

INTEGRAÇÃO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO: UM BALANÇO DA EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL

Karina Lilia Pasquariello MARIANO
Milton LAHUERTA

Este volume de *Perspectiva* se abre com o dossiê “MERCOSUL”, dedicado a analisar algumas das dimensões dilemáticas presentes na armação política, legal e institucional que vem conformando a constituição desse bloco. Além do dossiê, o leitor encontrará mais três textos, organizados em duas seções temáticas. Na primeira, “Desenvolvimento e inclusão”, encontram-se dois densos trabalhos, resultantes de pesquisas em andamento, debatendo a questão do desenvolvimento. Um focado na educação superior, como dimensão chave de uma concepção de desenvolvimento mais sintonizada com os problemas contemporâneos; o outro, preocupado em apontar as dificuldades postas ao desenvolvimento regional, com base numa pesquisa sobre três projetos de desenvolvimento, estruturados em torno da hidrovía Tiête-Paraná. Por fim, encerrando o volume, na seção “Teoria Política”, o leitor encontrará um artigo que resgata as condições que possibilitaram a emergência do pluralismo como uma adaptação teórica do liberalismo clássico à realidade dos grupos de interesse no contexto das sociedades capitalistas desenvolvidas.

O dossiê MERCOSUL conta com cinco textos que, a despeito da diversidade de posições e temas, têm em comum uma perspectiva positiva em relação à constituição do bloco. Mesmo que reconhecendo que há ainda muitas dificuldades em sua implementação e que a integração está bem aquém do esperado após 21 anos de existência, em todos os textos parte-se da constatação que se está diante de um processo vivo sobre o qual vale a pena refletir e propor medidas para o seu aperfeiçoamento.

Desde 21 de março de 1991, quando os governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, houve muita especulação a respeito dos desdobramentos desse processo de integração e sobre suas possíveis implicações para os países membros. Ainda que com críticas e reticências, o debate acadêmico foi tomado por certo otimismo, justificado pela percepção de que, tal como ocorrera na Europa, a integração impulsionaria o desenvolvimento da região.

Não obstante tais expectativas, as esperanças depositadas no MERCOSUL não completariam uma década. Ao final dos anos 1990, o Cone Sul encontrava-se mergulhado em grandes dificuldades econômicas, com o comércio intrarregional retraído e com o crescimento das disputas e conflitos entre os países; do mesmo modo, no campo político, ressurgiam as ameaças à estabilidade democrática, com a tentativa de golpe militar no Paraguai em 1996 e a renúncia do presidente argentino Fernando de La Rúa, sob fortes protestos populares, em 2001, para não mencionar os casos mais recentes. Desde então, muitos anunciaram a morte do MERCOSUL ou preconizaram o seu desaparecimento.

Mas por que, a despeito de todas as dificuldades, o processo de integração continua? Ao longo dos seus 21 anos foram várias as respostas dadas a este questionamento: por motivos ideológicos, por interesses econômicos, por inércia da burocracia estatal, por conveniência dentro da estratégia política internacional, etc. Talvez a resposta correta seja por tudo isso e por algo mais. Como é sabido, o MERCOSUL não envolve apenas trocas comerciais, embora essa dimensão ainda seja o elemento chave do processo de integração. Com o tempo esse bloco foi adquirindo maior complexidade, ganhou legitimidade e capilaridade nas sociedades que o compõem ainda que sua potencialidade não esteja suficientemente compreendida. O fato é que, para além das intenções e vaticínios que anunciam o seu ocaso, (des)construir o MERCOSUL é bem mais complexo do que parece.

Os textos do dossiê tratam alguns desses aspectos e buscam demonstrar que o MERCOSUL já é bem mais do que um acordo comercial, bem distinto da integração imaginada no início da década de 1990. Neste sentido, os artigos são expressivos dessa complexidade e problematizam aspectos do processo de integração regional que não receberam a devida atenção no

ambiente acadêmico e tampouco nos meios de comunicação de massa.

O artigo de Regiane Nitsch Bressan discute uma dimensão importante da integração, que perpassa todos os artigos do dossiê: o problema da institucionalização do MERCOSUL no qual partes expressivas dos ordenamentos e acordos aprovados no âmbito do bloco não foram regulamentados ou devidamente implementados. Diferentemente da maioria dos críticos que apontam os problemas comerciais como o cerne da crise desse processo integracionista, os estudos consideram que é a falta de uma institucionalização adequada o seu pior entrave. Preocupada com essa dimensão, Bressan aborda a institucionalização do MERCOSUL através do tratamento do Sistema de Solução de Controvérsias, revelando como ele se relaciona com a solução institucional de conflitos comerciais. Para isso, resgata o processo de constituição e reformulação desse Sistema, expresso através da assinatura do Protocolo de Olivos e da consequente criação do Tribunal Permanente de Revisão, para demonstrar a resistência dos Estados mais fortes – Brasil e Argentina – em acionar esse Tribunal e acatar suas decisões, preferindo a negociação política direta para resolver seus conflitos e fragilizando assim a consolidação da estrutura institucional do MERCOSUL.

A verificação dessa afirmação encontra-se na própria postura de seus governantes, pois quando os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner decidiram promover uma nova agenda integracionista, a questão institucional foi considerada estratégica e fundamental para impulsionar esse projeto, dando origem a uma nova agenda de negociações pautada na criação de um tribunal permanente, de um parlamento regional, de fundos estruturais e no tratamento formal dos problemas sociais compartilhados por esses países.

Portanto, analisar o sistema de Solução de Controvérsias não implica apenas discutir a regulamentação das relações comerciais entre os países envolvidos, mas envolve também a construção de um ordenamento jurídico comum. Essas dificuldades, em muitos momentos, se tornam mais evidentes e acabam revelando a falta de consenso e a dependência da vontade política dos governos, com isso a consolidação da estrutura institucional do MERCOSUL fica problematizada.

Ao mesmo tempo, a integração torna-se um elemento importante nas discussões políticas internas dos Estados-

membros, como bem o demonstram Karina Lilia Pasquariello Mariano e Bruno Theodoro Luciano, tratando da regulamentação das eleições diretas para o Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2014, e de suas implicações no debate sobre a reforma política que está sendo travado no âmbito do Congresso Nacional brasileiro. Os autores partem da hipótese de que o referido projeto representa um transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional, já que sua aprovação seria uma espécie de ensaio das mudanças ainda em discussão no legislativo brasileiro.

Essa interdependência entre aspectos nacionais e regionais, presente na agenda criada pelos governos Lula e Kirchner, envolve a perspectiva de que o enfrentamento dos problemas sociais sofridos por esses países exige a consideração de uma dimensão coletiva. Em especial, no que se refere ao caso dos dois países considerados menores dentro do bloco – Paraguai e Uruguai – como pode ser observado na discussão sobre políticas migratórias feita por Susana Novick. Em seu texto, a cientista social argentina, trata exatamente dessa inter-relação entre questões sociais e integração regional, através da análise comparativa das políticas migratórias de Uruguai, Paraguai e Chile. Novick objetiva mostrar que nem a integração do Cone Sul é exclusivamente econômica nem o MERCOSUL é apenas um conjunto de acordos entre os governos envolvidos. Para ela, os movimentos migratórios constituem um aspecto sociocultural essencial, capaz de determinar o aprofundamento desse processo numa chave democrática e inclusiva.

Não obstante, o aprofundamento democrático desse processo não será tarefa simples, ainda que ele atenda a reivindicações de grupos sociais, políticos e acadêmicos que acreditam na integração regional como um instrumento decisivo para a promoção do desenvolvimento regional e para a superação dos problemas sociais da região. O fato é que nem sempre o foco dos governos está voltado para a solução dos problemas de longo prazo, como bem o demonstra o artigo de Gustavo Rosolen Tessari sobre a institucionalização do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Tessari mostra que, para além do objetivo declarado de promover a convergência estrutural entre os Estados-membros, o fundo se estabeleceu como instrumento para evitar o descontentamento das economias menores com os resultados da integração, contribuindo, assim, paradoxalmente,

para a estratégia dos sócios maiores, calcada na estabilidade sem aprofundamento institucional do Mercosul.

Os textos que compõem o dossiê revelam a complexidade desse processo de integração regional que, não sendo linear e muito menos consensual, é, pelo contrário, marcado por tensões, divergências e contradições. Os mesmos governantes que em seus discursos defendem a mais ampla integração e o aprofundamento nas relações entre os países-membros do Mercosul, assumem medidas que entram o seu avanço e dificultam a construção de um ordenamento institucional consolidado e respeitado. Essa aparente esquizofrenia governamental é explicada pela tensão permanente entre os interesses internos (e a lógica do jogo político doméstico) e as decisões sobre política externa adotadas pelos governos que trabalham com múltiplos cenários e estratégias de longo prazo. No último texto do dossiê, Damián Paikin, após a decisão argentina de impor freios às importações, mostra isso muito bem, ao tratar das disputas comerciais no interior do MERCOSUL numa perspectiva que não se limita à dimensão conjuntural, mas, tendo em conta causas históricas profundas, problematiza a viabilidade do modelo de integração regional no marco de políticas nacionais afirmativas.

Mesmo apontando dificuldades na implantação do MERCOSUL, o dossiê reconhece que a institucionalização desse bloco regional revela-se um ponto de partida importante para a reflexão sobre os limites da cooperação no atual contexto internacional, bem como sobre as alternativas de superação do subdesenvolvimento para os países envolvidos. Não a toa, as questões tratadas no dossiê encontram desdobramento na seção “Desenvolvimento e inclusão”, que conta com dois textos preocupados com a necessidade de se avaliar experiências recentes e de pensar um novo conceito de desenvolvimento, inclusive privilegiando abordagens inovadoras sobre a questão regional.

O primeiro, de Vera Alves Cepêda e Antonio Carlos Henriques Marques, baseia-se numa pesquisa em andamento e busca analisar o contexto e as motivações que orientaram a recente expansão do ensino superior público no Brasil, dando especial ênfase ao crescimento das universidades federais (IFES). Para os autores, a ampla e enérgica ação do governo federal na última década voltada para a área do ensino superior, por sua magnitude, pode ser vista como uma política de estado, consciente e concertada,

visando desencadear uma nova era de desenvolvimento. Com base nessa hipótese, procuram detectar o impacto quantitativo da expansão e suas estratégias qualitativas – com destaque para o tema da inclusão e da diminuição de desigualdades sociais e culturais a partir de novas bases de acesso, de ingresso, de permanência e *telos* de atuação das universidades públicas. O vínculo direto entre as IFES e a política governamental federal, além de estar produzindo mudanças de grande profundidade no sistema de ensino superior em plano nacional, também seria revelador de que há em curso nas políticas públicas brasileiras uma nova forma de desenvolvimentismo, com objetivos e estratégias distintas do clássico modelo desenvolvimentista centrado na aceleração para a modernização. Nessa nova versão, apenas deflagrada pelo projeto governamental, o perfil redistributivo e inclusivo ganharia um forte destaque, com lugar privilegiado para a política expansionista no ensino superior público como fator de inclusão e de empoderamento.

O artigo seguinte analisa três planos de desenvolvimento regional propostos para a região dos vales dos rios Tietê e Paraná: o Projeto Calha (CITP, 1994), o Plano de Fomento (CESP, 1996) e o Plano Máster (ADTP, 1996). O objetivo dos autores ao realizar o estudo apoia-se na perspectiva de contribuir para a reflexão sobre a reformulação e sobre o estilo de políticas públicas necessárias para se estabelecer um novo padrão de desenvolvimento regional no país.

O último texto do volume, de Daniela Mussi, recupera o processo de surgimento do “liberalismo dos grupos de interesse” na ciência política como uma tentativa de solucionar a crise paradigmática nesse campo do conhecimento que se instaura a partir do início do século XX nos Estados Unidos. Dando ênfase ao contexto histórico de emergência da administração e do estatismo como desafios centrais da atividade política, o trabalho busca reconstruir os principais aspectos que caracterizam o pensamento pluralista. Para a autora, o pluralismo como teoria política, através da crítica ao conceito de soberania e da proposição do conceito de grupos de interesse como base explicativa da política, buscava compor uma “filosofia pública” e definir uma metodologia científica adequada ao estudo da política em sociedades complexas e diversificadas. Tal reconstrução, além de apresentar elementos da crítica geral ao pluralismo, procura também mostrar os desafios colocados para a atividade política e

a necessidade de repor a centralidade dos partidos políticos e do interesse público como questão decisiva de uma ciência política rigorosa e realista.

Conforme o leitor notará, o volume apresenta temas de grande atualidade, que inquietam o universo acadêmico e têm também forte impacto na agenda pública. Razões mais do que suficientes para motivar não só a leitura atenta como também a sua transformação em objeto de um debate público mais do que necessário.

