

# O REGIONALISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL<sup>1</sup>

Karina Lilia Pasquariello MARIANO<sup>2</sup>

■ **RESUMO:** Desde o final dos anos de 1980 o tema do regionalismo assumiu um papel central na formulação da política externa brasileira, mas nem sempre com a mesma conotação, produzindo ao longo do tempo diferentes estratégias e ações por parte dos governos brasileiros. Este artigo demonstra que essas alterações representam mudanças na percepção sobre os objetivos e limites que a questão da integração adquiriu, e explica os redirecionamentos assumidos pelos representantes brasileiros. Argumenta-se que, apesar das diferentes ênfases, houve uma continuidade no entendimento sobre o papel do regionalismo para o Brasil. O objetivo do artigo é mostrar como essa tensão entre mudanças e continuidade na postura brasileira acabou marcando a evolução do processo integracionista sul-americano.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Regionalismo. Mercosul. Política Externa. Brasil.

## A aproximação Argentina-Brasil

É inegável que as pressões resultantes do contexto vivido por Argentina e Brasil no início da década de 1980, e a incapacidade de promover autonomamente as respostas adequadas à essa realidade, possam ser entendidas como impulsos importantes para a aproximação desses países e o estabelecimento de uma cooperação econômica. Ainda que os interesses econômicos tenham facilitado o início dessa cooperação, importantes elementos polí-

---

<sup>1</sup> Este artigo é um resultado parcial da pesquisa “O Problema do Déficit Democrático nos Processos de Integração Regional”, coordenada por mim e desenvolvida com o apoio financeiro do CNPq.

<sup>2</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Ciências e Letras. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901. karina@fclar.unesp.br.

ticos estiveram envolvidos, pois os países do Cone Sul passaram por um processo complexo de redemocratização após vários anos de regime militar.

Resultante de uma longa tradição histórica e da sobrevivência de uma determinada lógica geopolítica, Argentina e Brasil se viam como possíveis concorrentes na disputa pela preponderância política na região. Contudo, diante da percepção das vantagens de uma possível união seus posicionamentos se alteraram e ambos os países adotaram um comportamento mais cooperativo.

As duas nações possuíam interesses similares significativos, que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum. A nova lógica negociadora de 1985 possibilitou que Argentina e Brasil estabelecessem um diálogo intenso em torno de uma proposta de cooperação. Diferentemente do que ocorreu em outras oportunidades, esta aproximação buscou desenvolver uma estratégia comum de longo prazo, isto é, 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.

Nesse caminho, a institucionalização foi entendida como uma maneira de minimizar imprevistos ao permitir estabelecer, ainda que precariamente, algumas regras e convenções balizadas em negociações. Além disso, ela eliminou a necessidade de uma liderança constantemente empenhada em dar continuidade ao processo, diluindo esta responsabilidade em um grupo de representantes encarregado 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 e foi incorporada em outros setores do governo federal.

Outro aspecto que favoreceu a integração naquele momento foi a impossibilidade dos governos de produzirem autonomamente respostas para os desafios do novo contexto internacional e para as demandas de suas próprias sociedades. Os custos decorrentes desta opção seriam maiores que os da cooperação e seus resultados ainda mais incertos. Este quadro, de certo modo, levou à continuidade na vontade política dos governantes e à

necessidade de pensar em um projeto mais amplo, porque em médio prazo esses cenários pareciam permanecer inalterados.

As conjunturas nacional e internacional eram favoráveis a essa cooperação, especialmente pela possibilidade de respaldar o processo de transição democrática que, na Argentina, sofria ameaças reais de retrocesso. Para o Brasil, a aproximação representava a possibilidade de fortalecer, por um lado, seu papel de liderança regional e, de outro, ampliar o mercado para exportação de seus produtos.

Para além dos interesses presentes nessa aproximação, o fato inusitado foi a criação de uma estrutura institucional específica, ainda precária, para acompanhar e gerenciar a cooperação: a Comissão Mista. Presidida pelos ministros das Relações Exteriores e integrada por representantes governamentais e empresariais, sua função era examinar e propor programas, projetos e formas de integração econômica. Seu funcionamento e composição foram decididos e negociados pelos representantes diplomáticos.

Existiam ainda grandes indefinições quanto aos temas que seriam tratados durante o processo de integração, porém, algumas questões eram vistas como fundamentais e para estas foram criadas as subcomissões<sup>3</sup> no interior da Comissão Mista. A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Argentina e Brasil ocorreu em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata de Integração. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), resultante deste ato, levou à formulação de 24 Protocolos.

Os protocolos assinados entre os dois países no período de julho a dezembro de 1986 definiram um programa de trabalho que tinha por meta propiciar as condições para a formação de um mercado comum entre as duas economias dentro de uma orientação baseada em quatro princípios: realismo<sup>4</sup>, gradualismo, flexibilidade e equilíbrio.

---

<sup>3</sup> Subcomissão de Transportes e Comunicação: sua finalidade era continuar e ampliar a integração física entre os países; Subcomissão de Energia: entre outros assuntos, era de sua responsabilidade estabelecer e garantir a complementaridade energética em geral; Subcomissão de Cooperação Científica e Tecnológica: este tema era entendido como estratégico e fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico e social; Subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais: pretendia incentivar a cooperação econômica e comercial, diversificando o intercâmbio bilateral com terceiros países. Como pode ser verificado no decorrer da integração o único tema que não foi amplamente desenvolvido foi o referente à cooperação tecnológica, ainda que tenham existido avanços nessa área.

<sup>4</sup> Realismo porque os objetivos eram limitados de acordo com a capacidade e possibilidade de sua realização. Portanto, em cada etapa somente um conjunto reduzido de projetos era integrado ao programa.

A expectativa em torno do PICE era promover, além da substituição de terceiros fornecedores, a criação de novas correntes de comércio a partir de vantagens comparativas intrassetoriais. Estava presente a preocupação em permitir aos setores produtivos de ambos lados uma adaptação às novas condições de competitividade, a fim de assegurar resultados vantajosos e a criação de interesse recíproco pelo processo em andamento. Da parte dos governos, ou dos grupos político-burocráticos mais diretamente envolvidos, havia a percepção da necessidade da adesão e apoio dos setores sociais, particularmente os empresariais, ponto que não obteve importância em tentativas anteriores de integração.

A observação dos quatro princípios acima citados foi o modo pelo qual os governos de Argentina e Brasil tentaram resguardar suas economias dos possíveis impactos negativos resultantes da abertura comercial, na medida em que buscavam criar as condições básicas para impulsionar o desenvolvimento por meio da cooperação.

Na Declaração Conjunta Argentina-Brasil, de 30 de julho de 1986, os presidentes reiteraram suas convicções de que o avanço da integração dependeria substantivamente da criatividade e da iniciativa dos empresários de ambos países, já que seriam eles os responsáveis por dinamizar este mercado potencial. Apesar do reconhecimento da importância dos empresários, manteve-se a lógica de controle governamental do processo e a percepção de que a execução eficaz desse PICE exigiria uma instância institucional adequada. Criou-se para tal, a Comissão de Execução<sup>5</sup> do PICE que, diferentemente da Comissão Mista, desde o seu início já determinava seus integrantes, seu funcionamento e sua coordenação.

A coordenação da Comissão e dos Grupos de Trabalho, criados em virtude dos Protocolos, ficou a cargo dos ministros das Relações Exteriores de cada país. Quanto ao seu funcionamento, seriam realizadas reuniões de trabalho a cada seis meses para avaliar o seu andamento e para propor medidas para torná-lo mais eficiente. Previa-se nesse esquema de operacionalização a realização de reuniões ministeriais de consulta sobre políticas

---

<sup>5</sup> Além dos representantes empresariais, integravam essa Comissão pelo lado argentino os ministros de Relações Exteriores e Culto, de Economia e o secretário de Indústria e Comércio Exterior; pelo lado brasileiro, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Indústria e Comércio e o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional.

macroeconômicas e a incorporação, quando necessária, de outras autoridades governamentais para definir e propor medidas para questões específicas.

O impulso inicial para a cooperação entre Argentina e Brasil fundamentou-se nos interesses individuais de cada um, tendo em vista maximizar os seus ganhos absolutos, mas condicionado pela garantia de um mínimo de impactos negativos, mantendo-se estes dentro de um patamar onde se poderia aplicar algum tipo de compensação.

Dentro desta ótica, o sucesso obtido pelo PICE, verificado no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, não era suficiente para garantir a continuidade do processo dentro dos contextos nacionais marcados por crises políticas, inflação galopante e a aproximação das eleições presidenciais, vislumbrando-se a possibilidade de que nenhum dos dois presidentes conseguisse eleger seu candidato como sucessor. Os presidentes Alfonsín e Sarney, da Argentina e do Brasil, respectivamente, optaram pela criação de uma estrutura permanente de negociação, a fim de consolidar os benefícios já obtidos.

É importante apontar que nesse momento o processo no Cone Sul era fortemente influenciado pela experiência europeia, que servia como inspiração para a formulação de objetivos de longo prazo e mesmo para a construção institucional. Tinha-se clareza a respeito da necessidade de se evitar a burocratização da integração e favorecer a construção de estruturas autônomas comunitárias.

Não foi somente a incerteza em relação à continuidade da cooperação que estimulou essa institucionalização. O baixo envolvimento empresarial era entendido como insuficiente para garantir a continuidade do processo, num possível cenário de mudança política com os novos presidentes. Nesse contexto, e dando continuidade ao PICE, Brasil e Argentina assinaram, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que retomou seus objetivos de longo prazo: o reconhecimento da necessidade de consolidar projetos de integração regional, como forma de inserção internacional e verificação da melhora nas relações entre os dois países; a preponderância da cooperação em temas em que antes predominavam a rivalidade e a desconfiança, e a questão da harmonização de políticas.

A perspectiva que transparece no acordo de 1988 é a de consolidar a integração por meio de um objetivo de longo prazo, isto é, da constituição de um mercado comum, estabelecendo um método: a harmonização das políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica, monetária, fiscal, cambial e de capitais.

Nessa ocasião, o Uruguai já iniciara as negociações para ser incorporado ao processo de integração com Argentina e Brasil, realizando uma série de encontros que resultaram em acordos parciais de cooperação.

A compreensão desse momento inicial da cooperação entre Brasil e Argentina é importante porque ajuda a compreender as inquietações presentes no início do processo, mas que ao longo do tempo foram superadas: insegurança em relação à estabilidade democrática; desconfiança entre os parceiros e possibilidade de retrocesso na cooperação. Embora as tensões entre os governos do Mercosul sejam ressaltadas pela mídia como indícios do fim dessa integração, a realidade demonstra que elas expressam uma maior interação entre os atores.

### **A oscilação entre um Mercosul máximo e mínimo**

A análise aqui sugerida trabalha com dois pressupostos importantes. O primeiro é que não há nos governos do Mercosul (inclusive nos recentemente eleitos) disposição em retroceder do atual estágio de integração. Embora a união aduaneira esteja incompleta e haja dificuldade em consolidá-la, a vontade política manifesta, tanto em discursos como em decisões tomadas, reforça a ideia de avançar na consolidação de um projeto de integração para além da esfera comercial.

O segundo pressuposto é que, embora defenda-se um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permanece estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

Portanto, verifica-se nos processos integracionistas que envolvem países da América do Sul dois tipos principais de posturas: os defensores de uma integração aos moldes da proposta Mercosul máximo e com forte inspiração europeia – com a suposição de um aprofundamento, de uma expansão nos

membros, de maior institucionalidade e maior envolvimento e participação da sociedade – e os defensores de uma integração mais pragmática ou mínima, que identificam os benefícios da cooperação condicionados a um controle maior sobre os custos que ela produz – ou seja, ampliação condicionada aos interesses econômicos e comerciais, mínimo de institucionalidade, maior agilidade decisória e maior participação dos setores diretamente interessados.

No início da segunda onda integracionista (nos anos de 1980), o grupo pró-máximo foi central para impulsionar o processo de cooperação entre Brasil e Argentina, fortemente influenciado pelas negociações em andamento na Europa em torno de uma repactuação na integração – e que resultou no Ato Único Europeu de 1986 – pela percepção negativa em relação aos efeitos da globalização sobre a região.

O segundo grupo foi fundamental para delinear o perfil dessa cooperação pelos mesmos motivos: a experiência europeia demonstrara que o excesso de institucionalização burocratizou a integração, isto é, dificultou sua capacidade de ajustar-se às mudanças no cenário internacional promovidas pela globalização em gestação. Além disso, gerou um custo econômico (manutenção dessa estrutura) e político para os governos nacionais. O mesmo diagnóstico era feito em relação ao Pacto Andino que buscou reproduzir na América do Sul esse modelo europeu. Embora as críticas à integração na Europa fossem válidas, elas esbarravam num problema prático que era a ausência de um modelo integracionista alternativo e bem-sucedido.

Os novos governos, eleitos em 1989, decidiram redefinir a agenda bilateral existente, acelerando os prazos anteriormente definidos de dez para cinco anos para a constituição da União Aduaneira. Assim, em 6 de julho de 1990, assinaram a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como a data limite para a constituição de um mercado comum entre Argentina e Brasil. Nesse mesmo ano, na cidade de Foz de Iguaçu, os dois países assinaram um acordo em que ambos renunciaram formalmente a construir armas nucleares, marcando com esse ato o fim do período de desconfiança recíproca em torno da disputa pela liderança regional.

A cooperação intergovernamental no Cone Sul resultou de uma mudança de postura dos países, principalmente do Brasil, que tradicionalmente assumiu uma estratégia mais isolacionista

em relação ao restante da América Latina. Foi uma mudança impulsionada pela nova realidade mundial e pela incapacidade desses Estados de responderem às novas demandas. Além disso, o contexto interno de democratização dos regimes políticos criava uma atmosfera de incertezas que limitava ainda mais a capacidade decisória dos governos que estavam sendo pressionados internacionalmente para implementar uma abertura comercial.

Assinou-se também o Acordo de Complementação Econômica – 14 (ACE-14), instrumento que a partir de 1991 estabeleceu um programa de liberalização comercial, e um cronograma de desgravação bilateral, com o aumento progressivo da margem de preferência para todos os produtos, fora os contidos na lista de exceções (que seria reduzida 20% ao ano). Os dois países também acordaram regimes especiais de origem, salvaguarda e solução de controvérsia, para evitar práticas desleais.

O Paraguai e Uruguai formalizaram então seu interesse em participar desse processo de integração regional, demonstrando que este tipo de alternativa política se tornara atraente para os demais países da região, o que acabou mobilizando suas respectivas sociedades. Em agosto de 1990, o Paraguai<sup>6</sup> e o Uruguai foram oficialmente convidados a participar do processo em curso. Com a entrada desses novos atores iniciou-se uma nova etapa na integração, com a assinatura do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul, em 26 de março de 1991. Nas palavras dos presidentes da Argentina e Brasil, respectivamente, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello: *“la integración permite enfrentar los crecientes desafíos presentados por el escenario económico internacional y constituye un instrumento efectivo para la inserción competitiva de ambas economías en el mercado mundial”* (COMUNICADO, 1991)<sup>7</sup>.

Esta aceleração<sup>8</sup> pode ser explicada pelo fato do Mercosul ser visto pelos dois governos, Menem e Collor de Mello, como um instrumento que favorecia suas estratégias nacionais de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização

---

<sup>6</sup> É importante ressaltar que a participação paraguaia só foi permitida porque o país já havia iniciado o seu processo de democratização.

<sup>7</sup> O comunicado conjunto foi proferido em 20/10/1991.

<sup>8</sup> Este processo sofrerá uma desaceleração de seus prazos a partir de 1994, quando em janeiro deste mesmo ano se realiza uma reunião do Conselho do Mercado Comum, em Colônia (Uruguai), na qual se decide postergar os prazos de formação da União Aduaneira. Este fato será melhor analisado mais adiante.

macroeconômica e de combate à inflação. Esses eram objetivos imediatistas fundamentados na necessidade de dar respostas às pressões exercidas pelo sistema internacional. Não constituíam, portanto, interesses comuns de longo prazo, a não ser no aspecto discursivo, pois as sociedades, e especialmente as elites, permaneciam distantes e desinteressadas pelo processo de integração.

O compartilhamento de um interesse comum permitiu aos governos uma sintonia maior durante as negociações, produzindo resultados positivos em um curto espaço de tempo. Isso despertou o interesse de outros países da região e acabou expandindo as finalidades da cooperação, que passou a ter como objetivo a criação de um mercado comum com todas as suas implicações.

Surge nesse momento a retomada do discurso favorável a uma integração mais ampla como mecanismo catalisador da cooperação. Essa articulação justifica-se pela concepção existente nesse discurso de um compartilhamento de um passado, de uma afinidade e similitude nas suas realidades históricas e também pelo suposto de um destino comum. Diante disso, a aproximação entre esses países é colocada como algo natural, embora a experiência prática tenha demonstrado que isso não ocorreu naturalmente e que exigiu esforço e vontade política constantes.

## **Desenvolvimento institucional, impactos e mudanças do Mercosul**

O Tratado de Assunção reafirma como seu objetivo a criação de um mercado comum entre seus membros, mas com duas diferenças em relação ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento: primeira, o crescimento do número de participantes, que aumentou de dois para quatro (com a inclusão de Uruguai e Paraguai) e, conseqüentemente, implicou em maior complexidade nas negociações. Segunda diferença, os prazos para o estabelecimento de seus objetivos tornaram-se mais realistas, aceitou-se o fato de que estabelecer um período de dez anos para a formação de um mercado comum não seria adequado às necessidades reais da integração naquele momento, tampouco às capacidades efetivas dos governos envolvidos. Por esta razão o Tratado de Assunção é um acordo com prazo de vigência indeterminado.

Embora a questão do fortalecimento da democratização fosse um aspecto muito importante, os objetivos iniciais da integração no Cone Sul, via esses tratados, eram relativamente modestos e centravam-se, quase exclusivamente, nos aspectos econômicos. Porém, com o decorrer do tempo, esses objetivos foram se ampliando e possibilitando efeitos diretos no cotidiano das sociedades envolvidas. A fundação do Mercosul foi um ponto de inflexão nesta integração, enquanto elemento estratégico de inserção internacional e de acomodação frente aos novos desafios gerados pela globalização.

A implantação de um mercado comum entre Estados pressupõe uma livre circulação de bens, serviços e fatores de produção mediante a eliminação de tarifas e barreiras não-alfandegárias<sup>9</sup>. O primeiro objetivo a ser atingido, portanto, era promover essa redução tarifária porque este seria o eixo para todas as negociações relativas à harmonização de políticas e de mecanismos para a livre-circulação.

A preocupação com os aspectos econômicos e comerciais atropelou toda a discussão política em torno desse projeto e dificultou a negociação de aspectos mais complexos, porém centrais para o aprofundamento desse processo como a questão da harmonização econômica (incluindo neste aspecto a questão cambial) – e conseqüentemente, maior coordenação política entre os países envolvidos – e da promoção de políticas sociais regionais.

Os países decidiram estabelecer um período de transição de quatro anos (entre março de 1991 e dezembro de 1994), durante o qual os quatro membros comprometeram-se a estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países e com isso criar uma União Aduaneira, que seria a base para a criação futura do Mercado Comum.

Buscando controlar as incertezas inerentes a todo processo novo, os membros do Tratado de Assunção elaboraram também uma estrutura orgânica (definida no segundo capítulo deste documento), na qual estabeleceram como seria realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico montado. A estrutura estabelecida pelo Tratado de Assunção é “[...] claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário,

---

<sup>9</sup> Os participantes do Tratado adotaram um programa de redução de tarifas e outro para a questão da eliminação das barreiras não-alfandegárias.

nem prevê órgãos supranacionais” (ALMEIDA, 1993b, p. 128). Ela é composta por dois órgãos centrais. O primeiro é o Conselho do Mercado Comum (CMC), integrado pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia, compreende o órgão superior do processo, cabendo-lhe a sua condução política e a tomada de decisão para assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos para a constituição do Mercosul. A presidência do CMC foi e é, mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994, exercida de forma rotativa entre os quatro Estados, em ordem alfabética e por um período de seis meses. Além dos participantes acima definidos, outros ministros ou equivalentes participam de suas reuniões quando necessário ou convocados. Todas as decisões deste órgão são tomadas por consenso e exigem a presença de todos os participantes.

O segundo órgão central é o Grupo Mercado Comum (GMC). Ele consiste no órgão executivo do Mercosul, cuja Secretaria Administrativa encontra-se em Montevidéu. É integrado por quatro membros titulares e outros quatro alternados por país. Representam os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica e Banco Central. Suas funções são zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo CMC; propor medidas concretas referentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de acordos com terceiros, e, por fim, fixar programas de trabalho para garantir os avanços no estabelecimento do mercado comum. Além disso, o GMC conta com o auxílio da Secretaria Administrativa, cuja função principal é guardar os documentos e realizar a comunicação e divulgação das atividades do Mercosul.

Na estrutura institucional do Mercosul, o papel do GMC concentra a função de negociador efetivo, preparando as pautas de discussão e contribuindo fortemente na formulação das políticas regionais. No plano nacional, os coordenadores de cada seção são os articuladores das políticas dos Estados. O peso e a importância do coordenador formal dependem da situação política de cada país, da relação entre os diferentes ministérios e, em alguns casos, do peso específico do ministro no quadro político.

A elaboração de uma estrutura institucional no Mercosul teve por propósito a limitação de atitudes desleais, ao proporcionar

mecanismos de controle sobre as ações dos Estados. Foram criados constrangimentos para aqueles que não cumprissem o estabelecido.

As negociações iniciais são realizadas no âmbito dos subgrupos de trabalho que são subordinados ao GMC. Inicialmente foram criados dez subgrupos<sup>10</sup> para tratar basicamente dos temas relacionados ao Programa de Liberalização Comercial. Como no Mercosul, os interesses imediatos eram primordialmente econômicos, os governos acordaram que para a realização dos objetivos apresentados no Tratado de Assunção deveria existir algum tipo de coordenação de políticas macroeconômicas.

O Programa de Liberalização Comercial determinava as reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação das barreiras não-tarifárias; a adoção de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, e o estabelecimento de uma tarifa externa comum que incentivasse a competitividade externa dos quatro países. Estes países deveriam cumprir esse programa adotando como instrumentos um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e as Cláusulas de Salvaguarda. Tudo isso sem descumprir os compromissos internacionais assumidos antes da celebração do Tratado de Assunção.

No final de 1991, foi incorporado à estrutura do Mercosul o Subgrupo de Trabalho-11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social cuja criação representava um avanço significativo na agenda integracionista porque incorporava nas discussões uma preocupação com aspectos sociais e, ao mesmo tempo, estabelecia a participação direta da sociedade nas suas discussões por meio das centrais sindicais de trabalhadores e das instâncias de representação empresariais. No entanto, estes subgrupos não possuem poder decisório, estando sua função restrita à formulação de propostas que são encaminhadas ao GMC, que as discute e seleciona aquelas a serem enviadas ao CMC, cujos membros têm o poder para tomar as decisões dentro deste processo de integração.

O Tratado de Assunção foi o ponto de partida para a coordenação de interesses diversos que surgiram ao longo do processo. Ele possibilitou a criação de um patamar mínimo de

---

<sup>10</sup> 1- Assuntos Comerciais; 2- Transportes Aduaneiros; 3- Normas Técnicas; 4- Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5- Transporte Terrestre; 6- Transporte Marítimo; 7- Política Industrial e Tecnológica; 8- Política Agrícola; 9- Política Energética; 10- Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

negociação, permitindo aos governos articular os objetivos dos diferentes grupos nacionais, a partir das propostas existentes no acordo.

Entretanto, para poder cumprir com seus objetivos e iniciar uma segunda etapa na integração, os países deveriam estabelecer, entre outras medidas, uma tarifa externa comum ampla, com o mínimo de exceções e com tarifas reduzidas ao máximo, levando em consideração as diferenças tarifárias existentes entre eles.

No início de 1992, os articuladores constataram que os avanços nas negociações foram mais lentos que o esperado, havendo possibilidade de não conseguir cumprir o prazo de dezembro de 1994. Para solucionar esse problema, o CMC decidiu estipular um cronograma de trabalho rígido.

Na reunião de Las Leñas, realizada em junho de 1992, os quatro governos definiram os temas das negociações para a formação da união aduaneira (contida dentro do Protocolo de Las Leñas), mantendo inalterado o prazo definido pelo Tratado de Assunção para o fim do período de transição, ou seja, 31 de dezembro de 1994. Isso implicou uma agenda ampla e com prazos curtos, o que dificultaria a própria negociação.

O Subgrupo de Trabalho 11 foi um dos mais afetados com esta decisão, pois as centrais sindicais precisaram concentrar-se no debate dos aspectos técnicos, em detrimento das questões sociais e políticas, aumentando o peso dos órgãos governamentais. As decisões posteriores de estender os prazos, particularmente as de Colônia, não contribuíram para a solução dessas dificuldades. Ao contrário, estimularam um razoável esvaziamento da agenda de discussões do SGT-11.

Na reunião de Las Leñas, estabeleceu-se também o calendário em torno da formulação da nova institucionalidade do Mercosul, definindo os instrumentos diplomáticos a regular sua administração e funcionamento a partir de janeiro de 1995. Porém, o cronograma de Las Leñas foi uma camisa-de-força para as negociações, pré-definindo os temas e seus prazos. A atenção dos subgrupos de trabalho concentrou-se nas discussões da TEC, deixando em segundo plano objetivos mais amplos da integração, como a promoção de políticas de desenvolvimento conjuntas ou de complementaridade produtiva, ou ainda, a cooperação científica e tecnológica.

Tendo como prioridade os aspectos comerciais da integração, os governos optaram por negociar aquilo que fosse possível, postergando o restante. Soluções como esta exemplificam o conteúdo da lógica da cooperação: cooperar em tudo com maior probabilidade de sucesso ou de consenso e em que houvesse interesse dos participantes; ou então, negociar apenas o que podia causar divergências e prejuízos imediatos, deixando para o futuro os temas considerados polêmicos que retardavam as negociações.

A Tarifa Externa Comum era entendida como o coração do Mercosul porque seria o ponto a partir do qual a integração poderia se aprofundar. Além disso, possuía uma relação direta com os interesses imediatos dos países que tinham que responder aos desafios da globalização, especialmente os ligados às questões econômicas.

A regionalização, portanto, seria a forma de reforçar os laços com o mundo e não de se isolar, como sugeriam alguns críticos dos processos de integração. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil sempre reafirmou seu interesse na consolidação de seu papel de *global trader*. A partir de 1985, o Brasil buscou fortalecer essa sua posição por meio de uma aliança com a Argentina, o que se concretizou mediante a formulação de um projeto de integração regional. Os resultados positivos dessa estratégia de política externa levaram a diplomacia e o governo brasileiros a intensificar as ações no sentido de ampliar as articulações regionais.

Esse processo se iniciou no governo de Itamar Franco, com a proposta da Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) lançada em 1993, teve continuidade com as iniciativas de aproximação dos governos de Fernando Henrique Cardoso – especialmente com a Venezuela – e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mas se intensificou significativamente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Nos governos de Lula da Silva se percebeu a ampliação dessa estratégia e a sua fundamentação apoiada no discurso de um Mercosul máximo, especialmente com o lançamento da UNASUL, que explicitou a lógica da articulação político-estratégica acima da comercial. Mas essa posição não foi exclusiva do governo brasileiro. O fortalecimento dentro do novo cenário internacional

pode ser considerado como um objetivo comum a todos os países latino-americanos já no início dos anos de 1990.

Para o Brasil, a integração baseava-se nas trocas econômicas, não explorando o potencial de aprofundamento da interdependência entre seus membros. A falta de coordenação macroeconômica, além de não cumprir a função de agregar mais setores relevantes das agências governamentais para o âmbito da integração, também resultou em mais conflitos econômicos, como os criados com a desvalorização do real em 1999.

As atenções concentraram-se na redução tarifária e, conseqüentemente, nos conflitos gerados por este assunto, transformando o Mercosul em um campo de batalha dos interesses econômicos, ao invés de uma arena de cooperação entre os países para a busca de uma melhor inserção internacional e de capacidade de resposta dos Estados frente às demandas sociais. Não se deve esquecer que o Mercosul envolveu, e envolve até hoje, países preocupados em alcançar a estabilidade econômica interna, o que em parte relegou a um segundo plano o cumprimento dos compromissos com a integração.

Os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. No entanto, a busca por um incremento no desempenho econômico em nível nacional (com o conseqüente aumento de capacidade competitiva) e uma melhor inserção política no sistema internacional continuam como metas a serem atingidas. Já o Mercosul permanece sendo um instrumento para a consecução desses fins.

Desta forma, o desenvolvimento da integração no Cone Sul reduziu a margem de manobra dos Estados participantes, constituindo-se numa tendência central das experiências de integração regional que visam níveis mais elevados de funcionamento. É importante lembrar que a partir do Tratado de Assunção, os quatro Estados membros assumiram o compromisso de apresentar nas negociações internacionais posições e propostas coordenadas, representando esta disposição a intenção de criar uma política comum do bloco regional no âmbito internacional. A união em torno de um posicionamento único e consensual entre as quatro nações permitiria, de acordo com as premissas estabelecidas, um fortalecimento de suas capacidades políticas.

Esse posicionamento externo comum dos integrantes do Mercosul nos organismos internacionais tem sido um fator de sustentabilidade para esse processo, porque os quatro países adotam uma lógica de alinhamento que, em alguns casos, traz resultados bastante positivos, como nas negociações da ALCA. A posição do Mercosul nessa negociação provocou um alinhamento de outros países da América Latina a favor de sua proposta, em oposição às pressões dos EUA. Mais que um alinhamento de oposição às propostas norte-americanas, essa coalizão em torno do Mercosul foi capaz de limitar a influência norte-americana, fato impensável se esses atores defendessem propostas isoladas.

De outra forma, contrariando as expectativas daqueles que defendiam um modelo de integração mais amplo e aprofundado, chamado aqui de Mercosul máximo, ocorreu uma alteração dos objetivos de longo prazo: a preocupação com criar as bases para o estabelecimento de um mercado comum deixou de ser central e, em seu lugar, ganharam importância as questões de interesse imediato.

Desde o início do Mercosul houve uma expectativa de ampliação da cooperação no Cone Sul com a incorporação de novos países nas negociações<sup>11</sup>, ou por meio do estabelecimento de acordos com outras experiências de regionalização, como no caso da Comunidade Andina de Nações (CAN, ex-Pacto Andino), por exemplo.

Foi estabelecido um novo período de transição para a consolidação da União Aduaneira e a formação do Mercado Comum durante a reunião de Buenos Aires. Ficou estabelecido que a transição teria início em 1 de janeiro de 1995 e deveria estar concluída até 31 de dezembro de 2001, prazo este que foi posteriormente prorrogado até 2006.

Assim sendo, os objetivos previstos até a reunião de Ouro Preto, realizada em 17 de dezembro de 1994, foram restritos a uma TEC marcada pelas listas de exceções e pelo Protocolo de Ouro Preto, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção, principalmente no que se refere à sua estrutura institucional. A ideia por trás da complementação, evitando-se uma possível substituição integral, era de que esta alternativa

---

<sup>11</sup> O Tratado de Assunção estabeleceu as normas de adesão ao processo, que está aberto aos demais países integrantes da ALADI, mas com restrição para os pertencentes a outras áreas de integração. A adesão resultaria de uma negociação a partir de uma solicitação endereçada aos membros do Mercosul, realizada pelo Estado interessado.

[...] permitiria pontualizar o foco das discussões mais importantes para a continuidade do processo negociador e evitar, em consequência, o inferno jurídico que uma abertura de todos os pontos poderia suscitar. Em termos contratuais práticos, o Tratado de Assunção deriva basicamente do programa estabelecido pela Ata de Buenos Aires e pelo ACE-14 e, portanto, não deveria desviar-se de seu eixo original (ALMEIDA, 1993a, p. 17).

Assim sendo, a nova estrutura institucional do Mercosul ficou praticamente inalterada: a CMC e o GMC permaneceram como os órgãos centrais do processo decisório – o Sistema de Tomada de Decisões continuou por consenso entre todos os Estados participantes – e os subgrupos, as instâncias de discussão das questões e de proposição. Houve apenas três mudanças importantes: a primeira, criou-se a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)<sup>12</sup> cuja função é assistir ao GMC, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados, acompanhando e revisando os temas e matérias relacionados com tais políticas comerciais, com o comércio interno ao Mercosul e o realizado com terceiros países. Em resumo, sua função é gerenciar a aplicação da TEC.

A segunda mudança foi a alteração do papel da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que de órgão de consulta externo passou a integrar formalmente a estrutura institucional do Mercosul; e, finalmente, uma inovação: criou-se o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) enquanto um órgão para representar os setores econômicos e sociais de cada país. Assim como nos subgrupos, o Fórum tem uma função estritamente consultiva e as suas recomendações devem ser encaminhadas ao GMC.

Todas essas modificações ou definições, relativas à estrutura institucional e ao processo decisório no Mercosul, só puderam entrar em vigor após todos os países terem cumprido seus requisitos internos: a aprovação do Protocolo pelos respectivos Congressos, e o depósito dos instrumentos de ratificação no país receptor do instrumento diplomático básico, no caso o Paraguai.

Apesar das mudanças estruturais, o sistema decisório permaneceu inalterado e a participação dos setores privados conti-

---

<sup>12</sup> É integrada por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, sendo coordenada pelos ministérios de Relações Exteriores. Suas reuniões são mensais ou sempre que solicitadas pelo GMC. Cabe a ela apreciar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais do GMC.

nuou restrita às instâncias consultivas. Com o decorrer do tempo, a estrutura poderia ser alterada havendo uma correlação de forças diferente da atual, permitindo aos grupos que permaneceram às margens das decisões a possibilidade de influenciá-las.

A manutenção do sistema decisório se justificou pela necessidade de garantir agilidade nas negociações, além de manter a estrutura institucional mais enxuta e menos burocratizada. Isso estava de acordo com os supostos do modelo de regionalismo aberto preponderante desse período.

No entanto, a preocupação com a legitimidade do processo levou esses governos a assumirem posições referentes ao modelo europeu: incorporação formal de uma instância legislativa – tal como ocorrera na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – e a criação do Foro Consultivo Econômico-Social que apresentava os mesmos propósitos e nome de seu equivalente europeu.

Esse mimetismo institucional ateu-se à esfera de criação de espaços de participação para a sociedade, sem implicações diretas para a lógica intergovernamental ou para o aprofundamento da integração. Apesar dos discursos governamentais sobre o comprometimento com o processo integracionista e com a meta de criação de um mercado comum, não houve nenhuma iniciativa no sentido de adotar os tradicionais instrumentos, para amenizar eventuais efeitos adversos gerados pelo processo de integração, como: os programas de reconversão ou modernização dos setores produtivos em condições desfavoráveis; os programas de recapitação da mão-de-obra, ou ainda, os de assistência para competição externa.

Durante o período de transição do Mercosul, a ausência de mecanismos compensatórios provocou várias manifestações de grupos privados, dos quatro países, descontentes com a integração. Esse tipo de oposição era mais comum entre os sindicalistas cujos setores se viam fortemente prejudicados com a liberalização econômica e o Mercosul. Em alguns momentos eles contaram com o apoio de associações patronais que também se sentiram desfavorecidas devido à concorrência de outras empresas. Essas tensões permanecem até os dias atuais e se tornaram manchetes recorrentes da mídia.

Além disso, os problemas econômicos se intensificaram na virada do milênio, estimulando o descumprimento dos acordos. A conivência com o não cumprimento das regras acordadas é um reflexo das limitações provocadas pela atual estrutura

institucional e decisória do Mercosul, a qual está baseada na negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos com mais autonomia e capazes de pensar estratégias regionais.

As motivações brasileiras e argentinas sobre essa questão têm levado, desde 1986, à defesa do intergovernamentalismo como forma de evitar os riscos de uma estrutura supranacional autônoma em relação aos Estados, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

Existe um entendimento comum entre os formuladores de política externa do Brasil segundo o qual o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental, ao menos por ora. Esta colocação é útil, pois permite apreender um elemento constitutivo fundamental das posições defendidas pelo governo brasileiro quanto à estrutura institucional do Mercosul: não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, defende-se a permanência dos atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços favoráveis, em termos relativos e/ou absolutos, dos interesses nacionais.

Independentemente do grau de institucionalização, o Mercosul demonstra que uma condição básica para a ocorrência da integração é a existência de interesses comuns entre os participantes, permitindo-lhes cooperar para obter benefícios futuros.

A partir de 1995, a agenda do Mercosul dividiu-se em duas grandes questões: a negociação de acordos de livre comércio com outros países e regiões e a solução dos conflitos. Esta última ganhou relevância com o aprofundamento da integração e o aumento de sua importância na pauta exportadora brasileira.

A entrada em vigor da TEC gerou uma série de conflitos entre os quatro países, especialmente entre Brasil e Argentina, motivados pelo descompasso entre os interesses internos de cada país. Em geral, os conflitos do Mercosul foram reflexos de adoção unilateral de medidas protecionistas para minimizar os efeitos negativos provocados pela integração regional ou pela abertura comercial. Com isso se romperam acordos prévios e o princípio da liberalização econômica.

A intensificação nas negociações referentes ao estabelecimento de acordos de livre comércio com outros países foi esti-

mulada basicamente por dois fatores: a ampliação de mercados para as exportações do Mercosul, e o estabelecimento de regras inibidoras de medidas arbitrárias e protecionistas por parte dos mercados importadores de produtos do Cone Sul.

Assim, os acordos estabelecidos com Chile e Bolívia, em 1996, assim como os negociados com México e Comunidade Andina, facilitariam o acesso de suas mercadorias e a compra em situação mais vantajosa de seus produtos. No caso da Bolívia, por exemplo, o acordo contemplou uma questão estratégica para o Brasil na área energética que foi a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, o mesmo vale para a incorporação da Venezuela como um novo membro.

Em 2000, havia a expectativa de modificação na situação do Mercosul no sentido de superar esta etapa de negociações voltada para a solução de conflitos. Os governos apostaram no “Relançamento do Mercosul”. Para o Brasil, a saída do presidente Menem amenizou as tensões, pois o final deste governo esteve marcado pela manipulação do Mercosul de acordo com os interesses da campanha presidencial argentina. O novo presidente argentino manifestou desde o início sua intenção de fortalecer a integração e encontrar consensos para as controvérsias. No entanto, a crise política e a renúncia do presidente argentino Fernando De La Rúa levantaram novas dúvidas sobre o futuro dessa integração.

Somente em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, a possibilidade de relançamento do Mercosul, e de um novo período para seu avanço e fortalecimento, ganhou impulso. Contudo, permanecia o grande desafio de conseguir realizar o aprofundamento da integração, isto é, de encontrar soluções para as instabilidades que atacavam as políticas econômicas da região (especialmente na Argentina) e para os problemas sociais que ganhavam espaço crescente nas agendas nacionais.

Considera-se que algumas mudanças ocorridas no caso do Mercosul foram importantes para sua sustentabilidade, enquanto outras favoreceram seu aprofundamento. No entanto, alguns problemas continuaram como fatores de forte desequilíbrio para a integração. A preocupação com a superação de tais questões, em boa medida, vem sendo o eixo das estratégias políticas de longo prazo elaboradas pelos governos.

Pela primeira vez a integração regional possui algumas características que lhe permitem ter uma certa estabilidade e sustentabilidade ao longo do tempo. Porém, isto não é sinônimo de ausência de conflitos. No entanto, as divergências são positivas para o processo porque estimulam a criação e adequação dos mecanismos de negociação e de acomodação dos interesses. Além disso, as disputas dentro do Mercosul incitam os debates sobre o tema a integração dentro da mídia e da própria sociedade, que passa a percebê-lo como algo que pode afetar seu cotidiano.

O problema com as disputas ocorre quando elas levam à total paralisação do processo ou ao desinteresse por parte dos governos envolvidos. No Mercosul nunca houve uma paralisação absoluta, tampouco as negociações foram totalmente suspensas. Somente uma vez, o Ministro do Desenvolvimento brasileiro tentou impor uma medida desse tipo, mas foi imediatamente impedido. Quanto ao desinteresse, pode ser encontrado em alguns membros do governo federal, mas não é uma alternativa do conjunto e nem chega a ser a preferência de um grupo majoritário porque os custos dessa opção seriam muito altos e os benefícios incertos.

Um fator novo que serviu como elemento de aprofundamento do Mercosul foi a mudança de concepção e interpretação acerca da integração. A lógica competitiva tem sido substituída para uma mais cooperativa, influenciada pelo fortalecimento no governo do grupo que defende um projeto integracionista mais aprofundado e amplo. Além disso tem prevalecido a preocupação com a minimização dos impactos negativos e tentativas de acomodar os interesses. Em alguns casos, os próprios setores econômicos têm buscado negociar diretamente e encontrar soluções consensuadas.

A atitude cooperativa de alguns setores demonstra que os benefícios imediatos são condicionados pelas perspectivas futuras. As opções são tomadas com base nas estratégias de médio e longo prazo, e não de acordo com vantagens circunstanciais momentâneas.

Essa mesma postura pode ser encontrada nos governos, embora seja menos evidente no caso do governo brasileiro. Neste ainda persistem setores desconfiados da necessidade de aprofundar a integração. Mesmo assim, a postura fundamentada em objetivos de longo prazo é reforçada continuamente quando os governos declaram sua intenção de criar uma moeda comum;

estabelecer passaportes unificados para os cidadãos do Mercosul; institucionalizar um sistema previdenciário interligado ou tribunais regionais, ou ainda realizar eleições diretas para o Parlasul, etc. A maioria dessas propostas é meramente discursiva, no entanto, algumas delas já estão em negociação e sua execução certamente afastará cada vez mais a possibilidade de retrocesso no Mercosul ao aumentar os custos de uma opção desse tipo.

Quando a consecução dos objetivos e interesses governamentais domésticos dependem de políticas adotadas conjuntamente com outros Estados visualiza-se uma interdependência entre as políticas nacionais. Para os defensores da perspectiva de Mercosul mínimo, esta situação leva à cooperação entre as nações, desembocando em alguns casos num processo de integração regional. No Brasil, o processo de integração pôde avançar somente quando esses pressupostos foram de alguma forma atendidos.

A coexistência das duas lógicas integracionistas aqui apresentadas imprimiu inconsistências à integração no Cone Sul, que oscila entre discursos e objetivos amplos e realizações e institucionalização restritas. Em consequência, os representantes da sociedade, tanto os parlamentares como as centrais sindicais e o empresariado, acabaram tendo um papel secundário e de menor importância nesta fase. Apesar disso, em alguns momentos, puderam influenciar decisões e incorporar na agenda governamental questões que não estavam diretamente ligadas aos interesses centrais dos quatro governos.

Essa situação parece estar se alterando por dois fatores: em primeiro lugar, as questões concernentes aos interesses econômicos centrais estão relativamente equacionadas ou encaminhadas dentro da integração; em segundo, os governos reconheceram que essas prioridades não amenizaram os problemas sociais e econômicos de seus países.

## **Os atores no Mercosul**

Os atores envolvidos no processo de integração do Mercosul podem ser classificados em três categorias: a) governamentais: presidentes, diplomatas e representantes ministeriais dos governos nacionais; b) estatais: parlamentares, representantes do poder judiciário e dos níveis subnacionais de governo (prefeituras, estados, províncias etc.), e c) sociais: sindicatos, associações,

universidades, ONGs (Organizações Não Governamentais) e outras instâncias não governamentais de representação interesses.

Essa diferenciação não se refere apenas à origem da representação desses participantes, mas exprime uma distinção fundamental nesse processo de integração pois apenas os representantes governamentais possuem efetiva participação no processo decisório do Mercosul, todos os demais têm caráter consultivo e não estão envolvidos na tomada de decisão.

Entre os próprios representantes governamentais há uma subdivisão: somente os participantes do GMC é que definem os rumos da integração, com especial destaque para os membros dos ministérios das relações exteriores e da área econômica. Juntamente com as presidências são esses os atores que determinam a agenda e os contornos ou características do processo.

A característica comum desses atores é a defesa do que foi denominado neste artigo de integração mínima, ainda que existam em alguns setores traços da retórica do Mercosul máximo, especialmente no caso da diplomacia presidencial. Em vários momentos, essa diplomacia deixou transparecer sua preocupação com um processo mais amplo e mais aprofundado.

Contudo, isso varia de país para país. No caso brasileiro é mais evidente que, das instâncias governamentais envolvidas na integração, o Ministério das Relações Exteriores é o ator central, enquanto os ministérios ligados à esfera econômica possuem uma participação na cooperação mais subordinada a agenda doméstica. A diplomacia presidencial no Brasil intensificou sua participação a partir do primeiro governo de Lula da Silva e, em boa medida, muitas das mudanças implementadas a partir de então refletem essa atuação que é marcada pela posição de defesa de uma integração mais ampla, de um Mercosul máximo.

Esse movimento apresenta um forte refluxo durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Em boa medida, o governo concentrou-se em apenas dar continuidade às negociações e manter o processo, mas não houve um real empenho em enfrentar seus problemas estruturais ou mesmo em reforçar a retórica de aprofundamento.

No caso argentino, encontramos um panorama um pouco diferente. Durante os governos de Carlos Menem havia uma preponderância do Ministério da Economia, chefiado por Domingo

Cavallo, pois a integração estava fortemente vinculada ao Plano de Conversibilidade. Nesse período, a posição neoliberal do governo Menem estava presente em toda a estrutura governamental. A mudança ocorreu a partir do governo de Néstor Kirchner que não apenas assumiu outro posicionamento em relação à integração, mas buscou retomar a lógica desenvolvimentista no Estado argentino.

Sem entrar no debate sobre as políticas kirchneristas e seus efeitos (tanto no caso de Néstor, como depois no de Cristina Kirchner, sua esposa), o fato é que a atuação argentina se pauta ainda pelo pragmatismo em relação ao andamento do processo. Contudo, é importante apontar que houve um aumento da influência da percepção pró-máximo também nesses governos.

O alcance dessa percepção pró-máximo promoveu na última década uma série de mudanças institucionais no Mercosul, sendo as principais delas uma ampliação da agenda de negociações e a maior participação dos representantes estatais e sociais, principalmente do primeiro grupo que não estava realmente contemplado no início da integração.

Sendo assim, à medida que a integração avançou, percebeu-se a consolidação de uma estrutura de poder decisório no Mercosul concentrada nos ministérios de Relações Exteriores e de Economia dos países. Estes ministérios são os únicos com poder efetivo de tomada de decisão, enquanto os demais órgãos e setores sociais participaram somente quando convocados, e exercendo o papel de consultores com direito, em alguns casos, a fazer recomendações.

Além disso, a centralidade da figura dos presidentes de cada país no CMC e desses ministérios no GMC ampliou os efeitos das crises comerciais, dando-lhes uma amplitude política que em princípio não existiria. Se os conflitos comerciais fossem administrados de uma forma mais técnica, essa politização dos problemas diminuiria e facilitaria o aprofundamento das negociações.

Para que isso ocorresse seria preciso aplicar mais os mecanismos de solução de controvérsias criados, o que não ocorreu no Mercosul. O Protocolo de Brasília foi utilizado o mínimo possível por desejo dos governos, dificultando a institucionalização desse tipo de instrumento para a solução de conflitos e a criação de uma jurisprudência específica. O Protocolo de Olivos manteve a mesma tendência de politizar as questões técnicas.

Apesar dos avanços obtidos no Mercosul, permanecem alguns aspectos similares às experiências anteriores e que prejudicam o processo de integração. Eles podem ser resumidos como sendo a fraca representatividade da sociedade no processo decisório integracionista e a pouca assimilação dessa temática no seu cotidiano.

Ao longo de mais de vinte anos de integração, basicamente dois grupos organizados da sociedade tiveram intervenção direta nas negociações do Mercosul: o empresariado e o sindicato. Os demais atores participaram de forma pontual ou não se interessaram por aderir de forma sistemática aos órgãos da estrutura institucional.

Mesmo havendo a participação contundente ou pontual, a temática da integração não foi incorporada pelo conjunto da sociedade brasileira. Esta última ainda desconhece os avanços ocorridos e os benefícios promovidos pelo processo. Ao contrário, generalizam-se e ganham evidência os conflitos e os impactos negativos porque estes são mais imediatos e até palpáveis. Esse quadro provoca desconfiança em relação à utilidade e necessidade de investir no Mercosul, deixando a impressão de sua iminente dissolução.

A desconfiança gera desinteresse pela participação nas negociações e apatia em relação à criação de mecanismos de influência nas decisões, nos quais os interesses poderiam ser expressos. Em geral, os negociadores brasileiros – especialmente do Ministério das Relações Exteriores – resistem à ideia de ampliar e fortalecer a autonomia da estrutura institucional do Mercosul, por considerarem que os rumos do processo devam ser definidos pelo governo federal. Com isso, tentam evitar que ocorra o mesmo que na Europa, isto é, a perda de controle sobre essas instituições.

Teme-se que à medida que essas instituições adquiram poder para decidir sobre um determinado assunto se instaure uma tendência de diminuir a capacidade dos Estados de controlarem seu processo decisório e, conseqüentemente, definirem os rumos do processo de integração. Além disso, outro aspecto que é visto com certa resistência por parte dos governos envolvidos é a possibilidade de a sociedade transferir para as instituições regionais as suas demandas, legitimando o seu poder e criando novas formas de participação social no processo.

No entanto, o avanço da integração supõe que essa conjuntura deva ser gradativamente superada a fim de que a integração se torne um instrumento de resposta às pressões domésticas e internacionais. Embora reconheça que as decisões governamentais resultam de um processo político, em que as lideranças disputam para definir qual seria a melhor escolha para essas demandas, suas opções derivam da acomodação de compromissos, conflitos e distúrbios entre os representantes das organizações burocráticas, que têm interesses diferentes e capacidade de influência assimétrica dentro da estrutura do jogo, e estão adequadas às regras do processo de tomada de decisão. Neste caso, os governos dependem do suporte de muitos grupos, com os quais possuem compromissos, o que significa que estão sempre acomodando interesses divergentes, com a finalidade de garantir a sua base de apoio.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por exemplo, tem papel fundamental no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul, por ser o órgão responsável pela formulação da política externa, concentrando o poder de decisão nessa área. Essa centralização apresentou vantagens, mas também trouxe problemas. Um deles é a necessidade de adaptar esse poder aos fenômenos da globalização e da regionalização, que trouxeram progressiva complexidade às relações internacionais, exigindo crescente coordenação de interesses no plano nacional, principalmente por sua conexão com as atividades de quase todos os órgãos da administração e dos grupos sociais. Este novo contexto tem pressionado por uma descentralização na definição da política exterior brasileira.

O aspecto favorável é que a política de integração regional do Brasil pôde, ao longo do tempo, manter razoável coerência e estabilidade ao ser coordenada por uma burocracia profissionalmente preparada que, mesmo com crises políticas no plano nacional e modificações importantes nos órgãos governamentais decisórios, deu continuidade às estratégias definidas pelos sucessivos governos e, em alguma medida, foi sensível ao que pode ser chamado de consenso nacional.

Porém, no tocante às políticas de integração regional, as persistentes dificuldades na articulação de interesses e pressões provenientes dos órgãos governamentais e da sociedade sugerem a necessidade de maior troca de informações e, eventualmente,

o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes para facilitar a acomodação dessas diferenças.

Adota-se o pressuposto intergovernamentalista de que as preferências são agregadas pelas instituições políticas nacionais. Os fins governamentais da política externa podem variar conforme as pressões domésticas realizadas por grupos sociais e/ou burocráticos, assim como pelas forças transnacionais. O comportamento da política externa dos Estados e suas preferências seriam moldados pela interação das demandas e respostas em cada um, considerando-se as oportunidades estratégicas para maximizar seus ganhos individuais absolutos.

Outro pressuposto é sobre a opinião pública nacional. Esta última, apoiando ou não a política governamental, é influenciada pelos resultados obtidos na integração ao «sentir» os seus efeitos e reagir tendo como parâmetro sua própria experiência. Grupos sociais que possuem interesses bem definidos, como é o caso dos sindicatos e dos empresários, têm maior facilidade e capacidade de intervenção.

Ainda assim, é evidente o baixo impacto que esses atores sociais têm para influenciar o processo decisório interno do Mercosul e suas características, e também para aproximar a população da integração como um todo. As centrais e ONGs não foram capazes de ampliar o interesse das sociedades envolvidas pelo processo integracionista, não surtindo o efeito dinamizador esperado.

À medida que se estruturam novas instâncias de participação, seu impacto vai além da mera criação de mecanismos para responder às demandas, gerando mudanças na agenda política, que podem fugir ou extrapolar os limites definidos pelo Estado-nação, e a capacidade de levar a um aprofundamento da cooperação.

No caso europeu, as instituições regionais receberam autoridade dos governos para executar suas funções, desfrutando de uma autonomia parcial. Com o passar do tempo, utilizaram parte desta autoridade para seus próprios propósitos, entre eles aumentar essa autonomia, gerando uma disputa entre os governos nacionais e as organizações comunitárias em torno dessas lacunas de controle dos primeiros sobre as segundas.

Paul Pierson (1998) analisa como esse mecanismo ocorreu no caso da Europa, demonstrando que a evolução das organizações comunitárias e das suas políticas públicas levaram ao surgimento

de lacunas no controle dos “Chefes de Governo”, criando espaços para a participação dos atores não-governamentais que influenciam a integração e, ao mesmo tempo, limitam a margem de manobra de todos os atores políticos, inclusive, para evitar esse processo. Isso configura o que esse autor chama de *lock in*.

A expansão das atividades políticas e das decisões das instâncias comunitárias na integração europeia aumentaram o número de atores envolvidos, provocando maior complexidade e, segundo Pierson (1998), uma sobrecarga que facilitou o aparecimento de consequências inesperadas e de falhas no controle dos Estados membros sobre as instituições do bloco.

Como resultado, uma vez “instituída” a falha de controle é muito difícil voltar atrás, pois se enfrenta a resistência dos atores organizacionais da comunidade. O surgimento de obstáculos institucionais para as reformas na Comunidade Europeia – no sentido de estabelecer retrocessos – representam custos excessivos para os chefes de governo que passam a ter como única margem de manobra evitar que esses “erros” se repitam nos novos acordos e instituições.

Ainda que a dinâmica europeia do *lock in* não tenha relação direta com a situação atual do Mercosul, a institucionalização do Parlasul, tal como foi pensada, abre a possibilidade de imprimir a lógica do *lock in* num processo de integração caracterizado pelo seu apego às estruturas institucionais intergovernamentais que, em princípio, seriam barreiras para o desenvolvimento dessas falhas de controle, direcionando o processo para uma tendência de aprofundamento.

O importante para a presente argumentação é apontar que este órgão do Mercosul resultou da pressão de grupos favoráveis à ideia de um processo integracionista mais amplo e aprofundado. Essa afirmação se justifica a partir de duas observações: já existia uma instância de participação para os representantes dos Congressos nacionais dos países-membros, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC); e a decisão em estabelecer eleições diretas para a escolha dos representantes parlamentares.

Na visão de seus defensores, a existência de um parlamento regional promoveria um aprofundamento no processo trazendo o debate político para o seu cotidiano, estimulando a formação de uma identidade política e uma cidadania regional (DR. ROSINHA, 2009). Esse grupo se fortaleceu com a ascensão dos governos de

esquerda, que venceram as eleições nos países do Cone Sul, no início dos anos de 2000, e foram sensíveis à concepção de que a cooperação entre essas nações era uma questão de identidade regional, o que ultrapassava a preocupação com os aspectos comerciais. Neste novo contexto, a ampliação institucional foi entendida como uma evolução natural para estimular o aprofundamento e a democratização do processo.

Embora permaneça a lógica intergovernamental na construção institucional do Mercosul, a nova realidade demanda maior envolvimento das esferas de representação social, especialmente dos políticos, como forma de aumentar a *accountability* e a democracia no seu interior. Como apontam Keohane e Nye (2000), essa democratização de estruturas internacionais pressupõe o estabelecimento de uma *accountability*, e também a definição de quem são os representados e de como se dá o processo de legitimação das decisões a partir de regras e procedimentos previamente definidos. Inclusive, de como devem ser os mecanismos de participação e qual sua real capacidade de gerar respostas às demandas.

Além disso, a criação de um parlamento emprestava ao discurso de relançamento do Mercosul uma força simbólica importante por trazer para o âmbito regional a figura de uma estrutura representativa dos sistemas políticos democráticos, simbolizando a incorporação da sociedade por meio de seus representantes e a vigência de uma nova agenda de negociação.

Esse papel de consolidação do processo não resulta de uma atuação deliberada por parte dos parlamentares no sentido de assumir esse papel, pois esse objetivo não aparece na sua agenda ou propostas. No entanto, o Parlasul não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes, pois todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

Portanto, em princípio, tais características poderiam credenciar essa instância a potencializar uma mudança como resultado de uma consequência imprevista: os parlamentares eleitos pelo voto direto, ao atenderem aos seus interesses próprios, gerariam coletivamente um resultado inesperado que poderia alterar os rumos da integração voltando-a para um

processo de aprofundamento que, no caso do Mercosul, não é desejado neste momento pelos governos nacionais.

## **Considerações finais**

Embora os governos tenham desempenhado um forte controle sobre as instituições do Mercosul e em seu processo decisório, não há garantias de que as novas regras definidas para a participação parlamentar não provoquem pressões por mudanças capazes de alterar esse cenário e, inclusive, a agenda do bloco regional. À medida que a integração avança no tempo, ela tende a incorporar novos atores e a ter que lidar com os resultados de suas decisões, com seus efeitos colaterais imprevistos ou não-antecipados.

Esse é o pressuposto por trás da Teoria do Caos: como os efeitos são imprevisíveis, não é possível estabelecer antecipadamente os resultados de determinadas decisões, ainda que estas sejam aparentemente insignificantes (KEOHANE; NYE, 2000). O neo-institucionalismo busca dar maior previsibilidade a essas incertezas, reforçando o papel das instituições políticas enquanto uma engenharia institucional que delimitaria os comportamentos dos atores e determinaria os efeitos em contextos semelhantes.

Mas isso não elimina as incertezas. As instituições consistem em normas e procedimentos que simplificam o processo de interação entre os atores, limitando-lhes as escolhas e determinando seus comportamentos, facilitando o acesso às informações necessárias para a tomada de decisão e diminuindo os custos de realizar escolhas. Apesar desse lado positivo, a racionalidade dos atores é limitada pela capacidade destes de medir e conhecer seu entorno, reconhecendo que é impossível ter toda a informação e realizar todos os cálculos demandados para se atingir a certeza.

Portanto, as instituições são soluções relativamente eficientes para os problemas da ação coletiva porque as rotinas institucionais reduzem os custos entre indivíduos e grupos, os quais resultam dessa informação incompleta sobre a conduta dos demais atores, e induzem a um determinado processo de reprodução dos comportamentos que gera alguma previsibilidade, mas não certeza.

Dentro dessa lógica neo-institucional, a função estratégica das instituições é definir a forma como a interação se desenvolverá, sendo um instrumento para estruturar e ordenar o ambiente, que deverá se adaptar às mudanças e novas demandas do

contexto. Ou seja, a eficiência das instituições fundamenta-se na sua capacidade de garantir a repetição dessas rotinas de comportamento e regras de jogo ao longo do tempo e de ajustá-las num processo contínuo de mudança institucional. Neste processo, são criadas rotinas cada vez mais complexas como instrumentos para reduzir as incertezas existentes nas interações entre os atores sociais.

Utilizando esse pressuposto neo-institucional para analisar o Mercosul, podemos afirmar que a sua estrutura institucional apresenta esse desenvolvimento dinâmico, mas que suas regras e procedimentos permanecem rígidos.

Ao longo de seus mais de vinte anos de existência, o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma, ao desdobrar antigas estruturas em novas instâncias e criar organismos para atender a novos temas que foram sendo incorporados nas negociações. Isso trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e de participantes envolvidos, entendidos aqui como representantes dos Estados membros.

Uma análise sobre a evolução institucional do Mercosul a partir de seus organogramas<sup>13</sup> evidencia como esse processo se ampliou após o Protocolo de Ouro Preto de 1994. Este estabeleceu a constituição da estrutura institucional definitiva do bloco, complementando o Tratado de Assunção de 1991, o qual é o acordo-quadro de todo o processo.

Os organogramas apresentam três tipos básicos de órgãos: os decisórios; os deliberativos e de assessoramento, e os consultivos. Participam do primeiro tipo apenas o CMC, o GMC e a Comissão de Comércio. Os órgãos consultivos são, geralmente, integrados por representantes da sociedade, como no caso do Foro Consultivo Econômico e Social; do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), e do Parlamento. Todos os demais são instâncias de deliberação e assessoramento nas negociações.

De todas as instâncias apresentadas nestes organogramas, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo, não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em

---

<sup>13</sup> Estes podem ser encontrados no site do próprio Mercosul e no do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco manteve as mesmas características iniciais.<sup>14</sup>

Esse desenvolvimento institucional pode ser entendido como uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores. Portanto, as normas e procedimentos permanecem pouco flexíveis.

Desde o início, o processo decisório do Mercosul tem se caracterizado pela difusão de instâncias de discussão – que geralmente são coordenadas por representantes dos ministérios de relações exteriores, que orientam os trabalhos de acordo com a agenda pré-estabelecida pelos governos –, e pela concentração decisória, não havendo ampliação da mesma desde o Protocolo de Ouro Preto de 1994 (MARIANO, 2011). Este Protocolo foi responsável por criar a Comissão de Comércio que assessora o GMC e tem por objetivo conduzir a política comercial acordada pelos quatro Estados Partes.

Os grupos *ad hoc* (GAH), os subgrupos de trabalho e as reuniões especializadas assessoram e subsidiam os trabalhos do GMC, que é o órgão executivo do Mercosul. Embora o papel do GMC seja regulamentar a aplicação do Tratado de Assunção, assegurando o avanço da integração regional e a negociação de acordos com terceiros países e/ou integrações regionais, é nessa instância que se deliberam quais serão as resoluções encaminhadas para o CMC.

Ou seja, ainda que nos organogramas o CMC apareça como o órgão máximo do Mercosul e o responsável final pela tomada de decisão, é no âmbito do GMC que se definem as escolhas sobre quais serão as políticas a serem decididas. Propostas produzidas pelo Parlasul (pela antiga Comissão Parlamentar Conjunta) e pelos Foros Consultivos, por exemplo, são encaminhadas ao GMC que as analisa e determina quais delas tramitarão pelo CMC. Esse filtro exercido pelo GMC muitas vezes desestimula a atuação dessas instâncias de representação da sociedade porque limita a sua capacidade de produzir resultados efetivos.

A falta de resultados positivos gera expectativas negativas em relação aos benefícios que a integração produz, mesmo que os números e os resultados efetivos demonstrem o contrário. Um problema observado é que o grau de comprometimento com o

---

<sup>14</sup> A Secretaria Administrativa sofreu uma pequena alteração com o Protocolo de Ouro Preto: ela foi incorporada ao organograma do bloco, mas não alterou seu status de instância de apoio operacional.

processo está fundamentado na percepção, especialmente para aqueles atores que não fazem parte do núcleo decisório. Decorre disso a importância, no caso de processos de integração como o Mercosul, de se estabelecerem os mecanismos para aprimorar a participação.

Dentro da lógica institucionalista, a ação dos atores é condicionada pela interpretação que os indivíduos fazem das instituições que foram criadas para resolver um problema de ação coletiva, tal compreensão pode reduzir as incertezas na negociação. O estabelecimento de um processo de cooperação regional e a criação de uma estrutura institucional, como a do Mercosul, não podem ser explicados apenas como resultados de vontades políticas de governos ou de pressões empresariais. Resultam da necessidade de estabelecer um sistema de governança para lidar com uma realidade complexa em que cada um dos atores envolvidos – neste caso, cada um dos Estados – percebe que, isoladamente, suas chances de atingir um resultado ótimo são menores.

Desse modo, a institucionalização da relação permite que os atores estabeleçam as regras e princípios que guiarão a interação entre eles, e delimita as possibilidades de escolhas e ações possíveis, dando maior previsibilidade e segurança ao processo decisório. Essa expectativa em relação ao comportamento do outro acaba definindo e restringindo as estratégias adotadas pelo ator para alcançar seus fins, o que permite a sedimentação de um aprendizado fundamentado em experiências comuns, as quais levarão a interpretações convergentes para a construção de uma cooperação.

A experiência de participação numa instituição potencializa a convergência de interesses na medida em que os atores percebem, ao longo do tempo, quais são os reais limites para a sua ação e para a dos demais; e, dentro desses contornos, estabelecem sua estratégia e escolhas. Logo, as instituições reduzem os custos de participação/negociação ao diminuírem o grau de incerteza nas relações.

Os momentos de crise do Mercosul se dão justamente em função da incapacidade do bloco de reduzir a incerteza de seus participantes nos momentos decisórios. O comportamento que prevalece entre os representantes governamentais desde o final do período de transição – e, especialmente, após as crises econômicas do final dos anos de 1990 –, é o de descumprimento

dos acordos e de estabelecimento de exceções às regras. No caso dos demais atores, a percepção é de pouca efetividade de sua participação, desestimulando seu envolvimento.

O comprometimento com as regras pressupõe que o ator considere realmente que os demais também acatarão o acordado, aceitando os custos envolvidos, e que o seu descumprimento implicará em algum tipo de punição que reduzirá os possíveis benefícios advindos dessa escolha, desestimulando, assim, a adoção de uma estratégia não cooperativa (YOUNG, 2000).

Esse comprometimento não elimina os conflitos de interesse e as disputas no âmbito das instituições, mas contribui para que estes sejam resolvidos dentro das normas pré-estabelecidas e conhecidas por todos, reconhecendo que a cooperação e a coordenação das ações individuais podem gerar para o grupo um bem-estar maior do que as iniciativas autônomas. Deve prevalecer entre os participantes a percepção de que todos os interesses podem ser levados em consideração e, em algum momento, serem atendidos.

O Mercosul apresenta uma tensão nesse caso, porque ao mesmo tempo que os discursos reforçam a importância do processo integracionista para os países-membros, e para as estratégias em outras instâncias internacionais, há dificuldade em fortalecer sua estrutura institucional e dar mais estabilidade às relações, inclusive, em promover alterações institucionais significativas.

As tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, contudo, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório que apresentou uma série de problemas ao longo do tempo, tais como: déficit democrático; pouca efetividade; lentidão; incerteza etc. Essas ampliações coincidem com os momentos de “relançamento” da integração, quando os governos apresentam uma disposição em promover inovações institucionais a fim de impulsionar uma nova dinâmica no processo integracionista, procurando manter de forma intacta a característica central do bloco, isto é, o intergovernamentalismo.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que, em 2003, os presidentes dos quatro países-membros acordaram promover um novo impulso na integração regional, a partir de um ajuste institucional, e ampliar a temática social nas negociações. Eles também consideraram como um passo fundamental a

institucionalização de um parlamento regional que, desde o início, suscitou um intenso debate entre os seus defensores e os céticos. Estes últimos não estavam convencidos da necessidade da criação dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio. Já os defensores entendiam a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo, na qual o parlamento consistia em um instrumento central na sua consolidação e democratização (MARIANO, 2010).

As mudanças políticas nos cenários domésticos, com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros, permitiram a ascensão de grupos com uma outra concepção de integração ao processo decisório do Mercosul. Embora estes novos grupos defendessem um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

Essa contradição desestabiliza e inviabiliza a consolidação da cooperação, porque representa uma continuidade na lógica preponderante dos negociadores quanto ao significado do aprofundamento da integração, não aceitando a transferência de autoridade e autonomia para a institucionalidade regional.

As duas visões da integração estão em constante tensão no caso do Cone Sul, mas nos momentos que convergem, por diferentes razões, produzem efeitos mais negativos do que positivos. Os defensores de uma integração mais limitada e pragmática, como diria Rubens Barbosa, são fortemente questionados nos momentos de crise e pressionados a assimilar a agenda dos entusiastas de uma integração profunda, como forma de garantir o apoio à continuidade do processo, uma vez que ambos os lados defendem a sua continuidade.

Ao responderem nesses termos, os pragmáticos parecem não possuir uma proposta alternativa à situação. É possível sugerir que lhes falta um projeto de longo prazo bem elaborado e por isso adotam como modelo a experiência europeia, que em virtude de sua longevidade e bons resultados é concebida como um parâmetro ideal do que se deve fazer. A reprodução de instâncias europeias no Mercosul tem permitido a convergência dos dois grupos (pragmáticos e entusiastas da integração profunda),

garantindo legitimidade ao processo, mas sem superar os seus problemas.

De acordo com alguns depoimentos de entrevistados para a pesquisa que fundamenta este artigo, a experiência europeia serviu como parâmetro para a proposta do Parlamento do Mercosul porque era a mais avançada e conhecida (CANESE, 2009; COSTA FILHO, 2011; DR. ROSINHA, 2011; DRUMMOND, 2011), mas havia o reconhecimento de que os contextos e características de cada processo necessitariam ser levados em conta na formulação da proposta do Parlasul, a qual deveria estabelecer regras, procedimentos decisórios e atividades que condicionassem os comportamentos de seus participantes no âmbito regional, guiando as interações entre eles e, ao mesmo tempo, refletindo suas características domésticas o que permitiria uma identificação real com a nova instituição.

Nesse sentido, os governos dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff mantiveram a estratégia de ampliação e o discurso de destino, entretanto, trouxeram novos elementos para a lógica regional como: repensar a estrutura institucional e ampliação da agenda como indicadores de disposição de caminhar para um aprofundamento; considerar a integração como instrumento de superação dos problemas estruturais (pobreza, subdesenvolvimento etc.), e região como central para a estratégia brasileira de se consolidar como *global player*.

Essas mudanças de percepção na política externa brasileira sobre o tema da integração também refletiram em novas atitudes, a partir dos anos de 2000, entre as principais alterações se destacam: a aceitação por parte do Brasil de ter um papel financiador da integração na América do Sul<sup>15</sup> e o empenho em consolidar sua liderança regional ao mesmo tempo que buscava se afirmar como uma liderança mundial dos países emergentes.

Alguns poderiam interpretar isso como o governo brasileiro assumindo o seu papel de liderança e de *paymaster* na região (MATTLI, 1999), uma postura bem distinta daquela dos anos de 1990 em que os governos claramente relutavam em assumir essa função. No entanto, é na tentativa do país se converter numa liderança regional que se percebe a continuidade da posição da integração para a política externa brasileira, pois se tornar esse tipo de liderança pressupõe não somente financiar os projetos

---

<sup>15</sup> O Brasil utilizou o BNDES, mas se mostrou resistente em implementar a proposta venezuelana do Banco do Sul.

de infraestrutura; renegociar as dívidas e acordos; realizar os investimentos nos demais países, mas também conceber e defender um projeto que congregue os diversos interesses e aponte para uma estratégia coletiva de inserção internacional da região. Ser essa liderança supõe também a capacidade de estabelecer uma relação de confiança/previsibilidade entre os parceiros, assim como de criar mecanismos que garantam a implementação e continuidade dos acordos.

Ainda que na última década tenha ocorrido uma maior convergência entre os governos assim como a ampliação da agenda de negociação e disposição de dar um outro caráter à integração, não é possível dizer que há um projeto para a região em desenvolvimento. As mudanças implementadas não alteraram a principal fragilidade dos projetos em andamento, isto é, a ausência de mecanismos de garantia e previsibilidade.

Como isso poderia ser obtido? Por meio do reforço da institucionalidade regional, dando-lhe mais autonomia em relação aos governos nacionais, o que poderia ser chamado de assumir um caráter supranacional, e possibilitando que essas estruturas tenham um funcionamento mais independente das mudanças de governo e dos contextos nacionais.

Na América do Sul, nenhum projeto que o Brasil participa atualmente apresenta esse caráter. O discurso desse país sobre o aprofundamento da integração não passa por uma alteração nesse aspecto. Permanece a lógica de estruturas decisórias estritamente intergovernamentais. Com isso, o Mercosul em seus mais de 20 anos continua tomando as decisões da mesma forma que no início. A UNASUL que pretende ser uma inovação, ao propor um processo regional em que a questão das trocas comerciais não é central, mantém e reproduz a mesma lógica decisória do Mercosul, isto é, uma lógica sujeita às alterações de humor das políticas nacionais, o que gera incerteza e desconfiança entre os parceiros.

A pretendida liderança brasileira é construída a partir de um reconhecimento do papel estratégico da região para a sua política externa, e para as pretensões brasileiras no plano internacional, mas ainda dentro de uma perspectiva autônoma e, de certo modo, independente em relação a região. Diante dessa realidade é difícil construir projetos de integração que possam promover de fato o desenvolvimento regional e fortalecer às estratégias coletivas de cooperação entre os países da América do sul.

MARIANO, K. L. P. Regionalism and the Brazilian foreign policy: the Mercosur experience. *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 47-86, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *Regionalism has assumed a central role in the of Brazilian foreign policy formulation since the late 1980s, but not always with the same connotation, producing over time different strategies and actions by the Brazilian governments. This article demonstrates that these changes represent changes in the perception about the objectives and limits that the integration issue has acquired, and explains the redirects assumed by the Brazilian representatives. At the same time, and despite the different emphases, it argues that there was a continuity in the understanding about the role of regionalism for Brazil. The objective of the article is to show how this tension between changes and continuity in the Brazilian posture ended up marking the evolution of the South American integration process.*

■ **KEYWORDS:** *Regionalism. Mercosur. Foreign Policy. Brazil.*

## Referências

ALMEIDA, P. R. A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, n. 9, 1993a.

ALMEIDA, P. R. O Mercosul institucional. In: ALMEIDA, P. R. O *Mercosul no contexto regional e internacional*. Rio de Janeiro: Edições Aduaneiras, 1993b.

BRASIL. *Acordo de Complementação Econômica – 14 (ACE-14)*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3751/1/secretaria/protocolos\\_adicionales\\_al\\_ace\\_n%C2%B0\\_18\\_aladi](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3751/1/secretaria/protocolos_adicionales_al_ace_n%C2%B0_18_aladi)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. *Ata para a Integração Argentino-Brasileira*. 29/07/1986. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/porta%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

BRASIL. *Tratado de Integração e Cooperação Brasil e Argentina*. 1988. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_281\\_758.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2008.

BRASIL. *Ata de Buenos Aires*. 06 de julho de 1990. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b\\_24\\_2011-10-17-15-48-37](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37)>. Acesso em: 11 mai. 2008.

BRASIL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

BRASIL. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

CANESE, R. *Entrevista* com o Deputado paraguaio no Parlasul. Rio de Janeiro, 1 set. 2009.

COSTA FILHO, A. F. *Entrevista* com Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Brasília, mai. de 2011.

DR. ROSINHA. Apresentação. *Seminário Internacional Parlamento do Mercosul e sociedade civil: caminhos para uma maior democratização da integração regional*. Rio de Janeiro: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (IRLS) e Instituto Solidariedade, 1 e 2 de setembro de 2009.

DR. ROSINHA. *Entrevista* com Deputado Federal / PT – PR. Brasília, mai. 2011.

DRUMMOND, M. C. *Entrevista* com Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Brasília, mai. 2011.

KEOHANE, R. O.; NYE JR., J. S. Introduction. In: NYE JR., J. S.; DONAHUE, J. D. (Rds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000, p. 1- 41.

MARIANO, K. L. P. *Parlamento do Mercosul: continuidade ou mudança?* Araraquara: UNESP, 2010. Relatório Final da Pesquisa financiada pelo CNPq.

MARIANO, K. L. P. Um modelo para avaliação de integração regional e a experiência do Mercosul. *Tese de Livre-docência defendida junto ao Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Araraquara, UNESP, 2011.*

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

PIERSON, P. The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (Eds.). *European integration and supranational governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 27-58.

YOUNG, O. (Ed.). *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 2000.