31/98; Dec. CMC Nº 59/00)
- Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul (Redpo) (Res. GMC Nº 12/04) (coordenada pelo Fccp)

- Reunião Especializada de Infra-estrutura da Integração (Reii) (Res. GMC N° 89/00; Dec. CMC N° 59/00)
- Reunião Especializada da Mulher (REM) (Res. GMC N° 20/98; Dec. CMC N° 59/00) (coordenada pelo Fccp)
- Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul (Rempm) (Dec. CMC N° 10/05) (coordenada pelo Fccp)
- Reunião Especializada de Organismos Governamentais de Controle Interno (Reoguci) (Dec. CMC N° 39/04) (coordenada pelo Fccp)
- Reunião Especializada de Promoção Comercial Conjunta do Mercosul (Repccm) (Res. GMC N° 91/00; Dec. CMC N° 59/00)
- Reunião Especializada de Turismo (RET) (Res. GMC N° 12/91; Dec. CMC N° 59/00)
- Reunião Técnica de Incorporação da Normativa Mercosul (Rtin) (XXIX GMC, Ata 01/98, pto.4)
- Grupo Assuntos Orçamentários da SAM (GAP) (XLIV GMC, Ata 04/01, pto. 7.2)
- Grupo Ad Hoc de Concessões (Gahcon) (Res. GMC N° 44/00; Dec. CMC N° 59/00)
- Grupo Ad Hoc de Consulta e Coordenação para as Negociações OMC e Sgpc (Gahomc-sgpc) (Res. GMC N° 09/05)
- Grupo Ad Hoc Relacionamento Externo (Gahre) (Res. GMC N° 34/95; Dec. CMC N° 59/00)
- Grupo Ad Hoc Sanitário e Fitossanitário (Gahsf) (Res. GMC N° 04/04)
- Grupo Ad Hoc Setor Açucareiro (Gahaz) (Res. GMC N° 19/94; Dec. CMC N° 59/00)
- Grupo Ad Hoc sobre Biotecnologia Agropecuária (Gahba) (Res. GMC N° 13/04)
- Grupo Ad Hoc sobre Comércio de Cigarros no Mercosul (Gahcc) (Res. GMC N° 14/02)
- Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (Gahif) (Dec. CMC N° 05/02)

COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL (CCM) (Protocolo de Ouro Preto, Dec. CMC N° 09/94)

- Comitê Técnico N° 1 Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias (CT N° 1) (Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC 59/00)
- Comitê Técnico N° 2 Assuntos Aduaneiros (CT N° 2) (Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00)
- Comitê Técnico N° 3 Normas e Disciplinas Comerciais (CT N° 3) (Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00)
- Comitê Técnico N° 4 Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade (CT N° 4) (Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00)
- Comitê Técnico N° 5 Defesa da Concorrência (CT N° 5) (Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00)
- Comitê Técnico N° 7 Defesa do Consumidor (CT N° 7) (Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00)
- Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (Cdcs) (Dir. CCM N° 09/97, Dec. CMC N° 59/00)

Fonte: www.mercosur.org.uy