

# MERCOSUL: A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA SOCIEDADE

Karina L. Pasquariello MARIANO<sup>1</sup>

Após dez anos de existência, o Mercosul encontra-se hoje frente à sua maior crise. Os problemas econômicos internos estão aumentando os conflitos entre seus membros e praticamente paralisando todo o processo de integração. O cenário internacional tampouco é favorável, com a ameaça de uma crise global encabeçada pelos próprios Estados Unidos, além da crescente tensão na esfera militar depois do ataque terrorista a Nova Iorque.

Perante este contexto, parece sem sentido, à primeira vista, o tema deste artigo num momento em que a tônica em torno da integração no Mercosul refere-se a seu possível fim. Nossa análise, contudo, não é de conjuntura, mas procura entender o que está para além das negociações governamentais e que, de certo modo, independem ou vão além delas. Este trabalho está baseado em uma pesquisa que buscou identificar fenômenos nas sociedades dos países envolvidos que apontassem no sentido de formas sociais integradas.

Essa integração é visível no tecido econômico, onde ocorreu uma tendência de forte complementaridade entre empresas e cadeias produtivas, e na esfera da infra-estrutura econômica, setor que recebeu fortes investimentos voltados para a melhor adequação dos corredores de escoamento da produção e na criação de matrizes energéticas comuns.

Procuramos ir um pouco além. Este artigo expõe de forma sucinta nossa preocupação em verificar nas demais esferas sociais como esse processo avançou, concentrando nossa atenção na arena política, por considerarmos que a integração favoreceria o

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP e pesquisadora do CEDEC

surgimento de novas formas de arranjo político capazes de condicionar as decisões dos governos envolvidos.

Embora alguns analistas e negociadores demonstrem insatisfação com o Mercosul, ou até mesmo desilusão quanto às suas possibilidades futuras, mostraremos neste texto que o processo de cooperação no Cone Sul vai muito além das notícias que aparecem nos jornais e que em alguns pontos, a integração hoje é quase irreversível.

### Os diferentes aspectos da integração regional

A integração regional pode ser compreendida de duas formas: como um fenômeno meramente comercial ou como um processo político que em seu desenvolvimento acarreta uma série de mudanças. No primeiro caso, ocorre uma redução tarifária entre dois ou mais países e o estabelecimento de preferências comerciais entre eles. A finalidade deste tipo de integração é promover um maior intercâmbio comercial entre os envolvidos e a dinamização econômica de cada um deles.

No caso de uma integração com caráter político, o processo vai muito além das trocas comerciais. O objetivo final é uma melhoria na qualidade de vida das populações envolvidas, seja por meio da cooperação entre os Estados participantes, pela promoção de um desenvolvimento conjunto e melhor inserção no cenário internacional, ou até mesmo pela criação de novas instâncias políticas, tal como vem ocorrendo na Europa.

Neste caso, a integração vista a partir da perspectiva política implica mudanças nas sociedades, não somente em sua forma de organização interna, mas também na sua maneira de inserir-se no mundo. Esta abordagem atualmente tem sido deixada de lado, sendo questionada em razão dos conflitos comerciais que dominam a pauta negociadora do Mercosul.

Os conflitos são resultados evidentes no processo de integração. Atraem a atenção de atores que muitas vezes não se interessam pelo andamento das negociações, mas que identificam

nos atritos interesses específicos ou até subjetivos. Os meios de comunicação brasileiros tendem a enfatizar e destacar essas controvérsias, criando um certo sentimento de descontentamento em relação ao processo nessa população que desconhece os avanços obtidos pelo Mercosul, assim como a sua lógica e os seus objetivos. Ou, ainda, introduz o tema no cotidiano dessas pessoas por um viés negativo.

Devemos entender que os conflitos são conjunturais e normais em qualquer processo negociador, especialmente naqueles que buscam promover maiores transformações, como no caso do Mercosul. A necessidade de soluções e resultados de curto prazo criaram expectativas irreais em relação a essa integração, ignorando de certo modo a necessidade de sua incorporação nas próprias sociedades, que é demorada e precisa ser estimulada.

O Mercosul é um processo político que aos poucos está sendo incorporado ao cotidiano das nações que dele tomam parte, algumas de forma mais lenta que as outras. Acreditamos que essa velocidade está diretamente ligada com o grau de evidência e de influência direta que esse processo possui. Supomos, em nossa análise, que os grupos sociais e políticos tendem a posicionar-se de forma mais clara e organizada à medida que conseguem identificar os efeitos que a integração gera no seu dia a dia, sejam eles positivos ou não.

No caso do Brasil, esses efeitos são identificáveis nas regiões fronteiriças e de alguns estados do sul e sudeste, mas tendem a tornar-se mais difusos conforme avançamos para o norte do país. Mesmo em um estado como São Paulo, diretamente ligado com as questões do Mercosul, a integração não está inserida nas preocupações da população e nem é identificada como uma possível solução para os seus problemas.

Se as populações não identificam esse processo como fazendo parte de seu cotidiano, tampouco têm estímulo para dele participar e acabam fragilizando-o, porque sua consolidação e manutenção depende da vontade política dos governos, que são também conjunturais, tais como os conflitos.

Processos de integração, como o do Mercosul, necessitam de maior envolvimento social, de forma a garantir que as questões conjunturais possam ser superadas porque existem interesses de longo prazo capazes de lhe garantir a sustentação mesmo nos momentos de conflito. Esses interesses não são governamentais, embora existam setores dentro da burocracia estatal que possuem visão de longo prazo.

Estamos pensando aqui na noção neofuncionalista de *spillover*: os processos de integração seriam impulsionados a partir de um núcleo central - chamado funcional, formado pelos governos que dão início às negociações referentes à integração. Tendo como ponto de partida essa iniciativa burocrático-estatal, o processo iria se "desbordando" (*spillover*) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas.

Os processos de integração geralmente são impulsionados pelos governos porque estes possuem capacidade e poder para assumir compromissos desse tipo e fazer com que a sociedade os respeite. Eles também concentram o poder decisório porque, perante o direito internacional, são os atores reconhecidos para tal.

A idéia por trás do conceito de *spillover* supõe que, com o aprofundamento da integração, os grupos de interesse existentes na sociedade se mobilizam contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, ela participa ao promover novas formas de intervir e de participar das negociações. É a partir desse interesse por maior participação que o processo de integração adquire uma dinâmica própria e se torna menos dependente da vontade política dos governos e das conjunturas domésticas e internacionais.

Diante dessa expansão do interesse por parte dos grupos organizados, a teoria funcionalista conclui que o *spillover* pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões

<sup>2</sup> O termo *spillover* não possui uma tradução teórica específica; por isso, será sempre usado em inglês; seu significado está ligado com a idéia de "derramamento", de algo que se inicia num determinado ponto e "transborda".

referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, que permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional acabariam facilitando a aplicação de políticas compensatórias, porque diluiriam seus custos no conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países. Ou seja, o *spillover* influencia a estrutura institucional na medida em que explicita sua incapacidade de dar conta das novas demandas e realidades, portanto, da necessidade de ampliá-la e modificá-la para garantir melhores resultados.

O *spillover* levaria a uma certa automaticidade no processo de integração, se entendermos por automático algo que ocorre porque os atores participantes tomam determinadas decisões que beneficiam seu bem-estar econômico coletivo, o que por sua vez implica a necessidade de novas decisões políticas. Isto não significa uma ausência de conflito, de dificuldades nas negociações e retrocessos temporários no processo; sugere apenas que estes fatos levarão a futuras decisões adaptativas.

Em princípio, essas decisões deverão considerar os interesses presentes nas sociedades, mas como Haas (1958) apontou, no interior de uma sociedade nacional existe uma multiplicidade de valores e interesses que não são necessariamente homogêneos ou aceitos por todos, podendo inclusive ser compartilhados por grupos pertencentes a diferentes países que podem formar um grupo de interesse internacional<sup>3</sup> ou dar origem a uma nova identidade coletiva.

O posicionamento e a opinião de um ator face a um tema são determinados pelos "grupos" com os quais se identifica (e seus respectivos valores) e pelos demais membros de seu grupo, especialmente as lideranças, que funcionam como catalisadores de

<sup>3</sup> Isso, segundo este autor, pode ser entendido e visto como uma das facetas do aumento da interdependência no âmbito internacional, que permite o compartilhamento de valores para além das fronteiras nacionais.

preferências já existentes (HAAS, 1958). Em outras palavras, a "racionalidade" de uma ação é determinada por interesses materiais (o indivíduo opta ou age como um "consumidor utilitarista", pensando obter o máximo benefício com o menor custo) e por valores que chamaremos de culturais, determinados pelos diferentes papéis que os indivíduos exercem no interior de uma sociedade e que nem sempre são coerentes entre si.

No caso dos Estados, seus valores e interesses são determinados pelo conjunto de valores dos diversos grupos existentes em sua sociedade. Cada grupo possui uma "ideologia" formada pelos valores compartilhados por seus membros. Quando esses valores são transformados em ações, são considerados como sendo seus "interesses". Portanto, quando diferentes grupos compartilham os mesmos interesses, na verdade estão compartilhando uma série de valores, sendo isto o que lhes permite a aproximação e a cooperação, embora possuam e persistam diferenças entre eles. De modo geral, todos os grupos pertencentes a um país compartilham os chamados "valores nacionais" intimamente ligados à cultura preponderante e presente na sociedade, considerada como o elemento central da identidade dos indivíduos a ela pertencentes. Essa idéia é fundamental para a noção de Estado-nação, pois permite pensar o Estado como uma "associação" que pretende preservar a ordem para todos os grupos de interesse existentes em seu interior e cujas regras devem ser respeitadas por todos.

A cooperação também permite uma acomodação entre as perspectivas e os interesses dos participantes. Concordamos com a suposição de Haas (1958), de que os interesse presentes numa sociedade ou defendidos por um Estado não são permanentes, alterando-se ao longo do tempo de acordo com as mudanças ocorridas no interior das elites e dos grupos organizados, assim como em seus respectivos valores e ideologias. Segundo esse autor, as decisões ou opções dos atores variam de acordo com suas aspirações, mas também conforme o contexto no qual os indivíduos estão envolvidos.

A maior interação entre as sociedades poderia influenciar as opiniões e percepções de seus cidadãos sobre a sua realidade dentro do panorama nacional<sup>4</sup>, ao mesmo tempo em que novos mitos, símbolos e valores seriam criados comunitariamente entre elas. Esses novos códigos valorativos de comportamento dariam legitimidade às mudanças sociais em andamento. Para os sindicatos europeus, por exemplo, os maiores temores possibilitaram uma maior articulação, uma vez que o compartilhamento de valores favorece a ação conjunta. Neste caso, o apoio à integração foi feito sob uma condição defensiva: a integração teria que trazer benefícios e melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

A integração regional é um fenômeno mais amplo do que a cooperação internacional porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, ou pelo menos uma mudança nas últimas (MATLARY, 1994). Concordamos com Matlary quando afirma que a integração é um evento que representa uma mudança no sentido de criar algo novo, podendo ser um processo que levará à transferência formal ou informal de poder decisório para a estrutura institucional do fenômeno da integração (1994).

Nesse sentido, são necessários vínculos mais estreitos em nível internacional entre elites ou importantes organizações nacionais (como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, organizações religiosas e outras instituições semelhantes) para promover uma integração regional mais ampla, com caráter político.

A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, pois envolve e atinge a sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal.

<sup>4</sup> Um dos efeitos das relações transnacionais é o aumento da sensibilidade entre as sociedades e, com isso, uma alteração no relacionamento entre os Estados. Essa ação sobre a sensibilidade das nações resulta na alteração dos comportamentos dos grupos domésticos constituintes de sua sociedade que, ao serem expostos ou entrarem em contato mais intenso com outras sociedades, modificam suas formas de atuação e questionam coisas anteriormente aceitas e reconhecidas como válidas.

A cooperação pode ser uma estratégia contextualizada, que pode ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível, pois abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos, desde que o processo tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas, especialmente quando a estrutura institucional montada para a integração ganha autonomia e legitimidade.

A partir desta perspectiva, analisamos o caso do Mercosul, buscando identificar na esfera política os comportamentos que indicassem ou representassem alterações significativas decorrentes da integração no Cone Sul. Os resultados obtidos em nosso trabalho serão expostos na próxima sessão.

### **O Mercosul sob um novo ângulo**

O Mercosul foi pensado no início como um processo de integração amplo, sendo parte de uma estratégia voltada para a promoção do desenvolvimento da região, onde a cooperação seria uma forma de superação das limitações individuais. Não estamos considerando como de fato esse fenômeno evoluiu, mas quais foram as motivações dos governos para impulsionar um projeto dessa envergadura num contexto bastante adverso, tanto interno como externamente.

Até o final dos anos 70, Argentina e Brasil viam-se como possíveis concorrentes devido a uma disputa pela preponderância política na região, resultado de uma longa tradição histórica e da sobrevivência de uma lógica geopolítica. Contudo, a partir do momento em que houve razoável percepção das vantagens que poderiam advir da união de seus esforços, seus posicionamentos se alteraram, e ambos os países adotaram um comportamento mais cooperativo. Essa mudança pode ser explicada pelo fato dos dois países possuírem interesses similares significativos naquele momento, que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum (ARAÚJO JÚNIOR, 1991).



Essa nova lógica permitiu que a Argentina e o Brasil estabelecessem um diálogo intenso visando o estabelecimento de uma cooperação entre eles. Diferentemente do que ocorrera das vezes anteriores, essa aproximação buscou criar uma estratégia comum de longo prazo capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum tipo de mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador da cooperação.

A institucionalização pode ser entendida também como uma forma de minimizar imprevistos ao estabelecer, ainda que precariamente, algumas regras e convenções balizadas em negociações. Além disso, eliminaria a necessidade de uma liderança constantemente empenhada em dar continuidade ao processo, diluindo essa responsabilidade em um grupo de representantes encarregados de negociar levando em conta os interesses nacionais.

O estabelecimento dessa estrutura institucional mínima estava ligado a uma necessidade imediata e contextualizada, mas seus efeitos para a integração foram de longo prazo porque criou mecanismos permanentes de negociação e canalização dos interesses. A integração saiu da esfera meramente diplomática, sendo incorporada em outros setores do governo, entre eles o Parlamento brasileiro.

A integração regional no Cone Sul foi, ao mesmo tempo, conseqüência e suporte dos processos de democratização dos países envolvidos. Desde o início os governos preocuparam-se em criar mecanismos ou órgãos de representação da sociedade para legitimar a integração. No entanto, não foi semelhante a preocupação em garantir uma participação mais efetiva, especialmente nos momentos de decisão, definindo-se como espaço de atuação social as esferas de consulta e discussão.

No caso do Legislativo essa limitação da participação, comum para os casos dos representantes sindicais e empresariais, aponta para uma particularidade nas relações entre os Poderes no Brasil, que é o distanciamento do Parlamento das negociações internacionais e da formulação da política externa.

Esse comportamento "tradicional" é questionado pelo Mercosul conforme o processo ganha intensidade e começa a surtir efeito no cotidiano dos cidadãos, gerando demandas variadas e exigindo dos parlamentares respostas e ações concretas. Em nossa pesquisa verificamos como os parlamentares se aproximaram desse tema e de que forma incorporam o Mercosul nos seus debates. Essa assimilação não foi fácil, e nem chegou a ocorrer de fato. É um processo que aos poucos vai se internalizando e pressionando por alterações no comportamento e no funcionamento parlamentar.

A constituição de um órgão vinculado ao Poder Legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. Isso pode ser explicado por dois motivos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração.

Por outro lado, a existência de órgãos legislativos regionais não garante o avanço dos processos de integração, como foi o caso do Parlamento Latino-Americano ou Parlatino, criado em 1964. Ele propunha-se a promover nos Poderes Legislativos da América Latina um desenvolvimento semelhante ao obtido no âmbito econômico pela ALALC. No entanto, sua elaboração coincidiu com a eclosão de uma onda de autoritarismo na região e o conseqüente enfraquecimento dos valores democráticos.

Essa iniciativa foi bastante positiva enquanto proposta, pois buscava uma interação mais ampla do que a comercial entre as nações, mas não se traduziu numa atuação concreta e propositiva. Tornou-se um órgão mais discursivo do que ativo e, apesar de sua institucionalização em 1987, não conseguiu definir para si uma agenda de intervenção efetiva nos processos de integração econômica (DRUMMOND, 1993), ficando em posição passiva com relação às mudanças que estavam se processando.

O Parlatino não promoveu nem mesmo um conhecimento mútuo mais aprofundado entre os partidos políticos e os Congressos

da região. No caso do Mercosul, onde o processo integracionista tanto avançou nos aspectos econômicos, persiste um distanciamento entre seus Poderes Legislativos que somente agora começa a ser pensado e questionado como um problema para a integração.

A criação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) segue, em parte, a mesma lógica do Parlatino. Este órgão teria, em princípio, um caráter fundamental na democratização do processo de integração, mas apresentou-se durante todo o período de transição (26/03/1991 a 31/12/1994) de forma omissa como representante da sociedade, mostrando uma falta de sintonia entre seu discurso e sua atuação prática.

A retórica da CPC permanece similar à do Parlatino, sendo bastante vasta e ambiciosa, enquanto sua ação restringiu-se às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que essa assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central para explicar sua participação.

Verificamos em nossa análise que os parlamentares, em geral, não se interessam pelos assuntos de política externa, o mesmo ocorrendo com os partidos políticos, que tampouco incorporam esta temática em suas ações e discussões, e quando o fazem é de forma superficial, não se traduzindo em ações com propostas concretas.

Os parlamentares, tanto governistas como de oposição, demonstraram interesse pelo Mercosul, ou então tratam esse processo como algo distante. Poucos são aqueles que estão incorporando efetivamente a questão da integração como relevante na sua atuação pública. Os parlamentares brasileiros mostram-se debilmente preparados para enfrentar os novos desafios do cenário internacional, não tendo posição estabelecida a respeito das diferentes dimensões do processo de integração regional. Nos quase dez anos de existência da CPC, pode-se dizer que a maior dificuldade na sua atuação tem sido justamente obter o empenho dos partidos

políticos e seus parlamentares. Além disso, há um certo desconhecimento sobre as negociações no Mercosul e um distanciamento em relação às suas instituições.

A evolução institucional da Comissão Parlamentar Conjunta

O processo de integração entre Argentina e Brasil foi anterior à criação de um órgão de representação parlamentar. Na Declaração de Iguazu, de 1985, não houve nenhuma referência específica à participação do Poder Legislativo na cooperação entre os dois países, apesar de existir uma clara preocupação com o fortalecimento das democracias<sup>5</sup>.

Além da lógica comercial, a aproximação entre Argentina e Brasil era um esforço de consolidação dos processos de redemocratização a partir de um fortalecimento de suas vinculações bilaterais dentro de um cenário econômico internacional incerto e hostil. Os dois governos tentaram aprimorar sua inserção internacional por meio da cooperação e de um programa de integração econômica.

Para viabilizar essa cooperação criou-se a Comissão Mista de Alto Nível na qual defendia-se a participação de representantes governamentais e do empresariado dos países envolvidos. Devemos ressaltar que na Declaração de Iguazu a intervenção social não se restringia apenas ao setor empresarial, apontando para a necessidade de incorporar todos os setores da sociedade no processo de integração.

Os parlamentares não se mobilizaram para participar efetivamente desse processo. Isso pode ser explicado por duas razões: em primeiro lugar, não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada concretamente, uma vez que a Declaração de Iguazu deixava em aberto essa questão; e em segundo

<sup>5</sup> Os dois países passavam por um momento de transição, saindo de um regime militar para a constituição de democracias. Portanto, havia forte preocupação com o respeito à democracia como valor político, implicando abertura de novos canais de participação da sociedade nas decisões políticas.

lugar, porque o próprio processo de democratização nacional originou demandas que absorviam quase plenamente a atenção dos partidos, políticos e parlamentares. A preocupação com a agenda interna levou à desatenção da sociedade e de seus representantes para a organização institucional da integração, dando relativa autonomia aos negociadores para direcionar as discussões e o seu andamento de acordo com suas próprias concepções.

E certo que esse desenvolvimento não é específico do Mercosul. A adesão dos partidos e dos políticos à integração tem a ver com o grau de retorno que o debate sobre a integração proporciona do ponto de vista de prestígio e de resultados eleitorais. A atuação dos atores em geral, e dos parlamentares em particular, é condicionada pelos impactos provocados. Nossa análise parte da idéia de que quanto maior é a sensibilidade dos atores em relação às decisões e aos efeitos do Mercosul maior será sua mobilização e vontade de influenciar o processo. Portanto, à medida que o Mercosul for incorporado ao cotidiano da sociedade, aumentaria a sua importância na agenda política nacional e na dos parlamentares.

Os parlamentares brasileiros parecem condicionados por essa lógica reativa, de esperar os eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do Poder Executivo e de sua diplomacia. O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo.

Tradicionalmente, os partidos políticos e os parlamentares brasileiros consideram prioritários os chamados grandes temas nacionais. Em linhas gerais, podem ser descritos como: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o pacto federativo; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde, e encontrar

soluções para a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nessa agenda, os temas internacionais ficam relegados a um segundo plano dentro do Congresso. Isso é possível porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores, é uma escola de pensamento e de formulação de estratégias de inserção internacional com ampla experiência e reflexão sobre a política externa brasileira.

Para Legro (1996), as culturas organizacionais das burocracias governamentais produzem, dentro de certos limites, informações, objetivos e possibilidades que influenciam as preferências estatais. No caso do Mercosul, é inegável a influência do Ministério das Relações Exteriores sobre o seu desenvolvimento, pois este órgão imprimiu ao processo de integração características que fazem parte de seu próprio projeto de inserção do Brasil dentro do contexto regional e mundial, o que foi favorável devido à tradição dessa instituição nesse aspecto, e talvez tenha sido uma das razões de sua sustentação ao longo do tempo.

Esse tipo de situação é contrária à esperada pela teoria neofuncionalista que considera a iniciativa governamental gerando o impulso inicial para o interesse e a participação dos demais atores da sociedade, de acordo com a noção do *spillover*.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos parlamentares e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge dessa divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborada e coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores. Mas seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. Com o aprofundamento da integração, sua influência torna-se crescente no cotidiano das sociedades, exigindo posicionamentos claros de seus representantes. Sendo o Brasil o maior dos países do bloco, seus efeitos são proporcionalmente menores, mas não deixam de ter o seu peso.

Isso pôde ser verificado quando analisamos os representantes da seção nacional da CPC. A grande maioria era das regiões Sul e Sudeste e/ou de locais fronteiriços com os demais países do Mercosul. Essa distribuição é influenciada pelos impactos da integração nesses estados.

Outra explicação plausível para o desinteresse parlamentar é pensar a mobilização pela participação como uma reação comum dos atores negativamente afetados. Como no início, o processo de integração entre Argentina e Brasil produziu efeitos negativos difusos que se confundiam com a própria crise econômica, os atores sociais e políticos acabaram por minimizar sua importância e seu entusiasmo por tomar parte de suas negociações.

Com o avanço do processo de integração, a pressão por participação tornou-se gradativamente mais intensa, principalmente para os parlamentares, o que pode ser explicado pelo crescente temor da sociedade e de seus grupos organizados em relação aos efeitos do processo. No entanto, essa mudança ainda foi lenta por parte dos parlamentares.

A atuação parlamentar no âmbito da integração iniciou-se em 1988, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que criou a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração. Essa Comissão tinha caráter consultivo. Sua função era analisar os resultados das negociações da Comissão de Execução, e fazer previamente as recomendações necessárias antes de enviá-los aos respectivos Poderes Legislativos para serem aprovados.

Esse caráter consultivo desvirtuou de certa forma o papel dos legisladores dentro da integração, ou seja, o de representar os interesses presentes na sociedade na medida do possível, impulsionando melhoras em sua qualidade de vida. Além disso, configurava-se um desequilíbrio dentro do processo, no qual o Poder Legislativo não possuía capacidade de iniciativa, tornando-se um órgão de consulta do Executivo, sem obrigatoriedade e sem controle sobre o andamento das negociações realizadas no interior da Comissão de Execução.

Esse desvio de propósito e de funções da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração acabou se refletindo na sua substituta, a CPC do Mercosul, e influenciando o seu desenvolvimento, pois, apesar de sua preocupação em ampliar seu espaço de poder dentro do processo decisório e de legitimar-se como representante da sociedade no Mercosul, ela ficou presa a uma "cultura"<sup>6</sup> de atuação anterior à sua própria criação. Esse é um elemento importante para entendermos porque o seu discurso não se refletiu na ação prática de seus integrantes.

Houve um acomodamento dos parlamentares que transferiram para a CPC do Mercosul a mesma prática de participação. Esse tipo de "adaptação" seria normal como passo inicial, porque permitiria dar continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido. No entanto, no caso específico aqui tratado, essa atuação anterior já não condizia com os objetivos gerais propostos nos discursos de seus membros. Com isso, ao invés de garantir maior dinamismo à nova instituição, limitou-se desde o começo a sua amplitude, perpetuando antigas deficiências.

Devemos lembrar que o intuito central da CPC era levar para o âmbito da integração as questões que refletissem as preocupações sociais, e criar canais de expressão das demandas presentes na sociedade. Mas não foi esse o caminho trilhado pelos parlamentares nas suas participações, fragilizando com isso seu papel que ficou restrito ao de um órgão de aprovação de decisões tomadas por terceiros. Na verdade pouca atenção foi dada às questões de interesse para a sociedade em geral, como são os temas referentes à política trabalhista e à ambiental, por exemplo. Sobre essas matérias a Comissão fez algumas alusões sem se aprofundar realmente nos temas ou formular propostas mais acabadas. No final do período de transição, os parlamentares constataram a pouca interação entre a CPC e as instâncias do Mercosul constituídas por outros representantes sociais, como o SGT-11, do qual participavam as centrais sindicais e os representantes empresariais.

<sup>6</sup> Quando falamos de cultura neste contexto estamos pensando na noção de cultura organizacional definida por Legro (1996).



Durante o período de transição a CPC buscou cumprir com aquilo que os representantes do Poder Executivo haviam designado como sendo sua função, acompanhando as negociações quando solicitada. Porém, não se envolveu no andamento do processo, isto é, os parlamentares não incorporaram a questão do Mercosul como um tema relevante em sua agenda de trabalho. Dois fatos demonstram bem essa alienação: em primeiro lugar, a não participação nas negociações referentes à futura institucionalidade do Mercosul, desenvolvidas pelo grupo *Ad Hoc* de Assuntos Institucionais; e a falta de legitimidade da Seção Nacional dessa comissão dentro do próprio Congresso brasileiro.

A intervenção nos trabalhos desse grupo *Ad Hoc* teria sido uma boa oportunidade para os parlamentares modificarem sua situação na estrutura institucional do Mercosul. Dois pontos relevantes de suas recomendações e resoluções, além do próprio regimento, poderiam ser abordados e negociados: a participação no processo decisório, deixando de ser apenas uma instância de consulta, e a criação de um parlamento regional.

Os parlamentares poderiam barganhar por uma ampliação de seu espaço de participação e tornar as consultas à CPC obrigatórias e prévias às decisões. Quanto à institucionalização do parlamento, seria uma negociação improvável naquele momento, mas poderia haver esforços no sentido de introduzir essa questão na agenda de discussão geral.

Os membros da CPC demonstraram, ao longo do período de transição, desconforto devido à sua subordinação em relação aos representantes do Poder Executivo, pelo menos em seus discursos. Não se mobilizaram para reverter essa situação e, nem tampouco, souberam aproveitar as oportunidades de alterá-la, chegando a transparecer, em algumas declarações, sua conformidade.

Outro problema era sua relação com o próprio Congresso brasileiro. A presidência do Congresso não entendia ao certo seu papel e função e, muitas vezes, ignorou sua presença, não encaminhando os projetos e documentos referentes ao Mercosul,

para sua apreciação (REDECKER, 2000; COSTA FILHO, 2000; DRUMMOND, 2000)<sup>7</sup>.

Durante o período de transição a Seção Brasileira da CPC foi vista com estranhamento dentro do Parlamento, o que pode ser explicado por uma percepção de falta de necessidade: a formulação da política externa é feita pelo Poder Executivo e seu acompanhamento pelas comissões competentes (de Relações Exteriores da Câmara e do Senado). Não haveria razão para criar uma instância para tratar do Mercosul. Tanto é assim que a Seção Brasileira da CPC não foi instituída pelo Congresso brasileiro, mas pelo Conselho do Mercado Comum do Mercosul, cabendo ao Parlamento apenas indicar seus participantes de acordo com seu regulamento interno.

A consequência mais importante dessa situação, durante o período de transição, foi o desconhecimento da Comissão dentro do Congresso. Os parlamentares não tinham clareza quanto à sua função e importância, especialmente os que dela não participavam. Além disso, a ação da CPC não representou uma inovação dentro das negociações, pois não introduziu de forma específica e eficiente novos temas.

Ao final do período de transição, marcado pela assinatura do Protocolo de Ouro Preto, essa situação e lógica de atuação foi amplamente criticada pelo fato desse documento "(...) subordinar os parlamentares dos quatro países às exigências e aos ditames de um órgão composto por seus ministros da Economia e das Relações Exteriores" (STUART, 1996).

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de acordo com o que consta no artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, pode apenas fazer recomendações ao Conselho do Mercado Comum (órgão político máximo do Mercosul, composto pelos Ministros da Economia e das Relações Exteriores dos Estados Membros), através do Grupo Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul). Tais

<sup>7</sup> Deputado Federal; Secretário da Seção Brasileira da CPC e Assessora de Senado e da CPC respectivamente, em entrevista concedida a autora.

recomendações poderão ou não ser acatadas pelo conselho, sem que a CPC possa exercer controle algum sobre as atividades do Conselho e do Grupo Mercado Comum.

Essa ressalva foi feita pelo redator do parecer sobre o Protocolo de Ouro Preto, da Comissão de Relações Exteriores do Congresso, Deputado Franco Montoro, que em seu texto destacou o fato dessas Recomendações estarem destituídas de obrigatoriedade, resultando em restrição ao poder da CPC para influir diretamente nos rumos do Mercosul.

Além da incorporação da CPC na estrutura institucional, o Protocolo de Ouro Preto criou duas novas instâncias: o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES)<sup>8</sup> e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). A incorporação dessas duas comissões à estrutura orgânica do Mercosul se deu de forma muito diferente, enquanto a CPC, apesar de seus esforços e trabalhos ao longo do período de transição, permaneceu como órgão consultivo, a recém criada Comissão de Comércio possui caráter decisório, tendo poder real na tomada de decisões da integração.

Esse fato não mobilizou os parlamentares no sentido de buscarem criar um espaço dentro da estrutura decisória do Mercosul. Houve resignação quanto ao papel do Poder Legislativo dentro desse processo.

A nova etapa inaugurada pelo Protocolo de Ouro Preto também não alterou a "cultura" de atuação. Os parlamentares iniciaram suas atividades em 1995 sem uma pauta definida e sem objetivos claros. Isso evidenciou-se na V Reunião realizada pela CPC, em agosto desse ano. Nessa mesma reunião os parlamentares acordaram três objetivos imediatos para a Comissão: a instrumentalização do papel da CPC na estrutura institucional do Mercosul; melhorar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul; e, identificar os temas prioritários que deveriam ser tratados pela Comissão na nova etapa de integração.

<sup>8</sup> O FCES tem funções meramente consultivas.

Esses elementos indicam uma falta de continuidade com os trabalhos desenvolvidos durante o período de transição, além da ausência de uma estratégia ou plano de trabalho de longo prazo que possibilitasse uma ação mais eficaz e um fortalecimento do Poder Legislativo dentro do processo de integração do Mercosul.

A nova etapa do processo de integração inaugurada simbolicamente com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto representa um aprofundamento real nas relações entre os países envolvidos, assim como um refinamento das negociações, graças ao nível de conhecimento mútuo adquirido pelos parceiros durante a transição. Por outro lado, é uma fase caracterizada pela negociação de temas de maior conflito entre os integrantes do Mercosul.

A rapidez com que se avançou no período de transição resultou de uma estratégia deliberada de postergar as discussões dos pontos onde havia impasse, possibilitando a conclusão dessa fase com relativo sucesso, reduzindo tarifas de extensas listas de produtos. Essa etapa acabou; agora é preciso negociar questões que confrontam os interesses dos membros do Mercosul e exigem barganhas intensas.

A atuação parlamentar até o Protocolo de Ouro Preto teve quase nenhuma repercussão no andamento do Mercosul, assim como no panorama interno brasileiro, permanecendo um desconhecimento sobre o processo e falta de clareza sobre as finalidades da participação parlamentar nele, apesar de sua experiência de quatro anos durante a fase de transição.

Embora existam parlamentares preocupados com a questão da integração regional, a grande maioria ainda desconhece o assunto e a própria atuação da CPC. A desinformação dentro do Congresso chama a atenção para dois problemas: um de funcionamento interno da própria comissão e outro externo, isto é, referente ao âmbito parlamentar. No primeiro caso, notamos que o trabalho das comissões, tal como ocorre, fragmenta as discussões, concentrando as informações e o conhecimento entre seus participantes. Portanto, as negociações que são desenvolvidas na CPC têm impacto restrito no Parlamento brasileiro.

Em alguns momentos, no entanto, as discussões acabam se ampliando e envolvendo um número maior de parlamentares em comparação ao dos membros da Seção Nacional da CPC, mas são casos pontuais. Os temas relativos à política externa são tratados, via de regra, de forma restrita por um grupo de parlamentares interessados pela temática, que nem sempre consideram essa questão uma prioridade em sua atuação como parlamentar. Em geral, os parlamentares assumem a postura de priorizar os trabalhos das comissões com maior prestígio dentro do Congresso.

Para Martins (2000)<sup>9</sup> essa situação resulta da falta de conhecimento do trabalho da CPC por parte dos demais parlamentares e da população em geral, mas, sobretudo pela incapacidade dos membros dessa Comissão para dar visibilidade ao tema Mercosul e à sua participação.

Na esfera externa, o problema se revela pela falta de sustentação dentro do Parlamento à ação dos integrantes da CPC. O primeiro passo para superar esse desconhecimento dentro do Congresso foi a incorporação da Seção Brasileira da CPC no seu organograma interno, o que aconteceu com a aprovação do Decreto Legislativo número 2 de 1996, pelo qual o "(...) Congresso determinou que esta comissão seja previamente ouvida em todas as matérias que de alguma maneira toquem o Brasil nas suas relações com os quatro vizinhos do Mercosul (...)" (MARTINS, 2000).

A formalização traduziu-se numa infra-estrutura adequada que possibilita o funcionamento regular dessa comissão, assim como a sua incorporação no orçamento do Congresso, ponto fundamental para viabilizar seus trabalhos.

A presença formal, no entanto, não significou o reconhecimento do papel da CPC no Congresso brasileiro, sendo este ainda um obstáculo a ser superado. De acordo com o Regimento Interno do Congresso, as matérias a serem analisadas pelas comissões são distribuídas pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado. E estas levaram algum tempo para incorporar a nova resolução.

<sup>9</sup> Estevão de Rezende Martins, professor da UnB e ex-assessor do Senado Federal, em entrevista à autora.

Então, tem acontecido muito freqüentemente, de matérias que deveriam ter passado primeiramente pela Comissão do Mercosul tramitarem na Câmara, chegarem aqui no Senado, e só no momento em que chegou aqui no Senado que a secretaria da mesa envia de volta para a Comissão. Isso ainda acontece muito. Aparentemente é por desconhecimento, mas aos poucos está deixando de acontecer. (DRUMMOND, 2000)<sup>10</sup>

A importância da Seção Brasileira da CPC no Congresso é praticamente nula. Primeiro, devido ao seu posicionamento dentro do organograma institucional geral, onde, como vimos, só recentemente passou a ser considerada uma comissão permanente, com suas atividades entrando na agenda oficial do Congresso. É preciso ressaltar que, mesmo depois dessa resolução entrar em vigor, ainda há uma certa confusão em relação ao seu papel, pois alguns parlamentares todavia acham que ela está subordinada às Comissões de Relações Exteriores, funcionando como uma instância consultiva no tocante à integração regional.

Essa relação não está consolidada, pois as mesas diretoras algumas vezes "ignoram" a existência dessa representação parlamentar da CPC. Além disso, todas as dificuldades expostas até o momento em nossa análise são empecilhos nesse caso: o desinteresse pelo tema da integração, o pouco empenho dos integrantes da CPC, a prioridade da agenda nacional, etc.

Para os representantes do Poder Executivo, a crítica em relação à CPC refere-se à demora na tramitação de algumas decisões dos órgãos do Mercosul dentro dos Congressos, sendo usada como justificativa da sua exclusão do processo decisório, argumentando que isso acabaria emperrando o andamento das negociações. Em base a essa crítica, existe uma certa resistência à incorporação dos parlamentares nas negociações realizadas pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão de Comércio do Mercosul.

<sup>10</sup> Maria Claudia Drummond, assessora do Senado Federal e da CPC, em entrevista à autora.

A questão da incorporação das decisões do Mercosul nas legislações nacionais tornou-se, na verdade, um problema que poderíamos chamar de crônico, sendo abordado em quase toda reunião realizada tanto pela CPC como pelo CMC, cobrando maior agilidade e rapidez na atuação parlamentar. O ponto importante nesse debate não é a eficiência dos parlamentares, e sim a marginalização deles nas decisões do Mercosul.

Os parlamentares não acompanham as negociações e devem incorporar o assunto quando a decisão já foi tomada, em alguns casos quando já começa a ser posta em funcionamento, deixando-os com pouca margem de discussão e interferência, e reforçando, desta maneira, o caráter ratificador da CPC. Por outro lado, a tramitação das decisões no Congresso deve se adequar à sua própria agenda de negociação, na qual o Mercosul não é um tema prioritário e de interesse geral dos parlamentares.

Exemplo disso foi o caso do FCES. Apesar da importância ressaltada pela Comissão em relação à constituição desse Fórum, a institucionalização de suas seções nacionais foi retardada pela demora dos Congressos Nacionais em aprovar o Protocolo de Ouro Preto, sem a qual era impossível instituir o citado organismo. De fato, o Congresso brasileiro somente aprovou esse documento em meados de dezembro de 1996, sendo o último a fazê-lo.

Ao contrário do que se poderia imaginar, essa demora não esteve ligada a intensos debates e negociações no Congresso brasileiro, mas justamente ao oposto. Essa votação não era considerada um tema da agenda "principal" de discussão e, portanto, não era relevante, podendo ser postergada.

Em segundo lugar, a tramitação depende de uma série de fatores internos ao Congresso, como sua agenda, número de comissões nas quais deve tramitar, calendário, vontade política, etc. Os membros da CPC, portanto, parecem não possuir governabilidade sobre o processo de aprovação dentro dos Congressos. Primeiro, porque essas questões são encaminhadas pelos respectivos Executivos, e depois porque precisam articular,

no caso do Brasil, com as mesas diretoras da Câmara e do Senado para que sua inclusão na pauta de aprovação seja agilizada.

Centrar a importância da participação parlamentar no Mercosul na questão da agilização da tramitação dos acordos dentro do Congresso, portanto, acaba sendo uma forma de esvaziá-la de importância, porque sua atuação está sujeita a uma lógica ou prática de funcionamento que lhe é anterior e sobre a qual não possui governabilidade. Por isso, alguns parlamentares começaram a questionar o seu papel no processo de integração sob três aspectos: primeiro, qual deveria ser o papel do Congresso Nacional no tocante à formulação e decisão de política externa brasileira; em seguida, qual seria a função principal da CPC no Mercosul; e, finalmente, como articular a participação parlamentar nas esferas nacional e regional.

Para alguns parlamentares essas funções somente poderiam ser satisfatoriamente exercidas com a institucionalização de um Parlamento do Mercosul. Essa questão levanta novos desafios porque é consenso que a experiência dos Parlamentos sul-americanos no trato da política externa é reduzida, implicando no estabelecimento de "(...) canais eficientes interparlamentares e iniciar um processo construtivo de educação dos Parlamentos Nacionais, quanto menos para que não exponham seu despreparo de forma tão explícita (...)" (OS TRATADOS, 1997, p. 2).

Os parlamentares ainda não conseguiram superar problemas básicos. O relacionamento entre a CPC e o CMC é um deles, significando, na prática, um melhor diálogo com os representantes do Poder Executivo dos quatro países. Desde o início das atividades da Comissão em 1991, identifica-se essa questão como uma necessidade básica.

Esse problema é inclusive a origem de um desconforto dos parlamentares brasileiros em relação à sua atuação no Mercosul porque não conseguem estabelecer um fluxo regular de informações com os representantes dos executivos - sendo em alguns momentos marginalizados das negociações - e nem estabelecer mecanismos de barganha e de discussão, tal como ocorre na esfera nacional, ocorrendo um certo isolamento na sua participação.



Os parlamentares acreditavam que isso ocorrera durante o período de transição porque a CPC não fazia parte da estrutura institucional do Mercosul, sendo apenas um órgão externo de consulta. No entanto, a situação não se alterou na nova fase, levando-os a refletir sobre esse ponto e concluir sobre a necessidade de "(...) discutir formas para melhorar o acompanhamento dos trabalhos realizados pelos demais órgãos do Mercosul".

Diante dessa constatação, os membros da CPC formalizaram um pedido ao CMC para que nesta nova etapa da integração fosse permitida a participação da CPC nas reuniões dos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul. O pedido foi aceito. Porém, essa participação está condicionada à decisão desses organismos de "(...) convidar os Presidentes das Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a participar de suas reuniões sempre que, a juízo dos referidos foros, a mencionada participação revela-se importante para a consecução dos objetivos do Tratado de Assunção" (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 1996).

Essas resistências à maior participação parlamentar mostram as dificuldades reais enfrentadas pelos parlamentares para aumentar a intervenção do Poder Legislativo nas negociações do Mercosul, mas não são suficientes. É preciso ressaltar que houve um certo acomodamento nessa situação e não houve mobilização, naquela ocasião, para pressionar de forma mais efetiva em favor de seus interesses e nem iniciaram uma barganha defendendo suas posições.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que essa participação restringe-se aos presidentes das seções nacionais e não ao conjunto de seus integrantes. Constatamos em nossa análise que, no caso brasileiro, o dinamismo da atuação parlamentar depende da personalidade do presidente, e que em alguns casos a seção nacional parece concentrar-se nele, não tendo uma atuação coletiva. Em outras palavras, a mobilização é individualizada.

Portanto, a atuação e a agenda da Seção Brasileira da CPC está fortemente condicionada à figura de seu presidente. Quando o parlamentar possui uma visão mais progressista em relação ao que deveria ser o papel da Comissão, essa postura reflete-se na sua

pauta de discussão e nas negociações com as demais instâncias do Mercosul. No entanto, não há uma continuidade nessa postura, especialmente quando o parlamentar que assume a presidência não compartilha com a idéia de aumentar a intervenção parlamentar no processo decisório do Mercosul. Isso tem sido um problema para a Seção brasileira, que teve presidentes muito envolvidos com o tema, e outros satisfeitos com o *status quo*.

Quando há uma preocupação, por parte de seu presidente, com o papel da CPC defende-se uma estratégia de expansão, concentrada na discussão e constituição de um Parlamento regional, dentro de uma perspectiva de defesa do chamado, pelos parlamentares, "Mercosul Máximo". É uma proposta de longo prazo que busca dar um novo sentido ao processo de integração, objetivando superar a etapa meramente comercial e introduzir uma estrutura institucional supranacional.

Essa estratégia está intimamente ligada à necessidade de criar uma afinidade partidária regional, o que numa situação ideal poderia ser chamado de famílias políticas regionais. A defesa de uma maior aproximação entre os partidos políticos e os parlamentares da região do Cone Sul foi reiterada, mas não se chegou, até o momento pelo menos, a nenhum avanço real nas distintas iniciativas implementadas.

A idéia do Mercosul Máximo é a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos. Seria a institucionalização do mercado comum com estruturas burocráticas amplas similares às existentes na Europa. Essa proposta se opõe diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores do Poder Executivo federal que sugerem o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

A construção desse Mercosul Máximo exigiria um envolvimento crescente das sociedades e a atuação efetiva dos parlamentares no debate interno da integração, exigindo a criação de canais eficientes de interação e cooperação entre partidos políticos

e Congressos visando a formulação de um projeto comum para a integração regional. Esse projeto ou programa político regional seria uma proposta mais acabada sobre os objetivos do Mercosul na esfera política, quais os arranjos institucionais necessários, assim como a forma de incorporação da sociedade no processo, elaborando os canais de pressão e de representação.

Essa necessidade de aproximação, é preciso ressaltar, não se restringe somente aos partidos e parlamentares da coalizão governante nos países do Mercosul, atingindo também aqueles que buscam se apresentar como alternativas. A tendência seria para criar alianças ou coalizões supranacionais a partir do compartilhamento de idéias e interesses, para defender no âmbito regional propostas que são discutidas nacionalmente.

É interessante apontar que as temáticas tratadas pelos parlamentares nesses movimentos de aproximação foram sempre adequadas à agenda governamental do Mercosul, ou seja, abordam questões econômicas e comerciais, buscando harmonizar as diferenças nessas áreas ou consolidar posições de apoio às políticas que estão sendo implementadas. De qualquer forma, essas iniciativas de aproximação desaparecem ou perdem importância rapidamente, sendo incapazes de criar um círculo virtuoso.

Além da aproximação entre os partidos políticos e os Congressos, o discurso referente ao Mercosul Máximo baseia-se em outros dois pontos: a maior participação nas negociações e na criação de um Parlamento do Mercosul (REDECKER, 2000)<sup>11</sup>. Apesar das ações nem sempre condizerem com esses objetivos, a retórica parlamentar está sempre insistindo em reafirmar a importância desses aspectos.

A constituição de um Parlamento no Mercosul é uma questão com crescente presença na agenda de discussões, embora existam divergências sobre sua utilidade e necessidade, ou mesmo em relação ao seu papel (questões que abordaremos mais adiante). Há um consenso entre os parlamentares de que um Parlamento não pode

<sup>11</sup> Júlio Redecker, Deputado Federal/PPB-RS, em entrevista à autora.

ser criado de um momento para outro, devendo resultar de um processo de construção na estrutura institucional do Mercosul, com o apoio dos próprios Congressos Nacionais, pois requer antes de qualquer coisa uma negociação com eles.

A possibilidade dessa proposta ir adiante é bastante remota, especialmente se considerarmos o baixo empenho dos parlamentares em todo o processo de integração e na sua participação efetiva no Mercosul. Outro fator limitador é a forte resistência por parte dos representantes governamentais em relação à criação de um parlamento regional, provavelmente com caráter supranacional.

Os representantes dos Poderes Executivos afirmaram reiteradas vezes que a criação de um Parlamento no Mercosul era e permanece sendo desnecessária, pois o atual estágio da integração não requer esse tipo de estrutura institucional que poderia limitar a agilidade das negociações e burocratizar o processo. Embora esse argumento seja válido, não condiz com a realidade. O Mercosul hoje é um processo complexo e muito dinâmico que exige maior dedicação por parte dos negociadores.

A situação é mais problemática pela própria dificuldade de se estabelecer um modelo de referência para a ampliação da intervenção parlamentar. Por um lado, a CPC (após seminário realizado em Buenos Aires em meados de 1998) concluiu que a experiência do Parlamento Europeu não lhe serve de modelo (ALMEIDA, 1998), porque ela não possui poder de co-decisão nas principais deliberações do bloco, não tem um orçamento anual e seus membros não são eleitos diretamente por voto popular, como ocorre atualmente no caso europeu, e as perspectivas de médio prazo são de que isso permaneça inalterado.

Por outro lado, a experiência do Parlatino também não é um bom referencial, pelas críticas já realizadas. Isto é, embora o discurso do Parlatino esteja muito próximo ao da CPC, sua atuação também o está, não representando um aprimoramento ou maior intervenção no processo de integração.

Os Congressos Nacionais também têm resistências em relação à atuação da CPC, especialmente no referente à criação de um Parlamento do Mercosul, questão que gera dúvidas principalmente sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os Congressos Nacionais. Neste último ponto o problema é bem específico: um Parlamento regional seria subordinado ou não aos Congressos?

### **Um novo cenário?**

Identificamos em nossa análise que o elemento central para que o processo de integração no Cone Sul se aprofunde no sentido de um mercado comum está na definição clara de uma estratégia de integração. Embora exista um projeto integracionista em andamento, muitos dos atores envolvidos não conseguem perceber a importância do mesmo para seus países. A justificativa é dada pelo aspecto negativo, ou seja, não haveria outra alternativa viável.

E difícil gerar sustentação social para um projeto do qual não se consegue definir *a priori* os objetivos e os benefícios, e cuja defesa baseia-se em apontar o fato de que sem ele poderia ser pior. Essa falta de estratégia reforça os argumentos de alguns críticos do Mercosul, em geral defensores de uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional autônoma, identificando esse processo como uma imposição do cenário externo.

A proposta de relançamento do Mercosul feita em junho de 2000, quando o Brasil assumiu a presidência *Pró-Tempore* desse processo, é mais uma tentativa de reverter essa visão negativa da integração, ao estabelecer metas concretas para sua consolidação e ampliação. Para os parlamentares é uma oportunidade de reformular o papel e funções da CPC.

Para os membros da CPC, essa poderia ser uma oportunidade para reverter sua "marginalização", criando as condições para, no futuro, constituir um Parlamento regional. Essa idéia ganha força conforme os parlamentares parecem manter sua disposição sobre

esse tema, ratificando sua demanda por maior participação e intervenção no direcionamento da integração. Esse fato talvez aponte para uma outra questão: poderia ser um indício de mudança, pois com o avanço do Mercosul e sua repercussão no cotidiano das sociedades, estimula-se o interesse dos atores nacionais relevantes. Os parlamentares também podem estar começando a vislumbrar no Mercosul um espaço real de poder e de disputa política.

Acreditamos que a constituição de um Parlamento no Mercosul seria uma fonte importante para a promoção de debates sobre a integração. O fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para os setores normalmente desinteressados pelas relações internacionais e desinformados sobre o que vem ocorrendo no Mercosul (ROSA, 2000)<sup>12</sup>.

Para os parlamentares seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais. Até o momento, a mobilização parlamentar nesse sentido não se concretizou. Uma explicação é a falta de vontade política decorrente da ausência de uma percepção clara sobre os benefícios resultantes de uma medida como essa. Os parlamentares, em geral, não têm clareza sobre quais seriam os custos e os benefícios, não havendo certeza quanto às vantagens da criação de um Parlamento, como por exemplo, uma maior visibilidade na sociedade.

Certamente existem resistências à criação de novas estruturas institucionais no Mercosul, especialmente se estas puderem ocupar espaços importantes no processo decisório. Os representantes do Poder Executivo, em particular os diplomatas, argumentam que a atual fase do Mercosul não comporta a existência de um Parlamento, não havendo necessidade de constituí-lo.

Essa resistência não significa que os Poderes Executivos possuem uma estratégia clara sobre como o Mercosul deverá se

<sup>12</sup> Feu Rosa, Deputado Federal/PSDB-ES, em entrevista à autora.

desenvolver ou que etapas pretende-se alcançar. Existe, ao contrário, uma tensão constante entre os que vislumbram seu desenvolvimento seguindo o modelo europeu com a ampliação do poder das instituições, e os defensores da manutenção do modelo intergovernamental e da conservação do Mercosul como uma União Aduaneira.

A resposta dos governos é lógica sob o lado administrativo do processo de integração, defendendo uma estrutura burocrática mais enxuta, que facilita a agilidade e garante maior rapidez nas negociações. Existe também nesse posicionamento a questão do controle e monopólio das decisões. Se forem criadas novas instâncias com alguma capacidade decisória, haveria a necessidade de negociar e articular os interesses desses novos atores, assim como incorporar nos objetivos da integração questões levantadas por eles, desvirtuando o "projeto original".

No entanto, a resistência à criação de novas instituições esbarra no problema da legitimidade desse processo de negociação, porque não permite a criação de mecanismos democráticos de controle e acompanhamento do mesmo. A participação da sociedade nas negociações do Mercosul, por meio de seus representantes (parlamentares, sindicatos, etc), é sempre de caráter consultivo e sem acesso às decisões, sendo marginalizada da definição dos rumos da integração.

Mesmo a institucionalização de um Parlamento e de um Tribunal de Justiça do Mercosul, visando democratizar a integração e, ao mesmo tempo, equilibrar a intervenção dos três poderes no seu processo decisório, é um tema postergado com a anuência parlamentar que aceita a argumentação do governo sobre a inadequabilidade do momento porque não estaria atendendo de fato aos interesses presentes na esfera doméstica, mas a razão está na resistência ainda forte dos representantes governamentais para ceder parcelas de poder ou de capacidade decisória.

Acreditamos que essas mudanças ganharão intensidade à medida que os impactos gerados pelo Mercosul tornem-se mais evidentes no cotidiano das sociedades, impulsionando uma maior

mobilização nos atores, inclusive nos políticos. As negociações relativas à ALCA também poderão dinamizar essas alterações na esfera política porque já há uma percepção na sociedade de que esse processo de integração regional provocará efeitos negativos para o Brasil, embora seja um projeto menos ambicioso do que o Mercosul, pois restringe-se apenas às questões comerciais.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. Southern common market: the emerging of a new society. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.12, p. 169-200, 2002.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: fundamentos e perspectivas**. São Paulo: LTr, 1998.

ARAÚJO JÚNIOR, José T. Integração e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul. **Revista de Economia Política**, v.II, n.2, 1991.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Atas das reuniões do conselho do Mercado Comum 1991-2000**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativos/lista.asp>> Acesso em: 10 ago.2000.

DRUMMOND, Maria Cláudia. O Mercosul político: a Comissão Parlamentar Conjunta. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília, n.8, 1993.

HAAS, Ernest B. **The uniting of europe**. Stanford: Stanford Univ. Press, 1958.

LEGRO, Jeffrey W. Culture and preferences in the international cooperation two-step. **American Political Science Review**, v.90, n.1, 1996.

MATLARY, Janne Haaland. International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied. In: **ECSA- WORLD CONFERENCE FEDERALISM, SUBSIDIARITY AND DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION**, 2, 1994. Bruxelas. **Paper...** Bruxelas: [S.n.], 1994.



STUART, Ana Maria. Um balanço político da reunião do Mercosul. **Carta Internacional**, São Paulo, n.57, 1996.

OS TRATADOS e o poder dos parlamentares. **Gazeta Mercantil Latino Americana**, São Paulo, 6 a 12 out. 1997. Editorial.

**RESUMO:** Num momento em que a tônica em torno da integração no Mercosul refere-se ao seu possível fim, a análise deste artigo não se propõe conjuntural, mas procura entender o que está para além das negociações governamentais e que, de certo modo, independem ou vão além delas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mercosul; globalização; relações internacionais; mercado; integração regional.

**ABSTRACT:** When the main concern of the Southern Common Market refers to its possible end, this paper analyses not only the conjuntural situation but also the understanding of what is beyond the government negotiations, that, in a certain way, do not depend on them and go ahead of them.

**KEYWORDS:** Southern Common Market; globalization; international relations; market; regional integration.