

**PERSPECTIVAS**  
**Revista de Ciências Sociais**



UNESP – Universidade Estadual Paulista

*Reitor*

Herman Jacobus Cornelis Voorwald

*Vice-Reitor no exercício da Reitoria*

Julio Cezar Durigan

*Pró-Reitora de Pesquisa*

Maria José Soares Mendes Giannini

**Apoio:**



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

**PERSPECTIVAS**  
**Revista de Ciências Sociais**

ISSN 0101-3459  
PRSVDY

Perspectivas	São Paulo	v. 42	p. 1-252	jul./dez. 2012
--------------	-----------	-------	----------	----------------

A correspondência e os artigos para publicação deverão ser encaminhados a:  
Correspondence and articles for publication should be addressed to:

PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais  
Bibliotecária responsável: Ana Paula Meneses Alves  
Faculdade de Ciências e Letras  
Caixa Postal 174  
Rodovia Araraquara-Jaú, km 1  
14800-901 – SP – Brasil

*Comissão Editorial*

Dagoberto José Fonseca, Francisco Luiz Corsi, Luis Fernando Ayerbe, Marco  
Aurélio Nogueira, Marcos Cordeiro Pires, Marcos Tadeu Del Roio.

*Conselho Consultivo*

Álvaro de Vita, Anita Simis, Bárbara Freitag, Brasília Sallum Jr., Charles Pessanha,  
Edgard de Assis Carvalho, Elide Rugai Bastos, Fernanda Peixoto, Gabriel Cohn,  
Giovani Alves, Gláucia Vilas Boas, Helena Carvalho de Lorenzo, Ilse Scherer, Lúcia  
Helena Vitalli Rangel, Lucila Scavone, Lucília Neves, Luiz Eduardo Soares, Luiz  
Werneck Vianna, Marcelo S. P. Ridenti, Marcia Teixeira de Souza, Marcos Nobre,  
Maria Aparecida de Moraes Silva, Maria Arminda do Nascimento Arruda, Maria  
Helena Oliva, Maria José de Rezende, Maria Orlanda Pinassi, Maria Teresa Miceli  
Kerbauy, Raimundo Santos, Rubem Barboza Filho, Renato Lessa, Vera Lúcia Botta  
Ferrante, Tullo Vigevani, Walquíria Domingues Leão Rêgo.

*Diretor da Revista*

Milton Lahuerta

*Assessoria Técnica*

Diagramação: Eron Pedroso Januskevictz

Normalização: Alessandra Santos Nascimento / Ana Paula Silva

Publicação semestral/Biannual publication

Revisão técnica: Milton Lahuerta e Alessandra Santos Nascimento

Solicita-se permuta/Exchange desired

Perspectivas: revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual  
Paulista. – Vol.1 (1976)– . – São Paulo: UNESP, 1976-

Semestral

Interrompida, 1978,1979 e 2004.

ISSN 0101-3459

Os artigos publicados em PERSPECTIVAS são indexados por:

*The articles published in PERSPECTIVAS are indexed by:*

Abstracts in Anthropology; Bibliographie Latino-américaine D'Articles; Bulletin  
Signalétique; Clase-Cich-Unam; Sociological Abstracts; IBZ-International Biblio-  
graphy of Periodical Literature, IBZ-CD-ROM; GeoDados: Indexador de Geografia  
e Ciências Sociais; International Political Science Abstracts.

## SUMÁRIO/CONTENTS

- Integração regional, desenvolvimento e inclusão: um balanço da experiência do Mercosul  
*Karina Lilia Pasquariello Mariano e Milton Lahuerta ..... 7*

### DOSSIÊ MERCOSUL

- A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias  
The establishment of Mercosur and the System of Dispute Settlement  
*Regiane Nitsch Bressan..... 17*
- Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul  
National implications of regional integration: direct elections of Mercosur Parliament  
*Karina Lilia Pasquariello Mariano e Bruno Theodoro Luciano ..... 41*
- Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile  
Migration in the Southern Cone: policies, actors and integration processes. The cases of Uruguay, Paraguay and Chile  
*Susana Novick..... 79*
- Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM  
Regional integration, structural funds and institutional stability in Mercosur: the creation of FOCEM  
*Gustavo Rosolen Tessari..... 115*
- La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista  
Argentina and Mercosur in times of international crisis: the regional bases of kirchnerista model  
*Damián Paikin ..... 139*

## DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO

- Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos  
A profile about the recent expansion of higher education in Brazil: democratic and inclusive aspects  
*Antonio Carlos Henriques Marques e Vera Alves Cepêda* ..... 161
- Hidrovia e desenvolvimento regional: estudo dos projetos de desenvolvimento dos vales do Tietê e paraná no estado de São Paulo  
Waterway and regional development: a study of development projects of the valleys of Tietê and Paraná in the state of São Paulo  
*Helena Carvalho de Lorenzo, Oriowaldo Queda e Mario Augusto Correa* ..... 193

## TEORIA POLÍTICA

- Pluralismo: origens de uma teoria para tempos de crise  
Pluralism: the origins of a theory for crisis time  
Daniela Mussi ..... 225
- ÍNDICE DE ASSUNTOS ..... 243
- *SUBJECT INDEX* ..... 245
- ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX* ..... 247

# 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.



# **DOSSIÊ MERCOSUL**



# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCOSUL E O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Regiane Nitsch BRESSAN<sup>1</sup>

■ **RESUMO:** Este artigo analisa a institucionalização do Mercosul através do Sistema de Solução de Controvérsias. O estudo traça a relação entre a solução institucional dos conflitos comerciais e os aspectos desse Sistema para explicitar como os procedimentos e instrumentos desse mecanismo contribuem para a institucionalização do bloco. Ademais, discute-se como foi o processo de reformulação desse Sistema que, embora tenha resultado no Protocolo de Olivos, denotou divergências entre os Estados quanto a um órgão mais institucionalizado. Por outro lado, a criação do Tribunal Permanente de Revisão, no marco do Protocolo de Olivos, consistiu na maior inovação institucional ao Sistema. Entretanto, o seu êxito depende da vontade dos Estados em acionar esse Tribunal e acatar suas decisões. Nessa lógica, o trabalho demonstra como a preferência de Brasil e Argentina pelas negociações políticas fragiliza a consolidação dessa estrutura institucional do Mercosul.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Mercosul. Sistema de Solução de Controvérsias. Protocolo de Olivos. Tribunal Permanente de Revisão. Conflitos Comerciais.

## Introdução

Este artigo<sup>2</sup> estuda a institucionalização do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, enfatizando a reformulação desse mecanismo no marco do Protocolo de

<sup>1</sup> USP – Universidade de São Paulo. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM. São Paulo – SP – Brasil. 05508-060 – regianebressan@usp.br

<sup>2</sup> Agradeço a Ricardo Burrattino Félix pelo apoio e colaboração na construção deste trabalho.

Olivos. Para o entendimento do Sistema de Solução de Controvérsias, foram analisados seus principais instrumentos e procedimentos – intervenção do Grupo do Mercado Comum (GMC), Tribunais *ad hoc* e Tribunal Permanente de Revisão. A partir dessa análise, o trabalho estuda a relação entre a resolução das disputas comerciais e as características do mecanismo, demonstrando como esse Sistema colabora para a institucionalização do Mercosul.

Estabelecido pelo Tratado de Assunção, o órgão para solução de disputas cumpriu três períodos: o primeiro, quando foi constituído um mecanismo enxuto pelo Anexo III do Tratado de Assunção, em novembro de 1991; o segundo, quando foi criado o Sistema de Solução de Controvérsias pelo Protocolo de Brasília, cuja vigência se estendeu de 1993 a 2003; e o terceiro, sob regimento do Protocolo de Olivos, em vigor desde 2004.

A relevância desse estudo, sobretudo quanto às mudanças estabelecidas pelo Protocolo de Olivos, consiste em demonstrar quais foram os avanços institucionais desse Sistema, e como tais mudanças impactaram o arcabouço institucional do bloco. Ademais, o artigo revela como tal instrumento colabora ou dificulta na solução dos litígios que acometem o bloco.

A partir de uma abordagem histórica do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, com especial destaque para o seu período de reformulação, analisaremos as principais mudanças ocasionadas pelo Protocolo de Olivos: a possibilidade da escolha do Foro, a faculdade da intervenção do GMC, a redução temporal das etapas para solução de conflitos, o monitoramento das decisões, e a criação do Tribunal Permanente de Revisão. Por conseguinte, são evidenciadas as possibilidades, facilidades e dificuldades impostas para a solução via institucional dos conflitos entre os Estados no Mercosul.

## **O sistema de solução de controvérsias do Mercosul**

Desde sua criação, os Estados-membros do Mercosul ambicionavam uma estrutura sólida para o Sistema de Solução de Controvérsias. A aspiração inicial fundamentava-se em um sistema permanente, que seria adotado no final do período de transição (MERCOSUL, 1994). Assim, o Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991a) previa a adoção de um Sistema de Solução

de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, para o período de transição do bloco, no intuito de facilitar a constituição e desenvolvimento desse mecanismo.

Portanto, o primeiro instrumento referente à essa questão foi o Anexo III do Tratado de Assunção, sobre “Solução de Controvérsias”, vigente a partir de 29 de novembro de 1991. Bastante simplificado, o Anexo III estabeleceu as negociações diretas como primeira etapa para a solução de conflitos. Em seguida, o litígio deveria ser submetido à apreciação do GMC, o qual elegeria especialistas para prestar assessoria técnica. Caso esses procedimentos não fossem suficientes, o conflito poderia ser levado ao Conselho do Mercado Comum (CMC) para deliberar recomendações. O Anexo III determinava, para o período de transição (1991-1994), a aprovação de um órgão específico a esse fim.

Por decisão da primeira reunião do CMC, realizada em Brasília, o Sistema de Solução de Controvérsias foi aprovado no dia 17 de dezembro de 1991 (MERCOSUL, 1991b), através do Protocolo de Brasília, embora só tenha entrado em vigor em 1993, após a ratificação de todos os Estados-partes. O objetivo deste órgão consistia em solucionar os conflitos que ocorressem sobre a interpretação, aplicação ou não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do CMC, nas resoluções do GMC e, posteriormente, nas diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

A princípio, o Protocolo de Brasília teria vigência até 1994, quando se encerraria o período de transição e seria estabelecida uma nova estrutura institucional. Contudo, a vigência do Protocolo de Brasília perdurou até 2003. Tal prorrogação foi motivada devido à justificativa de inexistência de litígios submetidos ao Protocolo de Brasília, o que reforçava a opinião de que um eventual sistema permanente constituir-se-ia em um dispêndio desnecessário de recursos dos países envolvidos.

No entanto, não se pode desprezar o peso tanto da oposição brasileira à instalação de um sistema permanente como das soluções exitosas alcançadas mediante negociações intergovernamentais nas primeiras controvérsias surgidas, levando os representantes governamentais a louvar o caráter flexível do Sistema – considerado fundamental em momentos de crise, pois permitiria alternativas menos formais para as negociações (BARRAL, 2003).

Diante desse cenário, o Protocolo de Brasília não sofreu alterações e foi incorporado no formato de anexo ao Protocolo de Ouro Preto – “Procedimento Geral para as Reclamações na Comissão de Comércio do Mercosul”, de 17 de dezembro de 1994, e, posteriormente, sob a nomeação de “Regulamento do Protocolo de Brasília” (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 17/98).

O Sistema implantado pelo Protocolo de Brasília é considerado pioneiro, devido à inexistência de mecanismo semelhante em outros processos de integração na América Latina. Mesmo no sistema internacional, naquele momento, o Sistema do Mercosul representou inovação, pois o Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OSC/OMC) não tinha sido instituído e, no antigo mecanismo do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), os pareceres não eram obrigatórios e sim recomendatórios (MOURA, 2003).

O Sistema de Solução de Controvérsias regido pelo Protocolo de Brasília instituiu três etapas para a solução de litígios: negociação direta, conciliação (etapa diplomática) e arbitragem (etapa jurisdicional). Durante sua vigência, os Estados do Mercosul acionaram vinte e uma vezes o mecanismo, sendo três delas originadas de iniciativas de particulares<sup>3</sup>. Das dezoito controvérsias que procederam dos próprios Estados, dez conflitos resultaram na emissão de laudo arbitral.

## **O relançamento do Mercosul e o protocolo de Brasília**

Apesar da percepção de eficácia do Protocolo de Brasília, permaneceu na pauta a necessidade de revisão do Sistema de Solução de Controvérsias, cuja modificação foi um tema latente nos órgãos do Mercosul e entre juristas, havendo, desde a aprovação do Tratado de Assunção, debate constante entre os operadores, especialistas e acadêmicos sobre o assunto.

Em 1999, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampréia, sugeriu o fortalecimento desse Sistema, bem como a ampliação das atribuições do Tribunal Arbitral, inclusive para que os conflitos comerciais tivessem instâncias adequadas de resolução, sem afetar o conjunto do Mercosul nem mobilizar a própria Presidência da República em temas ordinários (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002).

---

<sup>3</sup> Em nenhum dos casos houve apelação no Tribunal Arbitral. Entretanto, o Grupo do Mercado Comum constituiu um Grupo de Especialistas para emitir um parecer sobre cada reclamação.

A informalidade prevista no Sistema de Controvérsias permitia maior flexibilidade nas negociações, mas também representava uma mobilização dos órgãos decisórios do Mercosul em torno de conflitos pontuais que acabavam travando toda a pauta negociadora do bloco, embora não representassem uma questão central para a integração.

O debate tornou-se mais intenso com a agenda do “Relançamento do Mercosul”, em 2000, quando os governos manifestaram sua disposição de superar a crise vivida pela integração do Cone Sul e abrir as discussões a respeito da adoção de medidas que assegurassem maior estabilidade ao bloco, além de reiterar o compromisso político com a integração.

Essa mudança de postura refletiu-se numa nova agenda para o Mercosul e no comportamento de seus negociadores, o que pode ser percebido na declaração feita pelo Ministro de Relações Internacionais do Brasil daquele momento, Celso Lafer, reforçando a necessidade de medidas mais abrangentes, que aprimorassem o Sistema de Solução de Controvérsias, além de contribuir para o adensamento do bloco (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002).

A reforma do Sistema de Solução de Controvérsias permitiria o “adensamento de juridicidade” e a solução de questões procedimentais surgidas na prática dos casos julgados sob a égide do Protocolo de Brasília, aprofundando a discussão sobre uma estrutura estável e ao mesmo tempo eficiente para a solução de contenciosos (BARRAL, 2003).

As delegações dos Estados-partes apresentaram diversas proposições à evolução desse instrumento. Os aspectos mais pontuais a serem revisados tratavam do controle de cumprimento dos laudos, de eventuais sanções por não cumprimento das resoluções, da composição da lista de árbitros e do cômputo dos prazos estabelecidos pelo Protocolo de Brasília.

Enquanto o governo argentino propunha, além da conformação de um mecanismo de revisão dos laudos, a possibilidade de instaurar uma instância jurídica de caráter geral e vinculante para a interpretação da normativa, a delegação brasileira sugeria tornar a etapa da intervenção do GMC optativa e propunha procedimentos simplificados aos conflitos originados de temas específicos, como regime de origem e *dumping* (KLOR; PIMENTEL, 2004).

E, apesar do discurso de relançamento, a posição brasileira durante o governo Fernando Henrique Cardoso permaneceu

inalterada. Entretanto, o Ministro Celso Lafer, que sugeria a ampliação das atribuições do Sistema, opunha-se à criação de um mecanismo permanente, em resposta à crescente demanda argentina nesse sentido. O argumento do Ministro baseava-se na defesa de que o Protocolo de Brasília seria suficiente para atender aos crescentes conflitos comerciais (MARIANO, 2007).

A oposição brasileira devia-se à postura de alguns de seus negociadores, que julgavam inadmissível a igualdade formal implantada por um sistema permanente, quando contrastada com as diferenças econômicas entre os membros do bloco (BARRAL, 2003). Por outro lado, atores importantes da política interna brasileira, como membros do Supremo Tribunal Federal, questionaram a eventual inconstitucionalidade de um Tribunal Permanente. Ao mesmo tempo, as indefinições quanto à consolidação da união aduaneira faziam o governo brasileiro temer compromissos definitivos, que gerassem empecilho às demais negociações multilaterais nas quais o país também tinha interesse.

Após breve período, através da aprovação da Decisão Nº. 25/2000 sobre o "Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília", um Grupo *ad hoc* foi encarregado de efetuar uma análise para propor uma reforma ao Sistema de Solução de Controvérsia, tendo como prazo para conclusão dos seus trabalhos dezembro de 2000. Os temas mais relevantes dentro desse trabalho de aprimoramento foram: aperfeiçoamento do instrumento de monitoramento do cumprimento dos laudos e medidas compensatórias; critérios para a conformação das listas de especialistas e árbitros, garantindo maior estabilidade dos árbitros; interpretação uniforme da normativa Mercosul; agilização dos procedimentos existentes (MERCOSUL, 2000a).

Em meados de 2000, foi apresentado, pelo governo brasileiro, um projeto de aperfeiçoamento que serviu para que as delegações pudessem trocar opiniões preliminares e elaborar as modificações definitivas. A proposta incluiu as seguintes alterações: 1) redução da intervenção do GMC; 2) ampliação da lista de árbitros nacionais; criação de uma lista específica de terceiros árbitros (presidentes do Tribunal), com o objetivo de conferir maior qualidade e uniformidade aos laudos arbitrais; 3) introdução de um Tribunal de Apelação, revisor da aplicação do direito, semelhante ao da Organização Mundial do Comércio

(OMC); 4) responsabilidade de controle do Tribunal Arbitral sobre a adoção das medidas necessárias para o cumprimento do laudo pelo Estado-parte; e 5) possibilidade de se alcançar outro setor, durante as retaliações comerciais, e a determinação do seu grau de alcance (OMC).

Embora a posição da delegação brasileira tenha apresentado certa flexibilidade nas negociações, ela foi a mais resistente em relação à aceitação de mudanças profundas no Sistema, evitando seu fortalecimento como instituição jurídica. Em oposição à resistência brasileira, a delegação uruguaia se manteve rígida nas suas posições. O Ministro uruguaio, Didier Badán, defendia a instalação de um Tribunal de Justiça, além do órgão permanente, visando garantir a igualdade jurídica do bloco. Segundo a posição uruguaia, havia a necessidade de revisão mais profunda e ampla de todo o Sistema (KLOR; PIMENTEL, 2004).

A proposta uruguaia compreendia o estabelecimento do Tribunal Arbitral Permanente, que abrangesse conflitos entre os particulares, e a criação da Secretaria Técnica, que acompanharia as condutas do Estado vencido no cumprimento do laudo. Os argumentos uruguaiois se baseavam na desordem que dominava os trabalhos desenvolvidos pelos diferentes foros dependentes deste órgão. Por outro lado, os demais Estados eram consensuais em defender uma estrutura jurídica ágil e pouco onerosa, que garantisse a necessidade constante de negociação e decisão através do consenso.

Após algumas tentativas, as alegações uruguaias ganharam força frente aos demais integrantes do Mercosul, quando, através de uma reunião ordinária do CMC, foi estipulado que o GMC responsabilizar-se-ia por transformar a Secretaria Administrativa do Mercosul em Secretaria Técnica. Em seguida, encaminhou-se aos coordenadores do GMC um projeto com as alternativas negociadas entre os membros, composto pelos seguintes itens: 1) criação de miniprocedimentos técnicos em temas de política comercial comum (regras de origem e *dumping*); 2) intervenção optativa do GMC; 3) ampliação da lista de árbitros nacionais; 4) manutenção do caráter de independência e imparcialidade dos árbitros; 5) criação de instância revisora do direito, através de um órgão estável integrado por cinco juristas (um de cada Estado Parte); 6) definição da aplicação das medidas compensatórias, como estabelecido no Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC (ESC/OMC); e 7) obrigação de o Tribunal

controlar o acatamento das decisões dos laudos emitidos por ele mesmo (MERCOSUL, 2000a).

Por sua vez, a posição uruguaia, endurecida nas suas propostas, não aderiu a esse projeto consentido entre os demais membros, pois exigia maior profundidade na reforma do Sistema. Dessa forma, decidiu-se pela criação do Grupo de Alto Nível, que concretizaria o trabalho do Grupo *ad hoc* sobre Aspectos Institucionais, utilizando propostas já discutidas e consentidas pelos demais membros como base para redação de um novo instrumento jurídico.

Era evidente que Argentina e Brasil eram favoráveis à manutenção da estrutura intergovernamental do bloco, não supranacional, permitindo que esses países mantivessem maior controle do processo integracionista. Enquanto isso, Paraguai e Uruguai eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois almejavam diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representa para eles (MARIANO, 2007). Ao mesmo tempo, as indefinições quanto à consolidação da política comercial comum fizeram o Brasil temer compromissos definitivos, que gerariam empecilhos às demais negociações multilaterais das quais o país participava.

De modo sintético, é possível dizer que os Estados concordavam com a criação de um Tribunal ou câmara de caráter permanente, mas diferiam quanto à faculdade de intervenção do GMC, que se tratava de uma etapa política, sendo que o Uruguai, por exemplo, defendia sua exclusão. Assim também os Estados discordavam em relação ao alcance da competência do órgão jurisdicional, pois o Uruguai defendia a participação dos particulares, bem como a obrigatoriedade dos laudos emitidos para esses entes, e, além disto, propunha a criação de um acervo de conteúdo, para gerar estabilidade substancial e processual nas decisões das controvérsias (KLOR; PIMENTEL, 2004).

Na XX Reunião do Mercosul (2000), como o Grupo de Alto Nível apresentava dificuldade em alcançar um resultado unânime, decidiu-se pela criação de um Tribunal Permanente e pela implementação de um mecanismo de consultas. Consensualmente, os Estados decidiram pela intervenção facultativa do GMC e determinaram a implantação de uma etapa pós-laudo arbitral. Por fim, após muitas negociações, concluíram o documento que instituiu a reforma do Sistema de Solução de Controvérsias na Reunião de Cúpula de Olivos, em 2002.

## O Protocolo de Olivos

Estabelecido na cidade de Olivos, Província de Buenos Aires, e firmado em 18 de fevereiro de 2002, o Protocolo de Olivos entrou em vigor em 1º de janeiro de 2004, derrogando o Protocolo de Brasília. Entre as inovações mais relevantes, implementadas ao Sistema de Solução de Controvérsias, estão: 1) esclarecimento sobre a escolha do foro de disputa; 2) intervenção do GMC; 3) redução das etapas para resolução dos litígios; 4) possibilidade de solicitação de esclarecimentos ao CCM sobre a política comercial comum; e 5) criação do Tribunal Permanente de Revisão.

No entanto, mudanças mais consistentes, inclusive aquelas almejadas pelo governo do Uruguai, não foram tratadas pelo Protocolo, como o acesso dos particulares. Portanto, a seguir, são apresentadas as principais inovações, bem como propostas não compreendidas pelo Protocolo de Olivos, para demonstrar e discutir as possibilidades, facilidades e dificuldades ofertadas pelo Sistema de Solução de Controvérsias para solução institucional dos conflitos do Mercosul.

### Escolha do Foro de Disputas

A primeira alteração apresentada pelo Protocolo de Olivos concerne à eleição do foro para a resolução de litígios. Antes, os Estados-membros poderiam recorrer, concomitantemente, tanto ao Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, quanto a outro foro de mesma espécie, como o OSC/OMC. Essa possibilidade foi regulamentada, limitando os Estados envolvidos a iniciar o procedimento para solução de conflitos em um único foro. Quando o Sistema do Mercosul for acionado, nenhuma das partes envolvidas poderá recorrer a outro mecanismo de mesma função.

Essa medida ganhou relevância perante o fato dos integrantes do Mercosul participarem de tratados internacionais com Sistemas exclusivos de resolução de conflitos. Tal opção se assemelha com o disposto em outros processos de integração regional, como no NAFTA, que apresenta cláusula equivalente. A regra evita a duplicidade de procedimentos e resoluções contraditórias, como aconteceu no conflito envolvendo a Argentina e o Brasil<sup>4</sup>. Além

<sup>4</sup> O conflito sobre a carne de frango entre Brasil e Argentina é um caso de contencioso julgado por dois foros. Primeiro, o contencioso foi julgado no Tribunal Arbitral *ad hoc*, o qual favoreceu a Argentina, que fixava a imposição de direitos *antidumping* às importações de frangos eviscerados do Brasil. Como o

disso, impede que os Estados acusados no Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul se desviem do compromisso de cumprir um laudo arbitral desse Sistema recorrendo ao OSC/OMC.

Por outro lado, como a opção pelo mecanismo é feita pelo Estado demandante, é possível prever que o foro mais utilizado seja aquele que apresentar, em cada caso, regras comerciais mais claras e delimitadas, bem como uma base jurídica mais sólida para sustentar a reclamação<sup>5</sup>. Portanto, o Mercosul, ao não dispor de regras avançadas sobre o processo de liberalização comercial e suas especificidades, como sobre medidas *antidumping*, estimula a opção pelo OSC/OMC, o qual apresenta conteúdo mais abrangente e substancioso sobre política comercial. Ademais, o Sistema multilateral também dispõe de características importantes, como arcabouço institucional mais consolidado, segurança jurídica, previsibilidade, natureza obrigatória de todas as decisões, automaticidade nas etapas durante o processo de julgamento do conflito, e rigidez nos mecanismos de supervisão e controle, que contribuem na resolução dos conflitos por acordo mútuo – características menos presentes no Sistema regional, sobretudo, durante a vigência do Protocolo de Brasília.

Essas imprecisões do sistema do Mercosul estimulariam a utilização do OSC/OMC, em razão do prestígio desfrutado por esse órgão, que exerce atração para seu Sistema. Em alguns conflitos, envolvendo Brasil e Argentina, os países do Mercosul ameaçaram acionar o OSC/OMC como medida de pressão e coação. Em outro conflito, quando foram acionados os dois foros simultaneamente o laudo emitido pelo Sistema do Mercosul foi acatado pela Argentina, como condição para o governo brasileiro retirar a queixa do foro multilateral.

Ao optarem pelo órgão multilateral, os Estados do Mercosul demonstram a necessidade de expansão do corpo normativo em relação à política comercial. A incorporação de regras de maior alcance, bem como o aumento do controle sobre as decisões,

---

Tribunal *ad hoc* entendeu que não lhe cabia condescender ao pedido brasileiro, por não ser provido de qualquer regulamento sobre medidas antidumping, o Brasil acionou o OSC/OMC, onde obteve parecer favorável. A decisão multilateral não gerou somente contraposição ao laudo proferido pelo Mercosul, mas descrédito ao Sistema regional, pois prevaleceu a decisão do órgão multilateral em detrimento da resolução do Mercosul.

<sup>5</sup> O conflito entre Brasil e Argentina sobre a aplicação de medidas de salvaguardas aos têxteis denota essa fato. O governo argentino impôs medidas com base nas disposições multilaterais. Como no Mercosul a matéria sobre medidas de salvaguardas no setor têxtil não apresentava regulamento, a Argentina utilizou-se do OSC/OMC.

favoreceria também o fortalecimento e a confiabilidade do Sistema de Solução de Controvérsias, fomentando, inclusive, a escolha por esse mecanismo.

## **Intervenção do Grupo do Mercado Comum**

Os primeiros esboços para reforma do Sistema de Solução de Controvérsias compreendiam a extinção da obrigatoriedade da etapa da intervenção do GMC – pauta bastante defendida pelo governo do Uruguai. Posterior às negociações diretas, e anterior ao julgamento do Tribunal *ad hoc*, esse procedimento caracteriza-se como uma etapa institucional, na qual o GMC atua como facilitador na solução da disputa. O Uruguai alega, em favor da eliminação desta etapa, que a ela falta funcionalidade, o que posterga o trâmite jurídico para a solução do conflito, denotando maior desgaste às partes.

Definitivamente, a não obrigatoriedade de intervenção do GMC intenciona reduzir o tempo para a solução de conflitos, evitando a ocorrência de certas demoras injustificadas. Na década de 1990, em um conflito entre Brasil e Argentina, ficou evidente a disposição do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em atrasar as negociações, utilizando a estratégia de delongar a intervenção do GMC até que o novo governo fosse empossado.

Além disso, os Estados envolvidos na disputa, ao não acionarem essa etapa, não afetarão e não mobilizarão a própria Presidência da República em temas ordinários, queixa advinda dos próprios representantes governamentais (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002). Outrossim, ao tornarem optativa a intervenção do GMC, diminuem a prevalência da negociação via diplomática e política, pois os Estados envolvidos, após as negociações diretas, poderão recorrer diretamente aos Tribunais do Mercosul.

Com essa possibilidade, as partes envolvidas nas controvérsias provavelmente acessarão com maior agilidade a etapa jurídica. Com isso, além de evitarem delongas políticas, os Estados fomentam a interpretação uniforme do conjunto normativo do Mercosul e a criação de uma jurisprudência comum (BARRAL, 2003).

## **Redução temporal das etapas do Sistema de Solução de Controvérsias**

Considerando o período de julgamento de uma controvérsia, desde o momento em que surge o litígio até a emissão do laudo (desconsiderando o tempo despendido para cumprimento da resolução arbitral), extraiu-se uma média de 15 meses. Período bastante longo em face da dinâmica dos fluxos comerciais e dos prejuízos causados aos setores atingidos.

Portanto, a reformulação do Sistema pretendeu diminuir esse tempo. A primeira medida refere-se à intervenção do GMC, que passou a ser facultativa, reduzindo trinta dias dos procedimentos institucionais. Além disso, com a instituição do Tribunal Permanente de Revisão, a ser analisado adiante, os Estados podiam solucionar suas disputas nessa esfera, logo após as negociações diretas, reduzindo todo o período para setenta e cinco dias.

No entanto, a decisão de diminuir esse período caberá exclusivamente às partes litigantes, que podem utilizar as prorrogações dos mesmos instrumentos para estender a controvérsia. O Tribunal Permanente de Revisão, criado no Protocolo de Olivos, pode significar uma segunda instância ao processo, o que fatalmente prolongará as disputas<sup>6</sup>. Portanto, a lentidão dos procedimentos não recai apenas nos prazos e padrões definidos, mas na possibilidade das partes envolvidas prorrogarem esses prazos para atenderem seus interesses<sup>7</sup>.

Por fim, é evidente que a duração de cada controvérsia deve contabilizar também, o tempo despendido por cada Estado para acatar a decisão arbitral, encerrando, de fato, o conflito. Não seriam suficientes procedimentos institucionais rápidos, em contraposição às delongas das partes envolvidas em cumprir as resoluções arbitrais.

---

<sup>6</sup> O primeiro conflito julgado sob o Protocolo de Olivos, sobre a proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai, revelou essa tendência. Os Estados envolvidos empregaram os dois Tribunais, e utilizaram-se, em seguida, do recurso de esclarecimento, prolongando o litígio por dois anos.

<sup>7</sup> O décimo conflito julgado pelo Tribunal Arbitral exemplifica o fato. No litígio entre Brasil e Uruguai, o governo brasileiro solicitou várias vezes, prorrogação nas etapas, devido à estratégia de obter negociação por meios diplomáticos. Para evitar a emissão do laudo jurisdicional, o Brasil optou por atender aos pedidos uruguaios, comprovando também a intenção brasileira em evitar a solução institucional do conflito.

## Acesso dos particulares

A complexidade dos conflitos comerciais do Mercosul invariavelmente atinge os particulares, designados também de setores não-governamentais – industriais, empresários, representantes do setor, associações e sindicatos, lideranças políticas regionais, etc. Entretanto, o Sistema de Solução de Controvérsias não prevê a participação desses atores como reclamantes, e também não houve alteração nesse aspecto com o Protocolo de Olivos, apesar dos sólidos fundamentos da defesa uruguaia, sobre a necessidade de habilitar o acesso desses entes.

Assim, os particulares necessitam da representação governamental para dirimir contenciosos no âmbito institucional do bloco. Concernem a esse âmbito reclamações efetuadas por particulares em razão da sanção ou aplicação de medidas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação aos acordos do Mercosul.

No trâmite específico a entes não-governamentais, o particular afetado, primeiramente, deverá formalizar a reclamação ante a Seção Nacional do GMC do seu Estado, fornecendo elementos que comprovem a existência ou a ameaça de um prejuízo. Por conseguinte, esse órgão irá entabular consultas à Seção Nacional do GMC do Estado-parte a que se atribui a violação, a fim de buscar, mediante consultas, uma solução imediata à questão levantada. Caso não se alcance entendimento por esse procedimento, a Seção Nacional levará a reclamação ao GMC, para um grupo de especialistas emitir um parecer de caráter não-obrigatório.

Portanto, os entes não-governamentais, diante de um conflito, deparam-se com trâmites extensos e burocráticos, os quais tampouco asseguram solução definitiva<sup>8</sup> e devem tramitar por meio das delegações nacionais, ampliando a pauta negociadora e tornando as negociações mais lentas. Contudo, o Estado reclamante, atendendo às demandas do seu particular, também poderá iniciar as negociações diretas, seguindo o procedimento habitual para solução de conflitos. Assim, a tendência é que o trâmite específico para particulares seja utilizado somente quando o Estado não tiver o interesse em mover a controvérsia, ou

---

<sup>8</sup> Como exemplo, o conflito resolvido sob o Protocolo de Brasília, sobre medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco, envolvia particulares, e tardou mais de quatro anos para ser dirimido.

na existência de sensibilidade política entre as partes envolvidas (SILVA, 2007).

É possível afirmar que, em geral, os canais do Mercosul são estreitos para a atuação dos setores não-governamentais. Destarte, como a estrutura institucional do bloco dificulta a participação de forma direta desses atores no Sistema de Solução de Controvérsias, estimula negociações fora dos canais próprios da integração, através de caminhos não institucionais. Por outro lado, mesmo que a estrutura institucional do Mercosul impeça a participação mais ativa dos setores não-governamentais, sempre houve, por parte desses entes, o interesse em influenciar os destinos da integração. Por isso, formas alternativas de articulação foram criadas tanto no interior da estrutura institucional quanto fora dessa (MARIANO, 2007).

De qualquer forma, os atores não-governamentais encontram dificuldades para uma maior participação na institucionalização do Mercosul, embora os interesses domésticos de diferentes setores sejam diretamente afetados pelas negociações do bloco<sup>9</sup>. Dessa forma, é plausível a existência de demandas por negociações institucionais capazes de solucionar diretamente os conflitos que envolvem os particulares dos países do Mercosul.

Na formação da união aduaneira do bloco, vários grupos empresariais mostraram-se apreensivos em relação à abertura comercial e aplicação da TEC. Porém, o temor foi superado, através da adoção de políticas específicas, orientadas a amenizar os custos de ajuste em determinados setores industriais, permitindo que empresários e outros setores da sociedade identificassem vantagens concretas advindas da integração. Gradativamente, a participação dos empresários resultou positiva, pois alguns setores perceberam a formação do Mercosul como forma de aprendizagem e adoção de estratégias empresariais competitivas, passando a defender a integração perante outros setores (CAVARIANI, 2000).

Embora não sejam ofertados canais de participação sólidos aos entes não-governamentais, sejam estes pessoas físicas ou jurídicas, as experiências demonstram tanto o interesse desses atores pela integração regional quanto o benefício que proporcionariam à construção e consolidação do Mercosul ao participarem mais efetivamente do bloco.

<sup>9</sup> A participação desses atores pode ser identificada em vários momentos da história do bloco. Em 2000, foram fixados, em Buenos Aires, uma série de cartéis contrários ao Mercosul, elaborados pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Calçados que protestavam contra a desvalorização da moeda brasileira.

## **Monitoramento das decisões**

Ao analisar o Sistema de Solução de Controvérsias, verifica-se a inexistência de monitoramento eficiente quanto ao cumprimento da decisão jurisdicional. O Sistema do Mercosul não compele os Estados envolvidos a cumprirem as resoluções arbitrais, tampouco a internalizar as regras do bloco, o que garantiria a vinculação mais efetiva dos Estados ao processo de integração. O Protocolo de Olivos pretendia superar essa deficiência, através do recurso de esclarecimento sobre o cumprimento do laudo. Entretanto, essa medida de esclarecimento também não assegurou o acatamento da decisão e a incorporação das normas no plano doméstico de cada Estado.

Por sua vez, a estrutura institucional do Mercosul de caráter estritamente intergovernamental proporcionou que governos tivessem um alto grau de controle sobre a tomada de decisões e implementação dos acordos do bloco, reduzindo a eficácia e alcance das decisões dos próprios órgãos institucionais. Essa característica, somada a um sistema de decisão baseado no consenso entre os governos, preservou esses atores como protagonistas exclusivos do processo de integração.

A internalização das normas do Mercosul e seus efeitos no ordenamento jurídico interno dos Estados-membros não só garantiriam a eficácia do Sistema de Solução de Controvérsias, como também revelariam o grau de integração regional pretendido pelos seus membros. Todavia, o propósito dos países signatários parece ser distinto do declarado, já que buscam preservar a autonomia individual diante dos órgãos do bloco.

## **Tribunal Permanente de Revisão**

A inovação mais significativa do Sistema de Solução de Controvérsias foi a instituição do Tribunal Permanente de Revisão, constituindo um órgão de apelação às sentenças arbitrais. A sede do Tribunal é na capital paraguaia, Assunção, e sua inauguração ocorreu em agosto de 2004, dois anos após sua criação pelo Protocolo de Olivos.

O Tribunal Permanente de Revisão exerce múltiplas funções, já que atua como órgão de revisão ou instância recursal em relação às decisões dos árbitros *ad hoc* e também pode ser acionado como instância única, além de ser um órgão consultivo do Mercosul.

Seu estabelecimento pretende obter maior homogeneidade às decisões arbitrais, bem como maior coerência entre as decisões adotadas pelos Tribunais *ad hoc*, que já adotaram interpretações divergentes em casos semelhantes. Portanto, através da criação desse Tribunal, é esperada uma interpretação uniforme da normativa do Mercosul (KLOR, 2002; BAPTISTA, 2003; BARRAL, 2003).

Uma das principais críticas aos Tribunais *ad hoc* – constituídos para resolver um caso exclusivo, dissolvendo-se em seguida – é o risco de interpretações divergentes da normativa regional, além da dificuldade em construir uma verdadeira jurisprudência comunitária, que enriqueça e aprofunde a integração. Ao gerar interpretações contraditórias sobre questões semelhantes, essas decisões afetam a segurança jurídica que aporta o processo (BAPTISTA, 2003; INTAL, 2003). Durante a vigência do Protocolo de Brasília, houve emissão de pareceres diferentes, perante objetos similares, constatando a não harmonização interpretativa nas regras do Mercosul<sup>10</sup>.

O objetivo de sua criação é que a jurisprudência do Tribunal Permanente de Revisão seja considerada em futuros julgamentos, a exemplo do que ocorre em relação às decisões dos Órgãos de Apelação da OMC, servindo como instância uniformizadora das regras multilaterais (BARRAL, 2003). Portanto, a importância do Tribunal Permanente consiste em evitar contrariedade na interpretação das normas. Ademais, o Tribunal Permanente serve como instância de revisão do laudo arbitral do Tribunal *ad hoc*, corrigindo, quando for necessário, decisões contraditórias expedidas pelo último.

Caso o Tribunal Permanente de Revisão fosse caracterizado como instância única e independente, certamente contribuiria para a criação de verdadeira jurisprudência no bloco. Nesse contexto, o aumento do número de casos submetidos aos Tribunais também serviria para reforçar a autoridade dos acordos que compõem o mecanismo.

Todavia, a existência de dois Tribunais dentro do mesmo Sistema é um caso exclusivo, somente conferido no Mercosul. A existência de dois Tribunais, nos quais as decisões do primeiro

<sup>10</sup> A ocorrência de contradição pode ser identificada em dois casos: nos pneumáticos e nos conflitos julgados sobre políticas de defesa comercial. No primeiro julgamento, o Tribunal considerou ser apto para julgar uma discórdia sobre implementação de medidas de salvaguardas. No julgamento seguinte, manifestou não possuir condições de analisar uma disputa sobre medidas *antidumping*. Já no caso dos pneumáticos uruguaios, os Tribunais *ad hoc* emitiram pareceres contrários ao Brasil e à Argentina sobre o mesmo objeto.

podem ser revogadas pelo segundo, é condenada por alguns juristas, pois, geralmente, um laudo arbitral não é suscetível ao recurso de revisão (BARRAL, 2003). Além disso, cria a possibilidade de constante revisão das decisões dos árbitros de primeira instância. No entanto, a maior delonga para solucionar o conflito poderá ser compensada pela maior segurança da harmonização interpretativa das regras do bloco.

Assim, a instituição do Tribunal buscou oferecer maior homogeneidade às decisões arbitrais, possibilitando a construção da jurisprudência do bloco, que concederá maior previsibilidade ao Sistema, fortalecendo a institucionalização do órgão. Ademais, com a possibilidade de, após as negociações diretas, se recorrer diretamente ao Tribunal Permanente, é possível diminuir o caráter político, que predomina nas etapas anteriores, além da possível redução temporal para resolução dos conflitos.

Segundo Klor e Pimentel (2004), a importância de um órgão permanente, que exerce o controle da legalidade e é capaz de unificar a interpretação de suas fontes jurídicas, foi destacada inúmeras vezes durante a vigência do Protocolo de Brasília. Portanto, para alguns autores, sua criação representou um reforço à atual estrutura institucional do processo de integração. Embora o Tribunal Permanente de Revisão não seja um órgão supranacional e estritamente autônomo, como acontece na União Europeia, ele representa avanço ao aclarar as regras procedimentais para o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul.

## **O Sistema de Solução de Controvérsias e a institucionalização do Mercosul**

Na reforma do Sistema de Solução de Controvérsias, executada no marco do “Relançamento do Mercosul”, ficou evidente o interesse de Paraguai e Uruguai em aprofundar e desenvolver o Sistema, contribuindo para a institucionalização do bloco. Esses países defenderam, em primeiro lugar, o favorecimento de ferramentas institucionais que diminuíssem as assimetrias dos componentes do bloco diante das negociações. Em segundo, fortaleceram a etapa jurisdicional, com uma instituição permanente e, por fim, permitiram o acesso dos entes não-governamentais nesse mecanismo.

Por sua vez, Argentina e Brasil defenderam a manutenção de um Sistema que garantisse a posição privilegiada de negociação pela via política, com o auxílio dos meios diplomáticos. O Brasil, em particular, relutou diante da proposta de criação de novos procedimentos que aumentassem a autonomia do órgão e aprofundassem a institucionalização do Sistema – como proposto pelo Uruguai.

Para o governo brasileiro, a criação de instituições supranacionais no Mercosul seria entendida como renúncia à soberania, condição que não estaria disposto a aceitar. Da mesma forma, o Brasil insistiu na preservação de instrumentos do Protocolo de Brasília que atendessem aos seus objetivos e garantissem sua posição privilegiada em negociar diplomaticamente com os Estados-membros.

Especificamente quanto à demanda por um Tribunal de maior autonomia, os representantes brasileiros permaneceram contrários, baseando-se em diferentes argumentos, tais como o custo de manutenção de um órgão permanente, a falta de necessidade de modificação da estrutura jurídica do Mercosul, o número reduzido de conflitos julgados, a impossibilidade de atender reclamações de particulares, além do desconhecimento dessa estrutura pelos órgãos judiciários nacionais. Portanto, o Brasil foi o país que mais se opôs ao avanço da institucionalização do Sistema. Mariano reforça esse posicionamento brasileiro:

Em linhas gerais, a posição brasileira assume uma importância central na definição de algumas questões fundamentais para o aprofundamento institucional do bloco e que estão presentes nos principais estudos sobre o Mercosul. Entre alguns exemplos, podemos citar: a defesa constante do modelo essencialmente intergovernamental; a dificuldade em aceitar a criação de mecanismos institucionais comunitários – tais como estruturas de fomento e de financiamento da integração, que a literatura especializada considera essenciais para lidar com as diferenças regionais e de competitividade –; e também a constante tentativa de evitar a utilização do mecanismo de solução de controvérsias criado no âmbito do Mercosul, privilegiando a negociação prévia entre os governos (MARIANO, 2007, p.173).

A análise dos conflitos comerciais tramitados no Sistema de Solução de Controvérsias, no marco do Protocolo de Brasília, também confirma a relutância brasileira. Além do Brasil desacatar

alguns laudos arbitrais e reincidir no objeto dessas controvérsias, apresentou, com constância, alternativas para que a solução do conflito não fosse institucionalizada, ou seja, para que o conflito fosse negociado pela via diplomática, evitando a utilização e o fortalecimento do mecanismo institucional (BRESSAN, 2008).

Apesar das negociações bilaterais previstas no mecanismo durarem apenas quinze dias, é evidente que as conversações diplomáticas tomam um tempo muito menor. Conquanto o Brasil devesse trabalhar pelo fortalecimento e aprofundamento desta instituição, ao ser um proponente do Mercosul na sua formação, constata-se sua atuação em sentido contrário.

Quanto às inovações apresentadas pelo Protocolo de Olivos, a regra sobre a escolha do foro revelou preocupação pela preferência pelo Sistema multilateral (OMC) em detrimento do Sistema regional. Além de o primeiro Sistema gozar de maior prestígio internacional, tal preferência explicita a debilidade do último quanto à eficiência e abrangência da normativa comercial. O Mercosul deveria tanto adotar regras comerciais que abarcassem todas as questões relativas ao comércio intrabloco quanto desenvolver o monitoramento para cumprimento dos laudos arbitrais, contribuindo para o funcionamento eficiente do mecanismo, bem como para a consolidação do seu Sistema.

Quanto à faculdade de intervenção do GMC, realça-se a estratégia do Uruguai em diminuir o caráter político do Sistema, facilitando o alcance da tramitação do conflito na etapa jurisdicional. Ademais, tal medida visa contribuir para a redução temporal da solução de litígios. Contudo, a brevidade acontece somente se os Estados utilizarem ferramentas a favor de trâmites mais breves e soluções mais rápidas.

A manutenção da impossibilidade dos entes não-governamentais acionarem o mecanismo demonstra a dificuldade imposta pelo Mercosul diante da crescente demanda por maior participação desses atores. Além da luta constante pela criação e institucionalização de canais de participação da sociedade civil, invariavelmente, perante um litígio comercial, os particulares buscam canais de negociação externos ao bloco. Com isso, as normativas de política comercial não são aplicadas, bem como não é empregado o Sistema de Solução de Controvérsias instituído para esse fim.

Como já discutido, a criação do Tribunal Permanente de Revisão é considerada, por alguns autores, a maior inovação institucional desde a criação do Mercosul, contribuindo diretamente para a jurisprudência e fortalecimento da estrutura do bloco. No entanto, a consolidação desse Tribunal depende exclusivamente do interesse e vontade dos Estados em respeitarem suas decisões e seguirem suas normativas.

Portanto, apesar de o Protocolo de Olivos proporcionar significativas mudanças, esse Sistema ainda não preenche todas as expectativas no que se refere à estabilidade, previsibilidade, rigidez e institucionalização do Sistema. As condições ofertadas pelo mecanismo continuam privilegiando a solução dos litígios pelas vias diplomáticas que, por sua vez, representam o canal de predileção brasileira e argentina para a resolução de controvérsias. Assim, as características frágeis desse Sistema, somadas à preferência diplomática desses Estados, que evitam a solução institucional dos conflitos, atuam em sentido contrário ao fortalecimento desse Sistema, afetando a consolidação da estrutura institucional do bloco. Como o aprofundamento do processo de integração depende da existência de instituições sólidas que lhe sustentem, é possível afirmar que o atual Sistema de Solução de Controvérsias ainda não proporciona segurança e consistência à estrutura institucional do Mercosul.

BRESSAN, R. N. The establishment of Mercosur and the System of Dispute Settlement. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.17-39, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This study aims to reveal the establishment of Mercosur through the System of Dispute Settlement. The research shows the relations between the institutional solution of trade disputes and the aspects of this system, explaining the procedures and instruments of this mechanism, which contributes to establish the Mercosur. In addition, it provides an understanding about the process which reformed the System. Although it resulted in the Protocol of Olivos, differences are still denoted such as the countries' views about the establishment of the system. While Uruguay was defending the system as a legal strength, Brazil was reluctant, supporting the maintenance of procedures that would allow extensive negotiations by diplomatic and political ways. Therefore, some desired changes, like eliminating the step of intervention by the Common Market Group and also the access of individuals*

have not been accomplished. On the other hand, the creation of the Permanent Court of Review by the Protocol of Olivos was the largest institutional innovation to this System. However, its success depends on the willingness of the countries to use this Court and obey its decisions. Thus, this article clearly demonstrates that the preference of Brazil and Argentina for political negotiations affect the success of this institutional structure of Mercosur.

■ **KEYWORDS:** *Mercosul. Dispute Settlement System. Olivos Protocol. Permanent Court of Review. Commercial Disputes.*

## Referências

BAPTISTA, L. O. Análise da funcionalidade do sistema de solução de disputas no Mercosul. In: *SOLUÇÃO de Controvérsias do Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Ministério das Relações Exteriores, Divisão do Mercosul, 2003.

BARRAL, W. As inovações processuais do Protocolo de Olivos. In: *SOLUÇÃO de Controvérsias do Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Ministério das Relações Exteriores, Divisão do Mercosul, 2003.

BRESSAN, R. N. *A solução dos conflitos comerciais no Mercosul*. 2008. 195f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CAVARIANI, C. B. O Grupo Brasil como ator no Mercosul: mecanismos de fortalecimento do processo de integração In: *FUNDAP/PUC/CEDEC. Primeiro Relatório Científico do Projeto "Gestão pública de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana"*. São Paulo, 2000.

INTAL. *Informe Mercosul: período 2001-2002*. Informe n.8. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Buenos Aires: BID, 2003.

KLOR, A. D. de. O Protocolo de Olivos. In: *FÓRUM BRASIL-EUROPA, 2002, Santa Catarina. Anais...* Santa Catarina: Fundação Konrad Adenauer; UFSC, 2002.

\_\_\_\_\_. PIMENTEL, L. O. O Sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul. In: *DREYZIN DE KLOR, A.; PIMENTEL,*

L. O.; KEGEL, P. L.; BARRAL, W. *Solução de Controvérsias: OMC, União Europeia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

MARIANO, M. P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. 215f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*, 1991a.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Brasília*, para a solução de controvérsias, 1991b.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Ouro Preto*, sobre a estrutura institucional do Mercosul e Anexo sobre o procedimento geral para reclamações perante a Comissão de Comércio do Mercosul, 1994.

\_\_\_\_\_. *Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais, Atas 3 e 6/2000a*.

MOURA, L. C. de. *A consolidação da arbitragem no Mercosul: o sistema de solução de controvérsias após oito laudos arbitrais*. In: *SOLUÇÃO de Controvérsias do Mercosul*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Ministério das Relações Exteriores, Divisão do Mercosul, 2003.

SILVA, E. C. G. *Juridicização das relações internacionais e solução de controvérsias: análise do sistema multilateral de comércio*. 2007. 225f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; MENDES, R. G. *Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.16, n.1, p.44-53, 2002.

## **Bibliografia consultada**

BECHARA, C. H. T.; REDENSCHI, R. *A solução de controvérsias no Mercosul e na OMC*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2002.

MERCOSUL. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis (Res. 861/99) do Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos da Argentina, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Brasil x Argentina: Aplicação de direitos *antidumping* às exportações brasileiras de frangos inteiros. Resolução n°. 574/2000 do Ministério da República Argentina, 2001.

\_\_\_\_\_. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Proibição de importação de pneumáticos remodelados (*Remolded*) procedentes do Uruguai, 2002.

\_\_\_\_\_. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Obstáculos ao ingresso de produtos fitossanitários argentinos ao mercado brasileiro. Não incorporação das Resoluções GMC n.48/96, 156/96 e 71/98 que impede sua entrada em vigor no Mercosul, 2002.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Olivos*, para a solução de controvérsias no Mercosul, 18 fev. 2002.

\_\_\_\_\_. *Regulamento do Protocolo de Olivos*, para a solução de controvérsias no Mercosul, 2003.

\_\_\_\_\_. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco, 2005.

\_\_\_\_\_. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc*. Proibição de importação de pneumáticos remodelados, 2005.



# IMPLICAÇÕES NACIONAIS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: AS ELEIÇÕES DIRETAS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Karina Lilia Pasquariello MARIANO<sup>1</sup>  
Bruno Theodoro LUCIANO<sup>2</sup>

■ **RESUMO:** O processo de institucionalização do MERCOSUL verificado nos últimos anos aumentou o peso da integração regional nas políticas internas dos Estados-membros. No caso brasileiro, o projeto de lei que regulamenta as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) em 2014 é um exemplo dessa influência, porque inclui aspectos que estão relacionados às discussões acerca da reforma do sistema político brasileiro, tema gerador de intenso debate e polêmica dentro do Congresso Nacional. Este artigo discute os possíveis impactos que a sua aprovação terá na condução da reforma política no Brasil, partindo da hipótese de que o referido projeto representa um transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional. Supomos que sua aprovação pode se tornar um ensaio da reforma política planejada, ao executar no plano regional mudanças ainda em discussão no legislativo brasileiro. Lembramos que a decisão e aprovação dos critérios para realização das eleições diretas do Parlasul é de competência de cada Estado-membro.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Integração regional. Eleições diretas. Parlamento do MERCOSUL.

---

<sup>1</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

<sup>2</sup> UNB – Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Brasília – DF – Brasil. 70919-970 – brutheodoro@hotmail.com

## Introdução

Os processos de integração regional são analisados recorrentemente a partir de uma avaliação sobre o seu sucesso. Este, por sua vez, confunde-se com desempenho econômico dos membros, aumentos nos fluxos comerciais e na competitividade dos envolvidos, e fortalecimento de sua capacidade de barganha nas grandes negociações travadas nos principais organismos internacionais. A ideia de sucesso, neste caso, tende a desconsiderar aspectos valorizados no plano doméstico, como grau de democratização, aumento na qualidade de vida, inclusão e coesão social.

Este artigo pretende chamar a atenção para a importância dos processos de integração regional na discussão desses últimos aspectos, a partir de uma análise sobre o processo de institucionalização das eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) e suas implicações tanto no âmbito do Cone Sul como nos debates políticos domésticos.

Uma suposição básica deste texto é que o processo de institucionalização do MERCOSUL verificado nos últimos anos aumentou o peso da integração regional nas políticas domésticas dos Estados-membros. Em particular, a consolidação de uma instituição parlamentar no bloco trouxe para a agenda da integração uma intensificação do debate sobre a democratização do processo e uma nova discussão sobre a representação das sociedades envolvidas, o papel que os Congressos Nacionais assumirão nos próximos anos e os possíveis reflexos domésticos que a atuação do Parlasul poderá provocar.

A consolidação de uma instituição parlamentar no MERCOSUL marca a ampliação do processo de integração regional para temas que não apresentam características essencialmente econômico-comerciais, incorporando nas negociações uma agenda político-social até então circunscrita aos legislativos nacionais. No entanto, essa intersecção entre o regional e o doméstico vai além da incorporação de novas temáticas porque se dá num contexto de mudança institucional significativa no caso do Parlasul, com a incorporação de novas regras para a escolha de seus membros e alteração no número de representantes por país.

Essa mudança implica, no primeiro caso, na realização de eleições diretas para a escolha dos deputados que serão membros do Parlasul e no número de representantes, que

obedecerá a uma nova regra de proporcionalidade nesta nova etapa, a qual leva em conta não mais o número de países, mas os tamanhos de suas populações. Essas alterações institucionais no MERCOSUL levantam uma série de questões sobre representação e participação democrática, que serão discutidas nas duas primeiras partes deste artigo.

A indicação de representantes diretamente eleitos para cargos exclusivamente regionais pode ser vista como um meio de legitimação do aprofundamento da integração do Cone Sul, dentro de uma estratégia mais ampla de buscar superar o problema do déficit democrático no bloco. Ao mesmo tempo, a inclusão de critérios de proporcionalidade no Parlasul, ainda que de forma atenuada, indica a necessidade de relacionar o número de parlamentares regionais às significativas diferenças populacionais entre os Estados-membros.

Na terceira seção, discutiremos como, no caso brasileiro, o projeto de lei que prevê as eleições diretas para 2014 inclui aspectos que estão diretamente relacionados às discussões acerca da reforma do sistema político brasileiro, tema gerador de intenso debate e polêmica dentro do Congresso Nacional. Vale recordar que a decisão e aprovação dos critérios para a realização das eleições diretas do Parlasul é de competência de cada Estado-membro, ou seja, cada governo determina a forma e as regras para a realização do pleito.

Normalmente, supõe-se que as ações dos atores políticos no plano regional carregam as particularidades e interesses da esfera doméstica. Haveria uma tendência, por parte dos representantes, em buscar replicar suas experiências e estruturas nacionais nas instâncias regionais. Isso pode ser observado no caso do Parlasul que em vários aspectos reproduz comportamentos presentes nos legislativos nacionais, ou mesmo nas eleições para deputados do Parlamento do MERCOSUL, realizadas pelo Paraguai em 2008<sup>3</sup>, que seguiram as mesmas regras constitucionais determinadas para a escolha de senadores para o Congresso paraguaio.

No caso dos demais membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil e Uruguai), seus representantes ainda são indicados pelos legislativos nacionais. Em dezembro de 2011, os quatro governos do MERCOSUL comprometeram-se em aprovar a legislação

---

<sup>3</sup> O Paraguai é até o momento o único país a compor o Parlamento regional com membros diretamente eleitos para tal finalidade.

pertinente para a realização das eleições diretas até 2014. Esse fato tornou imperiosa a aprovação, por parte do legislativo brasileiro, de uma legislação específica, responsável por instituir as normas e os critérios que serão adotados nas eleições no Brasil, as quais devem ocorrer em 2014.

A hipótese deste artigo é de que o Projeto de Lei das eleições para o Parlasul representa um transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional. Isso porque, no caso específico do projeto de lei que regulamenta as eleições brasileiras para o Parlasul, não se verifica uma reprodução da institucionalidade consolidada. Portanto, o objetivo deste artigo é também discutir o papel que a aprovação desse projeto de lei relativo ao Parlasul terá na agenda da reforma política nacional, demonstrando a crescente importância da esfera regional em aspectos sociopolíticos domésticos.

O Projeto de Lei das eleições para o Parlamento do MERCOSUL é caracterizado por uma mudança significativa em relação à tradição eleitoral brasileira, incorporando regras e princípios bem diversos. É interessante apontar que, em linhas gerais, o referido projeto contém boa parte das propostas de reforma política em discussão hoje no Congresso brasileiro.

Na conclusão, são discutidas as possíveis implicações da aprovação deste projeto de lei na condução da reforma política do Brasil. Nesse contexto, a implementação das eleições diretas para a escolha dos representantes brasileiros do Parlasul, tal como prevista nesse projeto, é apresentada como uma condição para que tais eleições sejam utilizadas como um ensaio para avaliar a viabilidade da reforma no plano doméstico, reforçando os argumentos daqueles que a defendem ou mesmo de seus adversários.

## **Integração e déficit democrático**

A promoção de um processo de integração é uma estratégia de política externa de um país que pode ser seguida por seu governo. Cada Estado pode trabalhar essa estratégia com maior ou menor intensidade, mas de qualquer forma ela está identificada e condicionada à formulação de um projeto governamental mais amplo. A legitimidade desse projeto é garantida pelas instituições nacionais, especialmente pelos Parlamentos, que participam de

alguma maneira de sua formulação e implementação em nome de uma representação dos interesses da sociedade.

Essa legitimidade está relacionada, no Ocidente, à percepção de que o sistema estatal funciona de forma democrática e, como chamou a atenção David Held (1995), tudo parece legítimo se é democrático, embora não esteja claro exatamente o que é democracia porque existem diferentes concepções sobre o significado desse termo. Basicamente podemos subdividir essa discussão em dois polos básicos: participação *versus* representação.

A participação pressupõe uma situação ideal, que seria a realização da política pelos próprios cidadãos dentro de uma lógica de autogoverno e autorregulação, tal qual na Grécia antiga, onde se valorizava a participação direta na vida política. Essa situação apresenta-se inviável em sociedades modernas, altamente complexas e numericamente muito maiores, embora permaneça enquanto princípio a necessidade de uma intervenção maior da sociedade no processo decisório.

A outra vertente trabalha a noção de democracia dentro da lógica liberal-representativa, em que o processo político para a tomada de decisão ocorre entre representantes periodicamente eleitos, a quem se confere autoridade para agir em nome do conjunto de cidadãos daquela sociedade. Em ambos os casos há um momento de participação efetiva do cidadão, seja elegendo diretamente ou decidindo quem irá eleger em seu nome. A percepção de déficit democrático em relação aos processos de integração regional é consequência de uma construção institucional pouco permeável à intervenção da sociedade, reforçada pelo crescente distanciamento entre o Poder Executivo e a população no que se refere às decisões no âmbito regional.

Como os processos de integração regional são impulsionados pelos governos, suas estruturas decisórias tendem a ser monopolizadas por representantes indicados pelos poderes executivos, dentro de uma lógica denominada intergovernamental<sup>4</sup>, havendo pouca permeabilidade para a presença de representação da sociedade nessa institucionalidade, a não ser em órgãos consultivos ou de deliberação.

---

<sup>4</sup> Mesmo no caso da União Europeia, as instâncias decisórias centrais (Comissão Europeia e Conselho Europeu) seguem a lógica intergovernamental.

Diante dessa realidade, abre-se um debate importante sobre a democraticidade dos processos de integração regional, e num segundo momento sobre a necessidade de incluir na institucionalidade regional mecanismos e espaços para a participação e representação (com ou sem poder decisório), bem como em que medida estes amenizariam o que se convencionou chamar de déficit democrático.

De acordo com Andrew Moravcsik (2002, 2004), não haveria déficit democrático em processos de integração porque, conforme sua concepção teórica intergovernamentalista, a participação e as escolhas dos cidadãos já teriam se realizado no âmbito nacional, com a eleição do governo e dos parlamentares. Na esfera regional não haveria a necessidade de uma nova etapa de participação, porque os governos estariam apenas barganhando entre si as preferências nacionalmente definidas.

Isto é, de acordo com a lógica intergovernamentalista nas negociações internacionais, os atores negociam a partir de preferências e objetivos estabelecidos previamente no jogo político doméstico, que ocorre dentro de uma institucionalidade e de regras definidas. O ponto central, então, seria garantir que houvesse democracia nas instituições nacionais, para que os posicionamentos dos negociadores no âmbito internacional refletissem de fato os interesses predominantes em sua sociedade.

O Parlamento emerge, então, como uma instância central para garantir esse controle sobre a atuação internacional dos governos, porque é a esfera da representação social, dentro da lógica dos sistemas democráticos liberais, que exerce três funções fundamentais: representar a sociedade que o elegeu, legislar e fiscalizar as atividades do Executivo. Neste último caso, no imaginário do liberalismo, o papel do Parlamento é garantir as liberdades dos cidadãos contra os impulsos do Estado de ampliar seu poder e de agir contra a vontade e os interesses da população. Embora a argumentação de Moravcsik tenha uma forte sustentação sob a perspectiva da lógica, ela é contestada por algumas correntes teóricas do chamado pluralismo democrático que chamam a atenção para o fato de que a participação não é suficiente para garantir a democraticidade de um processo ou de uma política, e que esta exigiria também a possibilidade de contestação.

Robert Dahl (2005) aponta que os regimes democráticos (poliarquias) são aqueles que permitem a participação,

representação e contestação da sociedade, de tal modo que estes regimes garantam que os opositores do governo possam se organizar aberta e legalmente, apresentando-se como alternativa em eleições livres e idôneas. Portanto, a democracia se realizaria na medida em que o sistema político permitisse a oposição, a rivalidade e a competição entre o governo e seus oponentes.

Este é o cerne do problema do déficit democrático nos processos de integração porque, na prática, aqueles que decidem no âmbito regional não são passíveis dessa contestação, apesar da argumentação de Moravcsik.

Para desenvolver nossa posição a respeito do déficit democrático, concentramo-nos em três aspectos principais: 1) na centralização do poder nos Executivos e diminuição do controle exercido pelas instituições nacionais; 2) no distanciamento da sociedade em relação à agenda regional; e 3) nas decisões tomadas no âmbito regional que podem não refletir as preferências e interesses da maioria dos eleitores nacionais.

## **Centralização e menos controle**

A lógica intergovernamental que hoje predomina nos processos decisórios de integrações regionais faz com que neles haja uma predominância dos atores ligados aos Executivos. Para Moravcsik, isso não seria um problema porque existem instâncias nacionais encarregadas de controlar as ações dos governos e, conseqüentemente, as decisões tomadas no âmbito regional. Mas essa suposição não é verdadeira porque esse maior poder dos Executivos é acompanhado por um enfraquecimento dos Parlamentos e por uma perda da sua capacidade de controlar as decisões tomadas nas instâncias regionais.

Para a perspectiva intergovernamentalista, os parlamentos seriam primordialmente as instâncias de controle da ação dos governos e de seus representantes na institucionalidade regional, mas na prática não é isso o que se verifica porque muitas das decisões regionais não precisam ser aprovadas pelos respectivos congressos, escapando a uma maior fiscalização. No caso de integrações regionais com instituições mais autônomas em relação aos governos nacionais, como no caso da Europa, esse problema se intensifica ainda mais. "As a result, governments can effectively ignore their parliaments when making decisions in Brussels. Hence, European integration has meant a decrease in

the power of national parliaments and an increase in the power of executives” (HIX; FOLLESDAL, 2006, p.535).

A solução comum para amenizar essa situação de déficit democrático é o estabelecimento de instâncias de representação parlamentar na esfera regional, encarregadas de acompanhar o processo decisório comunitário e de servirem como canais de informação e diálogo com os Legislativos nacionais, como foi o caso da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPCM) e dos parlamentos regionais.

Essa representação parlamentar regional, no entanto, mostra-se, na maioria das vezes, pouco eficaz na sua função de controle sobre as decisões regionais, pois se encontra numa posição muito diferente da existente no plano nacional. Na esfera doméstica, as relações entre os poderes dentro dos regimes democráticos seguem uma lógica de equilíbrio de poder, com sistemas variados de pesos e contrapesos.

Essa preocupação em equilibrar os poderes desaparece na institucionalidade regional, levando à preponderância dos Executivos e deixando os parlamentares marginalizados no processo decisório da integração regional. Esta situação, aliada ao fato de que a ação dos atores Executivos na integração está para além dos poderes de controle dos parlamentos nacionais, impede que exista a possibilidade efetiva de um questionamento real sobre as decisões tomadas.

Portanto, sem a possibilidade de um controle efetivo sobre o processo decisório, tampouco de uma ação de oposição ou contestação em relação às posições adotadas pelos Executivos, torna-se inviável a superação do déficit democrático na integração regional.

Esta conclusão poderia ainda ser questionada pela argumentação de Moravcsik, que enfatiza o fato de que esse controle não deve ocorrer no plano regional, mas sim ser garantido na esfera doméstica, no que ele chama de processo de formação das preferências nacionais. É aí que entram os argumentos relativos aos outros dois aspectos.

## **Distanciamento, desconhecimento, descontrole**

O próprio Moravcsik reconhece que a agenda regional está muito distante dos interesses e preocupações centrais da população em geral. Para a sociedade é difícil assimilar o

que ocorre nos processos de integração regional porque estes permanecem afastados de seu cotidiano, passando a sensação de distanciamento, ainda que suas ações tenham impacto direto sobre a vida dos cidadãos. A percepção que predomina no senso comum das populações é que as instituições regionais estariam fora do alcance das pressões sociais.

Tradicionalmente, a agenda política doméstica é dominada por temas considerados como prioritários pelos cidadãos, que em linhas gerais podem ser descritos como sendo: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, a relação entre as instâncias de poder; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde e soluções para a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nessa agenda nacional, os temas internacionais ficam relegados a um segundo plano porque o Estado continua sendo a referência principal para a reivindicação das demandas sociais, embora tenha perdido capacidade de dar-lhes resposta, enquanto a integração, que poderia suprir esta lacuna, parece distante e desprovida dos tradicionais mecanismos democráticos.

A implicação desse aspecto é que a sociedade dá pouca atenção e importância ao que está sendo decidido na esfera regional – que, como apontamos anteriormente, também não é passível de um controle efetivo por parte do Legislativo –, portanto, no âmbito doméstico, o processo de formação de preferências, argumentado por Moravcsik, acaba desviando-se das temáticas regionais.

De acordo com esse autor, a formação das preferências teria como um instrumento-chave a realização de eleições, que seriam os momentos de apresentação das opções e propostas, permitindo que a contestação se concretize por meio de votações contra ou a favor das decisões tomadas pelos governos, e com a formação de governos cujas ações e posturas estariam legitimadas pelas urnas. No limite, as eleições estabeleceriam as escolhas da sociedade em relação às políticas a serem adotadas.

Essa premissa está correta, mas não se aplica aos processos de integração regional justamente pelo fato de que estes não entram na agenda eleitoral. As temáticas apontadas pelos candidatos voltam-se majoritariamente para as questões

centrais da agenda doméstica, tocando de forma muito marginal nas propostas para o desenvolvimento integracionista. Em muitos casos, as manifestações restringem-se a informar ao eleitorado de que são favoráveis ou contrárias à continuidade do processo de integração, mas sem entrar em detalhes sobre as razões e possíveis consequências de suas posições.

Como os tomadores de decisão regionais não são eleitos e nem se submetem regularmente a controles de outras instâncias institucionais, não há efetivamente possibilidade de uma contestação real sobre suas ações. Consequentemente, não há democracia nesse processo decisório. No entanto, Moravcsik argumenta que, ainda assim, as posições dos governos no processo decisório regional refletem as preferências e interesses dos eleitores nacionais. Como veremos a seguir, isso nem sempre é verdade.

## **As decisões regionais e os interesses nacionais**

Os interesses nacionais são variados e heterogêneos, assim como os atores e suas capacidades de influir nas decisões a serem tomadas. Essa afirmação se desdobra em duas argumentações diferenciadas. No primeiro caso, é evidente que as eleições determinam uma escolha sobre o tipo de direcionamento político a ser dado diante da agenda nacional. Contudo, as propostas apresentadas durante o pleito tendem a ser suficientemente genéricas e abrangentes para permitir o apoio de um amplo espectro da população e garantir a maioria dos votos.

Isto quer dizer que, na prática, a execução dessa proposta pode sofrer uma oscilação significativa de acordo com as pressões internas dos grupos de interesse e as resistências apresentadas pelos opositores. Até aqui concordamos com Moravcsik de que as políticas adotadas pelos governos refletem essas disputas domésticas e que seu trabalho concentra-se em articular as diferentes demandas de sua base de apoio e em conter seus críticos.

No entanto, as decisões no plano regional não estão submetidas a essa mesma lógica: não passam pelos mecanismos de controle internos (como parlamentos) e nem são avaliadas nos momentos de disputa eleitoral. A sua definição está concentrada nas pressões exercidas pelos interesses domésticos sobre os

representantes nacionais (sejam eles membros do governo ou representantes nas estruturas regionais).

Essas pressões, por sua vez, são condicionadas pelas capacidades e poderes dos diferentes grupos. Não há igualdade de condições neste caso e, portanto, a lógica democrática passa ao largo de seu funcionamento. Os grandes grupos econômicos conseguem ter uma capacidade de reivindicação e de influência muito maior que os demais atores sociais. Esta afirmação pode ser facilmente constatada verificando-se a agenda de negociação dos processos de integração e o tipo de políticas implementadas: há uma clara subordinação da política e do social às questões econômicas (que dificilmente refletem os interesses da maioria dos cidadãos).

Ainda que os resultados dessas decisões sejam positivos para a maioria da população, isso não resolve o problema de que o desenho institucional dos processos de integração gera déficit democrático. A questão não é o que se faz, mas como se faz.

A superação do déficit democrático passa então por uma mudança institucional que permita a superação desses três aspectos: equilíbrio entre os poderes; maior controle e mais participação. Todavia, é ingênuo pensar que eles podem ser todos solucionados de uma só vez. Existe uma hierarquia de fases ou etapas a serem solucionadas.

Primeiro, é preciso garantir a existência de instâncias efetivas de participação e representação que permitam canalizar os diferentes interesses presentes na sociedade e, ao mesmo tempo, aproximar a agenda doméstica da pauta de negociação regional. Num segundo momento, garantir que exista um efetivo controle sobre as ações dos Executivos, para só então pensar em mecanismos institucionais que permitam estabelecer um sistema de pesos e contrapesos entre os poderes no âmbito regional.

Dentro da lógica desta argumentação, portanto, o primeiro avanço seria a institucionalização de um Parlamento regional. Dentre os espaços institucionais dos processos de integração criados para amenizar o problema do déficit democrático, o parlamento de integração regional é sem dúvida o mais importante, pelas razões que apontamos no item anterior.

Portanto, um processo de integração democrático pressupõe uma institucionalidade parlamentar com capacidade para intervir e participar do processo decisório, dentro de uma lógica de compartilhamento de poder com os representantes dos governos

e da presença de instâncias regionais do Poder Judiciário. Mas as funções legislativas no âmbito regional sofreriam algumas adaptações (CAETANO; PERINA, 2003). A noção de representação pressupõe arranjos institucionais adequados, que levem em consideração alguns aspectos: culturas políticas diferenciadas, mecanismos distintos de seleção e escolha dos representantes, diferenças populacionais.

É importante ressaltar que, de todas as instâncias do bloco, 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 um parlamento de integração regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco manteve as mesmas características iniciais.

Até o momento, as tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório, que apresentou ao longo do tempo uma série de problemas: déficit democrático, pouca efetividade, lentidão, incerteza, etc.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que os presidentes dos quatro países-membros acordaram, no ano de 2003, em promover um novo impulso na integração regional a partir de um ajuste institucional e da ampliação da temática social nas negociações. Consideraram como um passo fundamental a institucionalização de um parlamento de integração regional, o que suscitou desde o início um intenso debate entre os céticos sobre a necessidade dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio, e os defensores do aprofundamento do processo, que entendiam a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo.

As mudanças políticas nos cenários domésticos, com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros, permitiram uma influência maior deste último grupo sobre o processo decisório do MERCOSUL. Essa nova concepção de integração, presente no núcleo governamental, não alterou a lógica institucional desse bloco, que permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição, por parte dos negociadores, em dar mais autonomia às instâncias regionais.

O Parlamento do MERCOSUL não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade, bem como a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes; todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

Considerando que o Parlamento do MERCOSUL iniciou suas atividades em meados de 2007 e que os aspectos mais inovadores dessa proposta – a representação proporcional e a realização de eleições diretas para seus integrantes – ainda não foram implementados plenamente, não é possível estabelecer a extensão exata da mudança e o impacto dessa instituição no processo de integração do Cone Sul. Contudo, podemos indicar alguns desdobramentos interessantes a partir de sua criação.

Em boa medida, esse Parlamento herdou da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) a função básica de agilização da normativa do MERCOSUL no âmbito nacional, estabelecendo um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo de sua instância parlamentar com a regulamentação do acordo interinstitucional. As grandes inovações introduzidas neste órgão, portanto, referem-se muito mais aos procedimentos e regras estabelecidos para desempenhar o seu trabalho do que às funções que efetivamente exerce.

Numa primeira etapa, a representação parlamentar permaneceu semelhante à existente na CPC: 18 parlamentares<sup>5</sup> titulares designados por seus respectivos Parlamentos Nacionais. Mas o projeto de criação do Parlasul previa que a representação não seria mais paritária entre os países, mas proporcional, e que os integrantes desse parlamento de integração regional seriam diretamente eleitos por voto popular.

A previsão inicial era de que essas duas mudanças entrariam em vigor ao final da primeira etapa de instalação do parlamento de integração regional – de 31 de dezembro de 2006 até a mesma data em 2010 –, mas a realidade mostrou-se muito mais lenta e difícil do que as previsões. A negociação da proporcionalidade deparou-se com diversas dificuldades para estabelecer os critérios para calcular a representatividade de cada parlamentar.

---

<sup>5</sup> Nove Deputados Federais e nove Senadores.

Os negociadores chegaram ao consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos – e, a partir desse consenso, o grande desafio referia-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países, que impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição de cadeiras deveria respeitar certo equilíbrio de poder entre os países, mesmo que populacionalmente isso não seja real.

Nesse caso os parlamentares decidiram aplicar a regra de uma proporcionalidade atenuada. O acordo estabelece que somente Uruguai e Paraguai manterão os atuais 18 membros, Argentina terá 26 parlamentares até realizar a eleição direta em 2011 e, após a mesma, sua bancada subirá para 43, enquanto o Brasil ficará com 37 até o pleito previsto para 2014 e 74 após o mesmo.

A nova representação será ampliada na medida em que os países implementem a nova regra de escolha de seus representantes parlamentares. A eleição direta deveria ter ocorrido nos quatro países até o final da primeira etapa de implantação do Parlasul, mas somente o Paraguai cumpriu com o previsto, tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado. Resulta desse processo que o Paraguai forçou a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado.

Nos demais países a proposta de realização de eleições diretas para os parlamentares do MERCOSUL gerou um debate relativamente acalorado, especialmente na definição das regras para a sua realização, como discutiremos melhor na próxima seção.

Além da mudança na forma de escolha dos seus integrantes, o Parlasul também apresentou mudanças na organização dos trabalhos legislativos. A CPC se organizava em subcomissões sem caráter estatutário permanente, funcionando como instrumentos *ad hoc*, o que impedia a especialização dos parlamentares ou uma formação progressiva das suas aptidões. O Parlasul estabeleceu, em seu regimento interno, dez comissões permanentes, além disso, permitiu, em seu estatuto, a criação de comissões especiais e comissões temporárias para a análise de algum tema pertinente.

As comissões e subcomissões são instâncias centrais na atividade parlamentar porque é no seu interior que se realizam a instrumentalização dos estudos sobre temas específicos, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. A CPC, no caso específico de sua produção documental, se manifestava junto aos outros órgãos do MERCOSUL por meio de recomendações e no que se refere às instâncias da sociedade através de declarações. A produção dessas recomendações buscava acompanhar os rumos do processo de integração, sugerindo aos órgãos decisores do MERCOSUL ações específicas ou gerais que julgava pertinentes. No entanto, essas se apresentaram sempre com um caráter genérico e amplo.

A produção documental que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PCPM) prevê é mais abrangente, uma vez que ela estabelece um caráter propositivo por meio da elaboração de projetos e anteprojetos de normas, que serão encaminhados ao Conselho do Mercado Comum (CMC), e mantém a possibilidade de elaboração de recomendações e declarações a outros órgãos ou instâncias da sociedade.

Outra alteração refere-se ao processo decisório interno do Parlasul. Na CPC, as decisões eram tomadas por consenso entre as delegações de todos os países, expressas por meio de votação (Artigo 13), e obedeciam à seguinte tramitação: antes das reuniões, os temas a serem discutidos e votados eram distribuídos para quatro relatores (um de cada país), encarregados de emitir um parecer sobre eles no prazo de trinta dias. Em seguida, estes informes eram distribuídos para as delegações aproximadamente 15 dias antes da sessão de votação para que estas pudessem avaliá-los e tomar posições.

No Parlamento do MERCOSUL a tramitação é semelhante à que ocorre nos Congressos Nacionais: a proposta é encaminhada à Secretaria Parlamentar pelo menos 20 dias antes da sessão na qual será apresentada formalmente à Mesa Diretora, que a encaminha à(s) Comissão(ões) correspondente(s) para análise, deliberação e elaboração de parecer que será apreciado pelo Plenário e votado. Além da maior deliberação, houve uma mudança também nos tipos de atos. A CPC emitia apenas recomendações que poderiam ou não ser consideradas pelo Grupo do Mercado Comum (GMC). Já o Parlamento do MERCOSUL pode emitir pareceres<sup>6</sup>, projetos de

---

<sup>6</sup> São posicionamentos do Parlamento em relação a projetos de normas encaminhados pelo CMC e que requeriram aprovação legislativa em pelo menos um dos países membros.

normas<sup>7</sup>, anteprojetos de normas<sup>8</sup>, declarações<sup>9</sup>, recomendações<sup>10</sup>, relatórios<sup>11</sup> e disposições<sup>12</sup>.

O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa do que a da Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presente nos Congressos. A formalização e a normatização mais rigorosas não são garantia de um funcionamento mais eficiente dessa instância como órgão de representação e de democratização, mas têm um impacto importante sobre as expectativas dos atores.

É possível reconhecer nas falas dos representantes parlamentares o crescimento de expectativas positivas em relação a essa instituição; expectativas essas que estão fortemente vinculadas à realização das eleições diretas. O estabelecimento dessa novidade normativa em relação à Comissão, embora não tenha gerado ainda resultados práticos, mostra-se um elemento positivo na visão sobre o futuro da integração, especialmente no tocante à ação parlamentar.

Os parlamentares e assessores brasileiros entrevistados apresentaram uma percepção positiva com relação às potencialidades da implementação dessa norma, assim como os demais integrantes do Parlasul, conforme documentos e declarações públicas emitidos por estes. De modo geral, há um consenso de que a dedicação exclusiva do parlamentar impulsionará um novo posicionamento deste em relação à integração.

Atualmente, mesmo aqueles que participam de forma ativa das reuniões e negociações do MERCOSUL reconhecem que sua atuação é comprometida pela agenda nacional. As questões e demandas internas são preponderantes e ocupam quase integralmente sua atenção, mesmo porque foram eleitos para responderem a esses assuntos e não para serem representantes no Parlasul. Há uma percepção clara de que a dedicação às

<sup>7</sup> São as proposições normativas apresentadas ao CMC, que deverá informar semestralmente ao Presidente do Parlasul sobre a situação dos projetos a ele encaminhados.

<sup>8</sup> São proposições voltadas para a harmonização das legislações dos países e encaminhadas para os Congressos para sua apreciação.

<sup>9</sup> São manifestações do Parlamento sobre assuntos de interesse público.

<sup>10</sup> São indicações gerais encaminhadas aos órgãos decisórios do MERCOSUL (da mesma forma que ocorria na CPC).

<sup>11</sup> São estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias, que contêm análises de um tema específico e devem ser aprovados pelo Plenário do Parlasul.

<sup>12</sup> São normas de caráter administrativo, referentes à organização interna do Parlamento.

atividades referentes à integração é prejudicial para o seu desempenho eleitoral.

No entanto, esses atores reconhecem que haveria a possibilidade de desenvolver uma carreira política no âmbito do MERCOSUL, pois o eleitorado estaria se tornando mais sensível a essa temática. Para viabilizar isso serão necessárias campanhas de divulgação e conscientização sobre a integração, o que já está previsto no projeto de lei eleitoral para o Parlasul.

A realização das eleições diretas também é vista como uma oportunidade de aprofundar, no interior dos partidos políticos, a discussão sobre suas visões acerca do tema da integração. Desde o início, apenas o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou, de forma institucionalizada, um debate interno sobre o seu projeto de cooperação regional. Nos demais partidos, embora seja possível encontrar líderes com opiniões claras sobre o assunto – os quais normalmente têm uma atuação bastante ativa na delegação parlamentar brasileira –, essas não podem ser entendidas como as posições de seus partidos, pois nestes não há debate e nem consenso sobre o MERCOSUL.

A expectativa geral é de que um parlamento diretamente eleito e com membros com dedicação exclusiva permitirá uma participação mais efetiva e eficiente dos parlamentares no MERCOSUL, estimulará um debate mais amplo nos quatro países sobre a integração, e impulsionará a formação de blocos ou famílias ideológicas no interior do Parlasul.

Como ficou claro ao longo desta análise, a contribuição do Parlasul para a democratização do processo deliberativo está ainda no âmbito da potencialidade. Em muitos aspectos, superou ou avançou em relação às limitações e problemas apresentados pela Comissão Parlamentar Conjunta. Desse modo, é possível sugerir que o Parlamento possibilitou que as relações se tornassem mais regulares, as normas mais complexas e adequadas, e o escopo de atuação se ampliasse.

Na prática, no entanto, a intervenção parlamentar permanece ainda bastante secundária, seja porque não há espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do MERCOSUL, seja pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento e relegando a questão da integração a um plano secundário.

Ainda assim, a constituição do Parlamento do MERCOSUL contribuiria potencialmente com a democratização da integração,

ao avançar em relação à sua antecessora e estabelecer uma perspectiva de atuação futura bastante positiva entre seus integrantes. Desta forma, podemos dizer que a postura atual sobre o potencial democratizante dessa instituição é afirmativa, tendo por base a expectativa favorável em relação aos desdobramentos que os processos eleitorais para deputados do Parlasul poderão gerar.

## **As eleições diretas para o Parlasul**

O debate acerca da inserção de eleições diretas para os representantes brasileiros no Parlamento do MERCOSUL tem se centrado em dois projetos de lei, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, em tramitação simultânea no Congresso Nacional. Após apresentar de modo detalhado os dois projetos, será realizada uma análise detalhada dos elementos inseridos em cada proposta legislativa.

O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº. 5.279 de 2009, de autoria do deputado Carlos Zaratini (PT-SP), foi inicialmente previsto para regulamentar as eleições do Parlasul para o ano de 2010, mas devido à não-conclusão de sua aprovação em tempo hábil, foi incluído o Substitutivo do mesmo, prevendo a realização das primeiras eleições para o Parlasul no Brasil em 2014, em conjunto com as eleições para Presidente, Governadores, Senadores e Deputados. Até o presente momento, esse projeto encontra-se em discussão no Plenário da Câmara dos Deputados, após ter sido aprovado nas Comissões de Relações Exteriores (CRE), de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ) e de Finanças e Tributação (CFT).

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº. 126 de 2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), tinha o intuito de estabelecer as eleições para o Parlasul ainda em 2012, em conjunto com as eleições municipais. Não tendo sido aprovado no prazo de um ano antes das eleições de outubro de 2012 – conforme determina a regulamentação para a inclusão e/ou modificação da regra eleitoral –, o citado PLS recebeu substitutivo prevendo a realização do pleito também para 2014, conjuntamente com as eleições federal e estaduais. A referida proposta, na atualidade, está em discussão na Comissão de Relações Exteriores (com parecer da relatoria pela aprovação da matéria) e na de Constituição, Cidadania e Justiça do Senado

Federal, tendo sua decisão de natureza terminativa dentro do Senado.

Embora a tramitação dos dois projetos seja simultânea, eles seguem processos independentes, o que exigirá um acordo entre os membros das duas Casas sobre qual projeto de lei será aprovado e entrará em vigor, visto que versam sobre a mesma matéria. Ademais, o curso da tramitação legislativa não impede que os projetos sejam alterados e recebam emendas, as quais podem, inclusive, incorporar elementos de um projeto de lei no outro.

### **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (Substitutivo PLC 5.279, 2009)**

O PLC está em fase avançada de tramitação, prevendo as primeiras eleições diretas para o Parlasul no Brasil para a data de 5 de outubro de 2014. Em consonância com a Constituição Federal, o sistema de votação para as eleições do Parlasul tem natureza secreta, universal e obrigatória (Substitutivo ao PLC 5.279, 2009, art. 2º). As eleições previstas no PLC seguem o número de vagas estabelecido no Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL (CMC, 2010), segundo o qual, a partir de 2014, o Brasil passará a contar com 74 vagas no Parlamento do MERCOSUL.

A proposta da Câmara dos Deputados apresenta algumas inovações, em relação ao sistema eleitoral brasileiro, para o pleito do MERCOSUL, que serão analisadas com maior profundidade nas próximas seções. Entre essas, destaca-se a inclusão da lista preordenada (lista fechada) por partidos políticos. O partido político fica responsável pela ordenação e substituição dos candidatos, de acordo com a convenção partidária nacional. O número de candidatos incluídos em cada lista partidária apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral não poderá exceder o dobro de vagas existentes para o Parlasul em 2014 (148 vagas). Ademais, o projeto da Câmara propõe que as eleições do Parlasul tenham circunscrição nacional.

Ainda acerca das listas preordenadas, o PLC inclui requisitos por região e gênero para a ordenação das listas partidárias. Segundo a proposta da Câmara Federal, a cada grupo de 5 candidatos da lista, deve haver um representante de cada região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e

Sudeste) e dentre eles deve haver um mínimo de 2 candidatos de gêneros distintos. Essas proposições favorecem a diversidade de gênero e de regiões nas candidaturas nacionais, evitando a predominância de uma região ou sexo em detrimento dos demais. A proposta não prevê a existência de suplentes *stricto sensu*, pois a linha sucessória dos Parlamentares do MERCOSUL é composta, necessariamente, pelos próximos na lista partidária preordenada.

Além da inclusão de voto por partidos, e não por candidatos, o PLC explicita a criação de tempo determinado nos meios de comunicação para a divulgação do pleito mercosulino, tanto para os partidos políticos, quanto para o próprio TSE, com fins informativos e educativos. A proposta destina 5 minutos no rádio e na televisão, em horários definidos, para propaganda eleitoral exclusiva aos partidos com candidatos a Deputado do Parlasul. O TSE também receberá, de acordo com a proposta da Câmara, 6 meses antes do pleito, 10 minutos diários nos meios de comunicação para divulgar e informar os cidadãos sobre a importância e as características do Parlamento do MERCOSUL e sobre as eleições de seus representantes no Brasil.

O financiamento da campanha para o Parlasul deverá ser exclusivamente público, de acordo com o PLC, utilizando para 2014, 5% do Fundo Partidário Anual. A incompatibilidade de mandatos eletivos também é prevista na proposta, impedindo acumulação de cargos públicos durante o mandato dos parlamentares regionais, pois o objetivo é garantir a dedicação exclusiva desses parlamentares ao Parlasul. Por fim, as prerrogativas, os deveres e o vencimento dos Parlamentares do MERCOSUL eleitos serão equiparados aos dos Deputados Federais.

## **Projeto de Lei do Senado Federal (Substitutivo PLS 126, 2011)**

Do mesmo modo que o PLC, o projeto apresentado no Senado Federal prevê eleições de 74 representantes para o Parlamento do MERCOSUL em 5 de outubro de 2014, por meio de sistema de votação direta, secreta, universal e obrigatória. O PLS ressalta a liberdade dos partidos de criarem coalizões partidárias no âmbito eleitoral, mesmo modelo existente nas eleições presidenciais. Cabe aos partidos e coligação selecionarem seus candidatos de acordo com Convenções Partidárias Estaduais.

**Tabela 1**

<b>Estado</b>	<b>Representação Câmara dos Deputados</b>	<b>Representantes Federais para o Parlasul</b>
Rondônia	8	1
Acre	8	1
Amazonas	8	1
Roraima	8	1
Pará	17	2
Amapá	8	1
Tocantins	8	1
Maranhão	18	2
Piauí	10	1
Ceará	22	2
Rio Grande do Norte	8	1
Paraíba	12	1
Pernambuco	25	2
Alagoas	9	1
Sergipe	8	1
Bahia	39	3
Minas Gerais	53	5
Espírito Santo	10	1
Rio de Janeiro	46	4
São Paulo	70	6
Paraná	30	2
Santa Catarina	16	1
Rio Grande do Sul	31	2
Mato Grosso do Sul	8	1
Mato Grosso	8	1
Goiás	17	2
Distrito Federal	8	1
Total	513	48

Fonte: Anexo do PLS nº. 126, 2011

Adaptação: Bruno Theodoro Luciano

A proposição apresentada pelo Senado separa em duas categorias as vagas para Parlamentares do MERCOSUL: 48 das 74 vagas serão destinadas aos denominados Representantes Federais. A eleição dessa categoria será realizada via listas preordenadas, obedecendo ao sistema proporcional e à circunscrição estadual. A distribuição das vagas dos Representantes Federais do Parlasul pelos Estados da Federação seguirá as proporções das vagas estaduais dos membros da Câmara dos Deputados.

Dentre as vagas chamadas de Federais, o PLS estabelece que, no mínimo, 30% dos representantes devam ser de um dos sexos, evitando desequilíbrios de gênero na representação do Parlasul. Ademais, cada lista partidária deverá conter no máximo 96 candidatos, o que corresponde ao dobro do número de vagas disponíveis para os Representantes Federais do Parlasul.

A segunda classificação estipulada pela proposição do Senado é a de Representantes Estaduais, os quais serão eleitos por voto majoritário, também sob circunscrição estadual (1 Representante por Estado e Distrito Federal, totalizando 27 Representantes Estaduais). Cada partido ou coligação partidária somente poderá indicar um candidato por Unidade Federativa, reduzindo o número de concorrentes a essa categoria de vagas. Os suplentes aos Representantes Estaduais serão os próximos colocados nas votações, independentemente da filiação partidária do candidato subsequente.

A respeito dos regulamentos para a propaganda eleitoral, o PLS prevê que 10 minutos de cada período de horário eleitoral no rádio e na televisão serão destinados à propaganda dos candidatos a parlamentares do MERCOSUL. O TSE também disporá de tempo determinado (10 minutos diários em cada meio de comunicação supracitado) com a finalidade de informar e divulgar as eleições para o MERCOSUL no Brasil. O financiamento das campanhas para o Parlasul, de acordo com o PLS, será exclusivamente público, destinando-se 5% do Fundo Partidário Anual ao pleito regional. Como informações adicionais, o projeto do Senado ressalta a incompatibilidade do cargo de Parlamentar do MERCOSUL com outro mandato eletivo.

Analisando-se comparativamente as proposições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, encontramos um eixo de pressupostos compartilhados entre os projetos, relacionados aos princípios eleitorais seguidos durante o pleito para o MERCOSUL e às disposições vinculadas à propaganda eleitoral e ao modo de financiamento das campanhas eleitorais.

Em ambos os projetos discutidos, há a fixação da realização das eleições no ano de 2014, conjuntamente às eleições federais, estaduais e distritais. Seguindo as cláusulas pétreas constitucionais, o sistema de votação será secreto, universal e obrigatório. O número de vagas disputadas nas eleições (74) mantém-se de acordo com a decisão emanada nas instâncias do MERCOSUL, nos dois projetos apresentados.

Por mais que não seja explícito no PLS, os dois projetos parecem indicar a equiparação de prerrogativas, deveres e vencimentos dos Parlamentares do MERCOSUL aos dos Deputados Federais. A incompatibilidade de mandatos, evidenciada nas duas propostas, é elemento fundamental para a garantia de exclusividade dos Parlamentares do MERCOSUL eleitos para seus mandatos regionais.

No âmbito da campanha eleitoral, os dois projetos têm se assemelhado de modo significativo. As proposições da Câmara e do Senado ressaltam a disponibilidade de tempo exclusivo ao TSE para divulgação e informação acerca das eleições para o Parlasul, período fundamental para esclarecimento da população acerca da importância da integração regional para os cidadãos, bem como das atividades e prerrogativas destinadas ao Parlamento do MERCOSUL e a seus membros diretamente eleitos. Ademais, o financiamento das campanhas eleitorais para o Parlasul será exclusivamente de natureza pública (5% do Fundo Partidário Anual), aproximando-se das diretrizes apresentadas no âmbito da Reforma Política brasileira (hipótese que será posteriormente discutida).

No campo das divergências, o procedimento eleitoral do PLC aproxima-se, com algumas diferenciações, das vagas do PLS destinadas aos Representantes Federais. Ambos os modelos, do PLC e dos Representantes Federais do PLS, associam-se ao sistema proporcional e à lista preordenada de partidos. A grande diferença entre as propostas, nesse sentido, é que o PLC prevê circunscrição nacional, em oposição à circunscrição estadual encontrada no PLS. Enquanto as vagas destinadas ao PLS serão distribuídas entre os Estados da Federação na mesma proporção das vagas à Câmara Federal (Tabela 1), o PLC, por meio da circunscrição nacional, estabelece que a totalidade das vagas seja disputada em todo território nacional. A única ressalva feita pelo PLC é de composição das listas partidárias em um ordenamento que exija a distribuição dos candidatos por regiões distintas do país (a cada 5 candidatos da lista, 1 deve ser de cada uma das regiões do país). Cada região, de acordo o PLC, contaria, em média, com 20% das cadeiras para o Parlasul. Esse modelo de organização de lista partidária garantiria uma representação mais equilibrada das cinco regiões do país, porém abre a possibilidade de que Estados da Federação possam não eleger nenhum representante para o Parlamento Regional.

O PLS, com as vagas de representantes federais, reproduz a proporcionalidade existente na Câmara dos Deputados no Parlasul, mantendo as assimetrias de representação entre os Estados do país. A proposta do Senado, no entanto, garante que todos os Estados tenham ao menos 2 parlamentares do MERCOSUL (o número mínimo de 1 Representante Federal, somado ao Representante Estadual). Enquanto o PLC tem o potencial de reduzir as discrepâncias de representações por regiões, o PLS garante que todos os Estados Federais tenham, ao menos, 2 representantes no Parlasul. Porém, na prática, o projeto do Senado produz uma sobre-representação de regiões do país com menor densidade populacional (somados Representantes Estaduais e Federais, a região Nordeste receberia 31% das vagas para o Parlasul, enquanto o Sudeste, com menor número de Estados, mas com maior população, contaria com 27% dos representantes brasileiros no Parlasul).

Quanto à distribuição de vagas por gênero, o PLC prevê que 2 em cada 5 nomes das listas partidárias sejam de sexos distintos (mínimo de 40%, resultando em 30 vagas), enquanto no PLS um dos gêneros deverá ter no mínimo 30% das vagas para Representantes Federais (14 de 48 lugares).

*A priori*, a proposta da Câmara dos Deputados garante maior equilíbrio de gênero na representação brasileira no Parlasul. No entanto, o projeto do Senado favorece a representação de todos os Estados brasileiros no Parlasul, não somente pela distribuição entre os Estados das vagas federais, mas também por meio dos Representantes Estaduais (1 de cada Estado Federal e do Distrito Federal).

A liberdade de coalizões partidárias é garantida pelo PLS nas vagas para Representantes Estaduais. Na proposição da Câmara, as coalizões são suprimidas, em benefício das listas partidárias preordenadas. Enquanto os suplentes do PLC são os próximos das listas partidárias, mantendo as vagas vinculadas aos partidos políticos, o PLS, nas vagas de Representantes Estaduais, explicita que os suplentes dos candidatos eleitos são necessariamente os segundos colocados nos Estados, independentemente do partido político ao qual os mesmos são vinculados. A convenção partidária responsável pela escolha dos candidatos deve ser de natureza nacional para o PLC. Já no PLS, essas convenções devem ser realizadas em âmbito estadual. Essas comparações indicam que a proposta do Senado favorece as

coalizões e alianças partidárias, além da organização partidária no âmbito estadual, enquanto o PLC se distancia das coalizões e fortalece a dimensão nacional dos partidos políticos brasileiros. Essa divergência de proposições segue as distintas naturezas de cada Casa Legislativa, já que o Senado, por exemplo, é a esfera por excelência do pensamento baseado na lógica estadual.

Por fim, o PLC destina 5 minutos em cada interrupção para horário eleitoral obrigatório, tanto de rádio e TV, para os candidatos a parlamentares do MERCOSUL, além do tempo destinado ao próprio TSE, enquanto o PLS estabelece o dobro do tempo (10 minutos) para essas interrupções destinadas às eleições do MERCOSUL.

Em suma, enquanto o PLC representa a implantação de listas preordenadas nacionais nas eleições para o Parlasul, o modelo adotado no PLS, segundo o Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, do Senador Antonio Carlos Valadares, é: “[...] um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do MERCOSUL, com a lista partidária fechada e preordenada” (SENADO FEDERAL, 2011).

## **A integração regional e a agenda política nacional**

A contínua reavaliação do papel das normas e instituições políticas é essencial para o desenvolvimento democrático. A discussão de uma reforma no sistema político-eleitoral brasileiro pode ser entendida como um esforço necessário para o aprimoramento das bases democráticas do país, corrigindo os elementos considerados insatisfatórios ou ineficientes e atualizando o sistema político às novas demandas da sociedade<sup>13</sup>.

O esforço de discussão da reforma política brasileira foi retomado pelo Legislativo no ano de 2011, com a criação de Comissões sobre a Reforma Política na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O relatório, aprovado por ambas as Comissões, introduziu a chamada Reforma Política possível: um conjunto de

---

<sup>13</sup> Nos últimos anos, algumas modificações institucionais importantes foram inseridas no sistema político brasileiro, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Reeleição, ambas por iniciativas presidenciais, e a instituição da Fidelidade Partidária, por decisão do Judiciário. Essas mudanças, no entanto, foram lideradas pelos poderes Executivo e Judiciário e não pelo Legislativo, o qual, constitucionalmente, teria o papel preponderante de apresentar e debater discussões dessa natureza (RENNÓ, 2007). Ademais, o mais recente projeto de mudanças no sistema político-eleitoral, a lei da Ficha Limpa, tem sua origem em projeto de lei de iniciativa popular.

projetos específicos que têm a potencialidade de serem aprovados e aplicados a partir das próximas eleições.

Dentre os principais tópicos discutidos nas duas Comissões Especiais estão: sistemas eleitorais; financiamento eleitoral e partidário; suplência de senador; filiação partidária e domicílio eleitoral; coligações partidárias; voto facultativo; data da posse dos chefes do Executivo; cláusula de desempenho; fidelidade partidária; reeleição e mandato; e candidato avulso. Após a realização de audiências públicas e discussão das propostas apresentadas, os relatórios confeccionados pelas duas Casas Legislativas apresentam um conjunto de Projetos de Leis e Emendas Constitucionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011) referentes a aspectos específicos de mudança na legislação político-eleitoral do país.

Merecem destaque algumas propostas de modificações eleitorais mais significativas, as quais também podem ser observadas nos projetos de lei para eleição dos parlamentares do MERCOSUL. Tais proposições estão relacionadas a sistemas eleitorais; financiamento eleitoral e partidário; suplência de candidatos e coligações partidárias.

De acordo com as propostas em tramitação, o sistema eleitoral para as eleições legislativas passaria a adotar o modelo de listas fechadas e preordenadas pelos partidos políticos (PEC 43/2011 e PEC 23/2011). Outro elemento adicionado aos projetos é o favorecimento de diversidade de candidatos por gênero, com a obrigatoriedade de alternância de um nome de cada sexo na lista partidária. Essa medida garantiria que aproximadamente metade dos eleitos fosse de gêneros distintos, aumentando a participação feminina no Legislativo.

Outra proposição relevante é a instituição de financiamento exclusivamente público para as campanhas eleitorais (PLS 268/2011). O Tribunal Superior Eleitoral passaria a receber recurso específico (R\$7,00 por eleitor inscrito) a ser distribuído aos partidos políticos e candidatos com fins eleitorais. Essa medida teria a intencionalidade de evitar a imersão de interesses particulares nas campanhas eleitorais, por meio de financiamento privado de campanha política.

A redução, de dois para um, no número de suplentes por senador, além do veto à suplência de parente do candidato, são objetos incluídos na Reforma Política brasileira (PEC 37/2011). Essa medida visa modificar o papel do suplente no sistema

político, figura pouco ou nada conhecida pelo eleitorado e que recorrentemente ocupa cargos públicos. Pela atual legislação, o suplente está vinculado ao indivíduo e não ao partido, o que se evidencia ainda mais no veto ao parentesco com os candidatos, numa tentativa adicional de combate ao nepotismo na esfera político-eleitoral.

A impossibilidade de criação de coligações partidárias para eleições de cargos legislativos também é matéria de Reforma Política (PEC 40/2011). O projeto em questão veta as coligações partidárias em eleições legislativas, somente permitindo-as para eleições de cargos executivos (Prefeitos, Governadores e Presidente).

A discussão da reforma política não é assunto pacífico dentro e fora do Congresso Nacional. Existem diferentes posicionamentos dos setores políticos e da sociedade sobre cada ponto específico supracitado. Ademais, o tema tem sido pouco veiculado na mídia, encontrando-se poucas discussões mais aprofundadas sobre os tópicos da reforma política.

Há uma diversidade de opiniões tanto fora como dentro dos principais partidos políticos brasileiros. O PT tem apoiado um modelo de reforma política mais amplo, apesar de alguns de seus membros aceitarem a implantação do sistema eleitoral proporcional misto (combinação de modelo de lista nominal com lista fechada), como forma de atrair o apoio do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O caso deste partido é o mais interessante de ser avaliado, dada a sua aliança com o governo e a sua expressão nas duas casas legislativas federais. A heterogeneidade do PMDB dificulta qualquer acordo em pontos essenciais da Reforma Política, como o sistema eleitoral e as coligações proporcionais. Alguns partidários entendem que as coligações proporcionais sejam, de fato, passageiras, como o Senador Valdir Raupp (PMDB-RO) (REDE BRASIL ATUAL, 2011). De acordo com sua visão, o partido pode apoiar o financiamento público de campanha e ao mesmo tempo discordar de propostas como o fim das coligações proporcionais e o sistema de listas partidárias (CINCO, 2011).

Os dois partidos opositores mais significativos, Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), apresentam opiniões distintas acerca das propostas de Reforma Política. O PSDB tem se oposto às propostas lideradas pelo PT. A grande divergência interna do partido quanto aos pontos mais

polêmicos da Reforma, como o sistema eleitoral e o financiamento público, bem como sua rivalidade histórica com o PT, tem dificultado qualquer apoio dos “tucanos” à Reforma Política. O DEM, pelo contrário, é o partido que mais se aproxima das posições do PT sobre a Reforma Política, mesmo sendo da base opositora (REDE BRASIL ATUAL, 2011).

Associações ligadas à sociedade civil também têm apresentado opiniões favoráveis sobre a Reforma Política brasileira. Em ato público, tanto os partidos de esquerda quanto lideranças da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) defenderam a Reforma Política, principalmente o financiamento público de campanhas e as listas partidárias. As organizações empresariais, no entanto, não se expressaram quanto ao apoio a quaisquer pontos específicos de mudança no sistema político (PASSOS, 2011). A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) também tem se expressado positivamente quanto ao seguimento da Reforma Política, favorecendo a maior utilização de mecanismos de democracia direta, tais como referendos e plebiscitos, por parte do poder público (BITTAR, 2011).

Enquanto as entidades de classe e os partidos de esquerda apoiam fortemente os atuais termos da Reforma Política, os partidos de espectro ideológico de centro e de direita, a exceção do DEM, divergem em aspectos centrais da Reforma, como financiamento público e sistema eleitoral. Esse panorama indica as dificuldades em se alcançar uma Reforma Política possível, uma mudança do sistema político-eleitoral que tenha potencial de ser aprovada no curto e médio prazos.

Dificuldades circunstanciais devem ser adicionadas à aprovação da Reforma Política no Congresso Nacional. A própria instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) responsável por investigar as atividades de Carlos Cachoeira bloqueou as discussões da Reforma Política. A atenção dada pela mídia e pelos congressistas a essa CPMI contribuiu para comprometer as reuniões e votações das propostas que envolviam temas desta Reforma. As acusações de influência de interesses privados em campanhas eleitorais também têm favorecido a aprovação do financiamento público de campanha, um dos seus principais tópicos (RELATOR, 2012).

A tramitação da Reforma Política encontra-se paralisada em ambas as casas legislativas. A Comissão do Senado sobre a Reforma Política aprovou seu relatório em 2011 e os projetos de lei e Emenda Constitucional oriundos dos mesmos já estão em discussão nas Comissões e no Plenário do Senado Federal. A Comissão da Câmara sobre a Reforma ainda está discutindo o relatório a ser aprovado, mas encontra-se parada desde 18/04/12, em virtude da instauração da CPMI do Cachoeira.

A instauração da CPMI não é a única razão da dificuldade na conclusão de uma Reforma Política no Brasil. O fato da Comissão sobre a Reforma da Câmara dos Deputados não ter aprovado seu relatório final demonstra a falta de consenso que perdura sobre diversas matérias de reforma entre os partidos e parlamentares dessa casa legislativa. Os pontos mais difíceis de formação de consenso são os relacionados à inserção de listas partidárias preordenadas e ao fim de coalizões proporcionais, diretamente vinculados às próximas eleições para Deputados Federais. Como as eleições para o Senado não serão diretamente afetadas pela mudança do sistema de eleições proporcionais, essas matérias foram mais facilmente aprovadas e encaminhadas em suas Comissões, restando o impasse na Câmara dos Deputados. Uma série de incertezas acerca dos benefícios que os diversos candidatos e partidos políticos terão se de fato a Reforma Política for aprovada também impede a consecução das discussões sobre uma Reforma Política possível. Para diversos políticos e partidos as consequências provenientes das mudanças estipuladas na Reforma Política não são claras, o que tem reduzido a probabilidade de conclusão de qualquer modificação significativa no sistema eleitoral brasileiro.

## **O transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional**

Decisões tomadas nos âmbitos regional e nacional podem influenciar-se mutuamente. Do mesmo modo que discussões regionais têm o potencial de impactar dinâmicas nacionais, temas regionais podem conter elementos que são, na realidade, de natureza doméstica/nacional. Nossa hipótese é de que o debate acerca das primeiras eleições diretas para o Parlasul apresenta elementos relacionados à reforma política brasileira. Conforme indicado anteriormente, tanto o projeto apresentado

pela Câmara dos Deputados quanto a proposição do Senado Federal representam o transbordamento da reforma política para o plano regional.

Em ambas as propostas podem ser encontrados elementos característicos da proposta de Reforma Política nacional, tais como: financiamento público de campanhas políticas; listas partidárias preordenadas; mudança na escolha de suplentes e fim de coalizões eleitorais para cargos proporcionalmente eleitos. Todas essas propostas de Reforma Política incluídas nos projetos para eleições do Parlasul ainda estão em fase de discussão e debate no Congresso Nacional, todavia foram incorporadas nas propostas de pleitos para o MERCOSUL como forma de inovação ou experimento político-eleitoral.

A discussão realizada em sessão plenária da Câmara dos Deputados, em 21 de março de 2012, a respeito do Projeto de Lei proposto pela mesma casa legislativa é mais um indicativo da importância da inserção de aspectos da Reforma Político-Eleitoral nas eleições para o Parlamento do MERCOSUL (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012). Os discursos e votos dos deputados e dos partidos políticos em plenário comprovam que é possível verificar um transbordamento da reforma política para as eleições do Parlasul no Brasil.

As dificuldades na aprovação e tramitação do PLC não parecem decorrer da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasul, mas da ausência de acordo nos pontos específicos incluídos no projeto de lei que são inspirados na reforma política nacional. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o MERCOSUL. Tanto a oposição quanto o governo manifestaram-se em plenário favoravelmente ao papel do Parlasul e da eleição de seus representantes no âmbito da integração regional, conforme pode-se apreender das seguintes colocações:

Sr. Presidente, o PSOL entende que as regras para as eleições do MERCOSUL são importantes. O MERCOSUL, que tem de ser um órgão não apenas econômico, mas também político e cultural – sobretudo neste mundo em que blocos regionais vão se afirmando, mundo que tenta não ser mais hegemônico por um modelo, já que não é mais bipolar –, tem a sua importância e o seu relevo

(CHICO ALENCAR, Deputado PSOL-RJ), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07556).

No dia de hoje precisamos aprovar esse protocolo, um protocolo baseado principalmente em experiências do Parlamento Europeu, que vem se construindo há muitos anos. Estamos engatinhando, e nada mais importante, nada mais necessário que fazermos uma experiência e, além do principal, que é termos os representantes do Parlasul eleitos pelo povo brasileiro e pelo povo dos países que compõem o Parlasul, nós fazermos no dia a dia a construção desse Parlamento, onde o debate possa fluir da maneira mais adequada possível, com transparência (JILMAR TATTO, Deputado PT-SP), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07559).

Apesar do apoio, há dificuldade para os deputados e seus partidos em concordar com as propostas de Reforma Política que transbordaram para o projeto de lei do Parlasul:

Sr. Presidente, pelos motivos já alegados aqui, o PR entende a importância de regulamentar a eleição do MERCOSUL, mas há um problema muito grave: nós fomos surpreendidos com essas regras que estão determinando, já para a eleição do MERCOSUL, lista preordenada e financiamento público de campanha. Isso, sem dúvida alguma, é um prelúdio para a reforma política, é a sementinha ali, é o jabuti na árvore (MAURÍCIO QUINTELLA LESSA, Deputado Bloco/PR-AL), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07576).

O posicionamento dos partidos políticos sobre as eleições mercosulinas indicam a reprodução de suas posturas com relação à Reforma Política, examinadas na seção anterior. Partidos, como o PT e o DEM, que, embora estejam em lados opostos no cenário político nacional, são favoráveis à maioria das propostas incluídas na Reforma Política, inclusive em sua inserção nas primeiras eleições para o Parlasul no Brasil:

As regras estabelecidas no projeto de lei do Deputado Carlos Zarattini, com substitutivo do Deputado Dr. Rosinha, assim como na complementação de voto da Comissão de Constituição e Justiça, apontam alguns princípios muito interessantes a serem seguidos pelo Parlamento brasileiro nas suas eleições diretas. E não só nas eleições diretas. São alguns princípios da reforma política que queremos ver acontecer no País, como a votação em

lista preordenada. Na lista preordenada, teremos a alternância de sexo e representação das cinco regiões do Brasil (CLÁUDIO PUTY, Deputado PT-PA), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07570).

Existem receios de alguns, outros concordam com o atual sistema, outros realmente têm total desconhecimento da matéria. Enfim, existe sempre uma situação que faz com que a Câmara adie a reforma do sistema eleitoral. Qual é a grande vantagem? Esse projeto vai desmistificar, vai mostrar que, para se escolher os membros que vão representar o Brasil no MERCOSUL, essa eleição se dará por lista preordenada dos partidos, com financiamento público e exclusivo, com uma distribuição no orçamento, com rubrica própria numa parcela do fundo partidário e com tempo de televisão bem definido, de acordo com o tamanho do partido na eleição de 2010 (RONALDO CAIADO, Deputado DEM-GO), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 07571).

Partidos da base governista que não estão plenamente de acordo com os pontos da Reforma Política, como o PMDB, mantiveram seu posicionamento contrário quanto aos elementos de reforma incluídos na proposta de eleições mercosulinas analisada em plenário. PMDB, PP, PDT, PTB/PSB/PCdoB e PSC, partidos que fazem parte da base aliada ao governo, votaram favoravelmente ao adiamento da votação do projeto de eleições para o Parlasul, em virtude da existência de aspectos da Reforma Política no mesmo:

Sr. Presidente, o PMDB vai votar favoravelmente ao adiamento da votação, tendo em vista que o projeto precisa ter um aprimoramento, já que ele fala em lista preordenada e financiamento público, temas polêmicos que remetem à discussão de reforma política. Nós estávamos favoráveis à emenda substitutiva global, mas já há falha de data; então, o PMDB vai querer efetivamente que se adie essa votação para que possamos chegar a um texto de consenso. Não temos nada contra a matéria, mas o texto que tem a preferência de votação não tem a concordância do PMDB (EDUARDO CUNHA, Deputado PMDB-RJ), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07576).

Enquanto parte dos deputados e dos partidos políticos evitaram votar a matéria em virtude dos elementos de Reforma

Política existentes no seio do projeto de lei em questão, partidos favoráveis à estrutura do projeto e à Reforma veem as eleições para o Parlasul como um experimento, isto é, uma inovação política, que pode ser modificada caso não se adapte à realidade ou não obtenha êxito. Ilustram este ponto de vista as seguintes considerações:

[...] chamo a atenção do Líder do PR para o fato de que se trata de uma única eleição, em 2014, que será um teste, uma experiência. Caso essa experiência não funcione, não dê certo, esta Casa, o Congresso Nacional, terá a possibilidade de rever as regras (DR. ROSINHA, Deputado PT-PR), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07556).

Sr. Presidente, a ousadia é necessária. O argumento aqui para o adiamento da votação é rigorosamente conservador, como se a instância do MERCOSUL fosse da enorme tradição brasileira, o voto nominal, pessoal. Não! É uma experiência interessante, nova (CHICO ALENCAR, Deputado PSOL-RJ), (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.07577).

## **Conclusão**

É interessante apontar que as preocupações dos parlamentares brasileiros em relação às eleições para o Parlasul centram-se prioritariamente nos aspectos vinculados à reforma política brasileira. Como apontamos anteriormente, aqueles que, no âmbito nacional, apoiam as mudanças tendem a ser favoráveis às propostas incorporadas no projeto para o Parlasul e a defender sua implementação, argumentando inclusive sobre a possibilidade de uma eventual reversão das regras, caso estas se mostrem inadequadas.

Por outro lado, os críticos às propostas contidas no projeto eleitoral para o Parlasul levantam uma questão importante: qual seria o impacto doméstico da introdução de uma nova norma? E qual seria a possibilidade real de voltar atrás? As dúvidas em torno destes aspectos impedem que se chegue a um consenso em relação ao projeto apresentado, por temor não à sua aplicação no âmbito regional, mas às suas possíveis implicações para o jogo político nacional.

Esses posicionamentos dos parlamentares brasileiros demonstram a validade da hipótese, apresentada no início deste artigo, sobre a existência de relação entre o projeto eleitoral para o Parlasul e a reforma política brasileira. Ao mesmo tempo, tais posicionamentos indicam como o centro das preocupações neste caso não é a institucionalidade regional tampouco suas implicações, mas as relações políticas nacionais. Independentemente do modelo de eleições a ser adotado para o Parlasul, a partir do momento em que os deputados regionais forem eleitos diretamente pelo voto popular, haverá implicações importantes na relação do Congresso Nacional com o MERCOSUL.

Com a desvinculação formal entre os membros do Parlasul em relação ao Congresso brasileiro, alguns aspectos importantes deverão ser enfrentados, como a definição de que forma as normativas mercosulinas serão internalizadas, ou mesmo quais serão os canais de diálogo entre o parlamento regional e o legislativo nacional. Para concluir, é preciso enfatizar que, a despeito de sua relevância, esses temas ainda não entraram plenamente na pauta de discussão dos parlamentares brasileiros.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T. National implications of regional integration: direct elections of MERCOSUR Parliament. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.41-77, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *The process of institutionalization of MERCOSUR in recent years has increased the weight of regional integration in the internal policies of the Member States. In the Brazilian case, the bill that regulates direct elections for the MERCOSUR Parliament (Parlasul) in 2014 is an example of this influence, because it includes aspects that are related to discussions on the reform of the Brazilian political system, generating intense debate and controversy within the Congress. This article discusses the possible impacts that its adoption will have on the conduct of political reform in Brazil, on the assumption that this project represents a spillover of political reform for Brazilian regional plan. We assume that its approval can become a test of political reform planned to perform at the regional changes still under discussion in the Brazilian legislature. We remind that the decision and approval of the criteria for the Parlasul direct elections is a competence of each Member-State.*

■ **KEYWORDS:** *Regional integration. Direct elections. MERCOSUR Parliament.*

## Referências

BITTAR, R. CNBB quer reforma política que fortaleça plebiscitos e referendos. *Agência Câmara*, 24 mar. 2011.

CAETANO, G.; PERINA, R. (Orgs.). *La encrucijada política del MERCOSUR*. Parlamentos y nueva institucionalidad. Montevideú: CLAEH/UPD-OEA, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório da Comissão Especial de Reforma Política*. 2011.

\_\_\_\_\_. *Substituto ao Projeto de Lei n.5.279*, art. 2º, 2009.

CINCO Partidos apoiam financiamento público de campanha, diz relator. *Folha de São Paulo*, 21 set. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/978596-cinco-partidos-apoiam-financiamento-publico-de-campanha-diz-relator.shtml>>. Acesso em: 12 set. 2012.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. *Atas das Reuniões*. 1991-2006.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA/Seção Brasileira. *Atas das Reuniões*. 1995-2006.

DAHL, R. A. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 2005.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília, ano LXVII, n.040, 21 mar. 2012.

HELD, D. *Democracy and the Global Order*. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford: Stanford University Press, 1995.

HIX, S.; FOLLESDAL, A. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, Oxford, v.44, n.3, p.533-562, 2006.

MORAVCSIK, A. In defence of the 'Democratic Deficit': reassessing the legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v.40, n.4, p.603-634, 2002.

\_\_\_\_\_. Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, v.39, n.2, p.336-363, 2004.

PARLASUL. *Atas das Sessões Plenárias*. 2007-2010.

PASSOS, N. Ato cobrará reforma política; empresariado omite-se sobre doações. *Carta Maior*, 3 out. 2011.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL. 2005.

REDE BRASIL ATUAL. *Reforma Política divide opiniões entre partidos e tem longo caminho pela frente*. 24 ago. 2011.

REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. 1991.

REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. 1995.

REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL. 2007.

RELATOR diz que reuniões da CPI do Cachoeira atrasam reforma política. *Agência Câmara*, 13 jun. 2012.

RENNÓ, L. Por que a Reforma Política não sai. In: IPEA. *Desafios do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. 34, 2007.

SENADO FEDERAL. *Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Federal*. 2011.

\_\_\_\_\_. *Substitutivo ao Projeto de Lei n.126*. 2011.

## **Bibliografia consultada**

CONSELHO MERCADO COMUM. *Acordo político para a consolidação do MERCOSUL*. Decisão CMC n.28/2010.

\_\_\_\_\_. *Atas das Reuniões*. 1991-2010.

COSTA FILHO, A. F. da. Brasília. [mai. 2011]. Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. Entrevistadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano, mai. 2011.

DATASENADO. *Reforma Política: pesquisa de opinião pública em todas as capitais brasileiras*. Senado Federal, 2011.

DR. ROSINHA. Brasília: [mai. 2011]. Deputado Federal/PT-PR. Entrevistadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano. mai. 2011.

DRUMMOND, M. C. Brasília: [mai. 2011]. Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. Entrevistadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano. mai. 2011.

\_\_\_\_\_. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília: Senado Federal, 2010.

GERKRATH, J. Representation of citizens by the EP. *European Constitutional Law Review*, v.1. TMC Asser Press and Contributors, p.73-78, 2005. DOI: 101017/S1574019605000738. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=252088&jid=ECL&volumeId=1&issueId=01&aid=252087&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession=>>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

GRUPO MERCADO COMUM. *Atas das Reuniões*. 1991-2010.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KREPPPEL, A. *The European Parliament and supranational party system*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MOLLING, R. Brasília: [mai. 2011]. Deputado Federal/PP-RS. Entrevistadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano. mai. 2011.

PFETSCH, F. R. *A União Europeia: história, instituições, processos*. Brasília: UnB, 2001.

SERRANO, M. Brasília. [mai. 2011]. Senadora/PSDB-MS. Entrevistadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano. mai. 2011.

SIMON, P. Brasília. [mai. 2011]. Senador/PMDB-RS. Entrevistadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano. mai. 2011.



# MIGRACIONES EN EL CONO SUR: POLÍTICAS, ACTORES Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN. LOS CASOS DE URUGUAY, PARAGUAY Y CHILE

Susana NOVICK<sup>1</sup>

■ **RESUMEN:** Este trabajo aborda la compleja relación entre dos procesos: las migraciones y la integración regional. Considerando que la integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, los movimientos migratorios dentro del proceso son el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión. En este trabajo nos planteamos hacer una análisis comparativo de las políticas migratorias de Uruguay, Paraguay y Chile a través del análisis de discursos jurídicos y políticos, vinculándolas con el proceso regional<sup>2</sup>.

■ **PALABRAS-CLAVE:** MERCOSUR. Migraciones. Integración. Actores sociales.

## Introducción

En un contexto internacional de profundos cambios surge en el Cono Sur una iniciativa de integración regional: el MERCOSUR<sup>3</sup>. Si bien este proceso se inició en la década de 1990

<sup>1</sup> UBA – Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Buenos Aires – Argentina – susananovick@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Este trabajo resume algunos hallazgos del proyecto UBACyT titulado: “La cuestión migratoria en la Argentina: procesos de transformación, integración regional, derechos y prácticas sociales”, Programación Científica 2011-2014.

<sup>3</sup> Todos los autores acuerdan en la dificultad que presenta el examen de los procesos de integración regional en sus múltiples aspectos: a) los geográficos – local, nacional, regional e internacional –; b) el de los actores implicados – integración en la cúpula, integración en la base –; y c) las asimetrías – demográficas, económicas, sociales, políticas, culturales – que se observan en los países que intentan la integración. El estudio de las migraciones potencia la complejidad citada, pues las diversas dimensiones del fenómeno migratorio – culturales, geopolíticas, jurídicas, psicológicas, éticas, económicas, políticas,

bajo el impulso de grupos empresariales interesados en ampliar mercados – garantizando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos –, su evolución lo ha ido perfilando como una alternativa de desarrollo tendiente a disminuir injusticias y desigualdades<sup>4</sup>.

En este trabajo nos proponemos abordar la compleja relación entre dos procesos: 1) las migraciones y la integración regional, uno de los más valiosos objetivos surgido durante la etapa de nuestra emancipación colonial<sup>5</sup>, que posee experiencias concretas – con resultados dispares y enfrentando intereses divergentes – desde la década de 1960<sup>6</sup>; 2) La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave que garantiza dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros países desde hace más de un siglo<sup>7</sup>. Así, nos planteamos hacer un análisis comparativo de las políticas migratorias de Uruguay, Paraguay y Chile a través de la lectura de discursos jurídicos y políticos, vinculándolas con el proceso regional.

Para el análisis de la relación entre migración e integración, nos proponemos trabajar en dos dimensiones: a) la jurídica, a través de la recopilación de las normas de los países citados, entendidas como discursos políticos de características específicas; y b) la de los actores sociales, con la consideración

---

etc. – lo constituyen en un objeto de estudio de difícil aprehensión. Los reparos a tener en cuenta se incrementan cuando el proceso que analizamos está en pleno desarrollo y cada día adquiere inéditos rumbos. Así, por ejemplo, la reciente incorporación de Venezuela al bloque del Mercosur introduce elementos que sólo el enfoque histórico permitirá apreciar objetivamente.

<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, la propuesta del Mercosur ha representado la posibilidad de resistirse al ALCA. La “Cumbre de las Américas”, realizada en la ciudad de Mar del Plata, en noviembre del 2005, fortalece esta visión.

<sup>5</sup> El Mercosur actualiza históricas aspiraciones de unidad política ideada por nuestros próceres durante el siglo XIX, como la Unidad Latinoamericana propuesta por San Martín y Bolívar.

<sup>6</sup> Podemos citar: ALALC, mediante el Tratado de Montevideo, firmado el 18-2-1960, que en 1980 se transforma en ALADI; MCCA, mediante el Tratado General de Integración Centroamericana de Managua, firmado el 13-12-1960; la Asociación de Libre Comercio del Caribe, en diciembre de 1965, la que en 1972 se transforma en CARICOM; Grupo Andino 1966-1969, luego convertido en Comunidad Andina de Naciones (CAN) (MELLADO, 2009).

<sup>7</sup> Para la Argentina, los datos de los censos nacionales (1869 a 2010) nos confirman que el porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre el total de la población – alrededor de un 2,5% – se ha mantenido constante desde fines del siglo XIX.

de los discursos de los políticos y funcionarios involucrados en la formulación y aplicación de esas normas migratorias, a través de entrevistas realizadas mediante una guía de preguntas. El estudio de los discursos y normas nos permitirá transitar un sendero que en vez de tomar a priori ciertas categorías analíticas dadas y fijas (tales como “inmigrante”, “emigrante”, “refugiado”, “exiliado”, “desplazado”, etc.) nos posibilite comprender cómo las mismas categorías son construidas y reconstruidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas.

El estudio comparativo entre las normas, los discursos de los actores políticos y finalmente los dos niveles citados nos permitirá hacernos algunas preguntas: de qué modo, por qué y con qué fin las normas jurídicas vigentes en los países del Cono Sur “construyen” al migrante como sujeto de derecho, como sujeto político; cuál es el papel de la sociedad civil en la construcción de la nueva política migratoria, cómo se construye la agenda de éstas políticas; las migraciones intraregionales pueden erigirse en una opción al patrón Sur-Norte, de negativas consecuencias para nuestros pueblos?; representan las nuevas políticas un camino en la construcción plurinacional mercosureña del migrante?

Relacionando los tres planos hemos logrado una mirada global que nos muestra un proceso lento – y no exento de contradicciones – pero ascendente en la consideración de las migraciones como un elemento crucial para la realización efectiva de la integración. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, es posible afirmar que en la primera se observa más profundamente la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Donde los efectos parecen menos visibles es en las perspectivas de legisladores y funcionarios que interpretan el fenómeno casi exclusivamente mediante una óptica nacional.

## **Proceso de integración**

De Sierra (2000) sostiene el carácter específico del MERCOSUR, pues es el único que adoptó el formato de “tratado marco”, inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea, generando una fuerte tensión estratégica

con el modelo TLC/NAFTA en lo que hace a las relaciones América Latina-Estados Unidos de Norteamérica, de modo que abre una etapa de original refundación “latinoamericana” y se transforma en un instrumento de consolidación democrática.

Justamente, luego de la crisis política de Paraguay, en 1996, el MERCOSUR completó en 1998 su método de fortalecimiento de la democracia, pues ya no sólo se trata de afianzarla acelerando el desarrollo económico, sino también impidiendo o frenando los golpes de Estado (DABÈNE, 2000). En ese sentido, la experiencia de UNASUR, ante el intento de desestabilizar el gobierno de Evo Morales, en 2008, confirma la tendencia de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias en la región.

Por otra parte, los expertos puntualizan que el ambiente en el que nació se caracterizaba por la coincidencia en la aplicación de programas de apertura, liberalización y desregulación; y por el fuerte presidencialismo en las relaciones bilaterales y multilaterales regionales. Estas influyeron en el momento de plasmarse su matriz institucional: acuerdos realizados por consenso, mediante órganos intergubernamentales y con fuerte decisión de los presidentes de cada país. La inexistencia de espacios supranacionales implica un grado de soberanía política nacional no delegada e impone limitaciones al nivel de profundización de la integración alcanzada.

Dentro de cada uno de los países, la necesidad de internalizar los acuerdos logrados muestra dos tendencias: a) genera tensiones entre los poderes ejecutivos y los poderes legislativos, basadas en los diferentes sectores sociales e intereses que cada uno de ellos representa; b) motiva dilaciones que ponen en duda la efectividad de la integración misma.

Asimismo, aparecen contradicciones permanentes en varios niveles: por un lado, en la preeminencia de los fines estrictamente comerciales (tarifas aduaneras externas, políticas macroeconómicas y comerciales comunes), manifiestos en la libertad absoluta de movimiento de los capitales frente a políticas que aún restringen el movimiento de las personas; y por otro lado, en el poder de decisión concentrado fundamentalmente en los gobiernos, empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales, frente a la quasi ausencia de los sindicatos, de las organizaciones intermedias de la sociedad civil o de pequeños grupos locales.

Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas entre los países también produce conflictos dentro del marco regional. Así, en 1999, con la devaluación del real en Brasil, el MERCOSUR parecía llegar a su fin. Sin embargo, una voluntad política conjunta dispuso su relanzamiento. La energía puesta en la concreción del Parlamento del MERCOSUR, a pesar de los obstáculos, continúa esa línea de consolidación; así como su capacidad para incluir países con experiencias gubernamentales de diferentes tendencias ideológicas<sup>8</sup>.

Esta vacilación entre un proceso liberador, sintetizado en la frase “el año 2000 nos encontrará unidos o dominados”, y un proceso de expansión y consolidación de mercados dirigido por el poder económico concentrado se refleja en el avance que las cuestiones industriales y de comercialización han tenido frente al más lento desarrollo de los aspectos sociales y culturales de la integración ideada. Integración que inspirada inicialmente en un modelo mercantilista genera un análisis crítico acerca de su estructura institucional y un debate acerca del modelo a construir (CAETANO et al., 2009).

El análisis de la dimensión socio-jurídica del MERCOSUR nos muestra algunas características: a) acentuados cambios y actualizaciones de las leyes fundamentales que rigen los diferentes países. En efecto, durante la década de 1990 y principios de la siguiente se han reformado muchas Constituciones Nacionales, lo que ha originado un flamante marco jurídico global que incorpora nuevos derechos, actores, concepciones e instituciones; b) una fuerte actividad regulatoria de los órganos del MERCOSUR, especialmente del Grupo del Mercado Común, en la que predominan las temáticas comerciales; c) si bien lo socio-poblacional representa un tema menos tratado, se observan avances en algunas áreas específicas (seguridad, educación, integración jurídica y políticas de salud), y aquí el Consejo del Mercado Común se percibe comparativamente más activo; c) escaso protagonismo de los poderes legislativos de cada uno de los países, tensiones con sus respectivos poderes ejecutivos y acciones más a la defensiva que propulsoras de iniciativas relacionadas con la integración regional. Los partidos políticos parecen otorgarle exigua importancia a la temática de

---

<sup>8</sup> Debe puntualizarse la creciente legitimidad que el proceso fue ganando, demostrada claramente con la firma de los diferentes acuerdos – con bloques y con países –, y con la incorporación de nuevos miembros asociados: Chile (1996); Bolivia (1997); Perú (2003); Colombia, Ecuador y Venezuela (2004).

la integración, mientras las minorías carecen de representación (NOVICK, 2005)<sup>9</sup>.

Pese a todo, debemos apuntar que durante los últimos años el MERCOSUR, como idea global de unidad entre países cercanos, ha ido forjando actividades impulsadas desde abajo por diferentes sectores sociales, otorgándole una dimensión que supera la concepción inicial.

## **Migraciones en el MERCOSUR**

Se ha señalado que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional<sup>10</sup> y todavía no es posible evaluarlos adecuadamente, aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles (MARTÍNEZ PIZARRO, 2000). Un trabajo reciente sostiene que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos (migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc.) en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Si bien en términos generales los acuerdos no han incluido la temática de la movilidad, se ha observado avances (especialmente en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina de Naciones) que manifiestan una voluntad política de consolidar formas de cooperación que permitan “la integración facilitando la movilidad” (MARTINEZ PIZARRO; STANG ALVA, 2005).

---

<sup>9</sup> En relación con el aparato estatal argentino profundos han sido los cambios que el proceso de integración ha ido generando en los diferentes espacios institucionales.

<sup>10</sup> En América Latina las migraciones internacionales han sido un factor esencial en su historia social, política y económica; y se han observado tres patrones migratorios: a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); b) moderada intensidad de la migración intraregional; y c) emigración continua hacia países desarrollados. La región – convertida en expulsora de población durante los últimos 30 años – exporta capital humano en condiciones de vulnerabilidad, con creciente participación femenina y generando un flujo importante de remesas. Por ello, esta emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos con consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de nuestros países. En relación con las migraciones interregionales, más visibles desde la década de 1970, los trabajos de Patarra y Baeninger (2001) señalan que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan más recientemente, los movimientos entre metrópolis, especialmente entre San Pablo y Buenos Aires. Debe destacarse, sin embargo, que el Mercosur presenta grandes asimetrías poblacionales (MAGUID, 2001, 2005).

Los expertos afirman que los cambios en los flujos migratorios en la región del MERCOSUR son en mayor medida consecuencia de las diferentes políticas macroeconómicas aplicadas y de las transformaciones operadas en los mercados de trabajo, que el resultado de los efectos económicos específicos de los procesos de integración regional. Y concluyen que los flujos dentro de la región, durante la década de 1990 a 2000, se han mantenido estables o quizá presentan un leve aumento. Sin embargo, también advierten que la nueva estructura del MERCOSUR, aunque sea sólo formal, producirá efectos en términos de reestructuración de actividades económicas y mercado de trabajo, particularmente en las áreas de frontera (MÁRMORA, 1993, 1995; SASSONE, 2004).

Las políticas migratorias que los países del MERCOSUR formulan con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional ofrecen un complejo panorama, puesto que la política de cada uno de los países deberá respetar los objetivos de integración acordados y proyectarla en un área mayor a la de sus respectivos territorios nacionales. En relación con los acuerdos migratorios firmados se observan demoras en su aplicación: el acuerdo sobre residencia para nacionales de los mismos países miembros del MERCOSUR y asociados, firmado en diciembre del 2002, entró en vigencia en agosto de 2008<sup>11</sup>.

## **Aspectos socio-institucionales y políticos**

Habíamos apuntado el proceso de renovación de todas las Constituciones de los países del MERCOSUR<sup>12</sup> y consecuentemente el nuevo marco institucional generado para la comprensión de los procesos migratorios en la región. Una de las características de los citados cambios a nivel de las normas constitucionales fue la recepción de los acuerdos y convenios internacionales firmados por los Estados en las últimas décadas. Este reconocimiento de la normativa internacional ha originado que los países, de forma lenta pero sostenida, fueran ratificando

<sup>11</sup> Fue aprobado por Argentina, Brasil y Bolivia en 2004, Uruguay y Chile en 2005 y Paraguay recién en el 2008.

<sup>12</sup> La Constitución de Uruguay promulgada en 1967, fue reformada en 1989, 1994, 1996, 2004. La Constitución de Paraguay fue promulgada en 1992. La de Brasil, de 1988 fue reformada en los siguientes años: 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. La de Argentina de 1853, fue reformada en 1994. La de Bolivia, de 1896, fue reformada en: 1967, 1994, 2002, 2008. Y la de Chile, promulgada en 1990, ha sido reformada en 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares<sup>13</sup>.

En los países latinoamericanos, las transformaciones acaecidas en sus patrones migratorios, en especial el cambio de roles – de países receptores a países emisores –, así como la lucha de las comunidades de residentes en el extranjero, desencadenarán políticas originales. Comienza un proceso por el cual se les concede a los emigrados el derecho al voto aunque no residan en el país, cambio que involucra ampliación, extensión y “desterritorialización” de la ciudadanía<sup>14</sup>. Paraguay reformó el artículo 120 de su Constitución Nacional para poder otorgarlo, derecho que recién se obtiene en noviembre de 2011<sup>15</sup>. Por otra parte, en Uruguay y Chile existe un intenso debate socio-político acerca de este tema, así como una amplia movilización de los emigrados, circunstancias que nos hacen pensar que en un corto o mediano plazo el derecho será también consagrado en estos países.

## **La perspectiva jurídica y la legislación migratoria: las experiencias en Uruguay, Paraguay y Chile**

La Constitución uruguaya fue sancionada en 1967 y posteriormente reformada. Varios de sus artículos tratan directa o indirectamente la temática migratoria<sup>16</sup>. Sin embargo, las argumentaciones y exigencias sobre el estado físico y mental de los migrantes reproducen climas eugenésicos, así como una actitud de defensa o protección frente a potenciales daños o peligros.

La Constitución paraguaya fue promulgada en 1992, habiéndose incorporado amplios derechos, garantías y libertades fundamentales. Su artículo 140 establece que es un

---

<sup>13</sup> La convención fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en diciembre de 1990 – después de diez años de tratativas –, y entró en vigencia a partir de julio de 2003, al lograr la ratificación de veinte Estados. En la actualidad son en total 57 los países en el mundo que la han ratificado. Sin embargo, a pesar de que su vigencia demoró trece años, ningún país central – receptor de inmigrantes – parece estar dispuesto a adherirse a ella.

<sup>14</sup> Otorgaron derecho al voto los siguientes países: Argentina (1991); Bolivia (2009); Brasil (1965); Colombia (1961); Ecuador (2002); Perú (1979); Venezuela (1993).

<sup>15</sup> El Poder Ejecutivo oficializó el voto de los paraguayos en el exterior, a través del decreto 7671, del 8 de noviembre del 2011, tras la enmienda adoptada en el referéndum constitucional del 9 de octubre de 2011.

<sup>16</sup> Entre ellos, el artículo 37 dice: “Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad”.

país pluricultural y bilingüe; y se reconocen expresamente los derechos de los pueblos indígenas. En relación con la temática migratoria, sostiene su reglamentación por ley teniendo en cuenta los convenios internacionales<sup>17</sup>.

En Chile, el golpe de Estado que derroca a Salvador Allende, encabezado por el general Pinochet, suspende la Constitución de 1925 y elabora una nueva carta fundamental aprobada mediante plebiscito el 11 de septiembre de 1980<sup>18</sup>. El texto incluye derechos y libertades esenciales<sup>19</sup> que el Estado chileno debe respetar, así como los consagrados en los tratados internacionales. Los extranjeros que obtuvieron carta de nacionalización en conformidad a la ley pueden adquirir la nacionalidad chilena<sup>20</sup>.

El surgimiento y la gestación de la normativa uruguaya<sup>21</sup> se caracterizan por ser el resultado del afianzamiento de su sistema democrático y la asunción de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, por primera vez en la historia – marzo de 2005 –, luego de 174 años de gobiernos ejercidos por los partidos Colorado y Nacional<sup>22</sup>.

Para el caso de Paraguay<sup>23</sup>, contrariamente, la legislación se origina en un contexto de profunda crisis política como

<sup>17</sup> El artículo 41 establece: “Las migraciones serán reglamentadas por la ley con observancia de estos derechos. El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país, será regulado por la ley considerando los convenios internacionales sobre la materia. Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo sino en virtud de sentencia judicial”.

<sup>18</sup> La Constitución entró en vigor, en un régimen transitorio, el 11 de marzo de 1981 y, en forma plena, el 11 de marzo de 1990. Si bien la norma emanada de la dictadura militar fue criticada por la clase política, finalmente a fines de 1980 fue aceptada como marco legal para el proceso político de transición. Su texto original contenía 120 artículos, con 29 disposiciones transitorias. La versión de septiembre de 2011 posee 131 artículos y 25 disposiciones transitorias.

<sup>19</sup> El artículo 7º, referido al derecho a la libertad personal y a la seguridad individual explícitamente dice que “Toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros”.

<sup>20</sup> Capítulo II “Nacionalidad y ciudadanía”, artículo 10, inciso 3.

<sup>21</sup> Uruguay, al igual que otros países latinoamericanos fue un activo receptor de inmigrantes europeos, pero desde mediados del siglo XX se convierte en un país de emigración y posee un volumen importante de población residiendo fuera de su territorio, estimada casi en un 15%. La presencia de uruguayos en Argentina ha sido una constante en su historia. A partir de la década de 1970 emergen nuevos destinos: Estados Unidos, Venezuela, Canadá, Australia y varios países europeos. Desde la década de 1990 son los Estados Unidos y España los países elegidos para emigrar. La presencia de migrantes de los países mercosureños es mínima y solamente en el caso de los argentinos se observa un crecimiento para el año 1996 (PELLEGRINO, 2001).

<sup>22</sup> Frente Amplio, “Programa 2010 – 2015”. Aprobado por el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini” realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Disponible en: <<http://www.pvp.org.uy>>.

<sup>23</sup> Es uno de los países latinoamericanos que tiene una mayor proporción de su población viviendo en el exterior. Por otra parte, en la década de 1970 se amplía la frontera agrícola e involucra la expansión de campesinos brasileños en la provincia de Alto Paraná, limitrofe con Brasil. Si bien el movimiento de los “brasiguayos” continuó creciendo en la década de 1980, la información censal registra una retracción

consecuencia – entre otras causas – de la prolongada dictadura del general Stroessner (1954-1989). En las elecciones de 1993, triunfa Juan Carlos Wasmosy, el primer civil en gobernar Paraguay después de cuatro décadas de gobiernos militares. Durante el año 1996, se produce un grave conflicto institucional: el Presidente Wasmosy destituye de su cargo al Comandante en Jefe del Ejército, general Lino Oviedo, circunstancia que se conoció como la “Crisis de Abril” (STROMBERG, 1998).

En Chile<sup>24</sup>, la normativa emerge durante una dictadura militar, consecuencia del golpe de Estado de 1973, caracterizada por la aplicación de drásticas medidas de seguridad interna y persecuciones políticas, régimen de facto que se mantiene en el poder hasta 1990.

La nueva ley migratoria uruguaya<sup>25</sup> puede incluirse en la generación de normas que adhieren al paradigma de los derechos humanos que hemos denominado “modelo integrador”. Por el contrario, la norma de Paraguay<sup>26</sup> puede catalogarse como una clásica ley que protege el nivel de empleo interno, defiende sus fronteras, impone una selección estricta de los migrantes, reconoce limitados derechos y le otorga al Estado un fuerte control social. Esa norma puede ser incluida en el modelo dual-expulsor (NOVICK, 2008), cercana a la ideología de los gobiernos militares y su percepción geopolítica de las migraciones. La norma chilena<sup>27</sup>, por su parte, representa un claro momento histórico de

---

importante de ese contingente durante el periodo intercensal 1992-2002. Por otra parte, se destaca el caso de los nacidos en Argentina, consecuencia de muchas décadas de migración a ese país. La presencia de migrantes mercosureños es pequeña y ellos poseen un alto nivel educativo. Hasta 1990 su población emigraba casi exclusivamente hacia Argentina, pero en los últimos años eligen a Estados Unidos y España (PELLEGRINO, 2001).

<sup>24</sup> La migración europea disminuye desde mediados del siglo XX, y a partir de la década de 1990 y en forma sostenida se incrementa la inmigración proveniente de países latinoamericanos. Según el Censo de 2002, el total de inmigrantes ascendería a 184.464 personas. La información entregada por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, estima para el 2008, un total de 290.000 inmigrantes, siendo los peruanos la colectividad más numerosa, seguida por los argentinos y los bolivianos, respectivamente (STEFONI, 2011).

<sup>25</sup> Ley Nº 18.250, sancionada el 27 de diciembre de 2007, promulgada el 6 de enero de 2008. Publicada en el Diario Oficial el 17 de enero de 2008. Posee 84 artículos, organizados en 16 Capítulos. Incluye un Capítulo de delitos: Tráfico de Personas y trata de personas. La norma deroga normativa de 1890, 1932 y 1936.

<sup>26</sup> Ley Nº 978/96, sancionada el 3 de octubre de 1996, promulgada el 8 de noviembre de 1996. Posee 155 artículos, divididos en: un Título Preliminar, Título I, De la Inmigración (14 Capítulos); Título II, de la Emigración (4 Capítulos), Título III, Del retorno de nacionales y su protección en el exterior (4 Capítulos), Título IV, De la Organización administrativa y técnica (6 Capítulos). La norma deroga la Ley 470 del 15 de noviembre de 1974.

<sup>27</sup> Decreto Ley 1.094, publicado en el Diario Oficial el 19 de Julio de 1975. La última modificación se realizó por la Ley 19476 del 21/10/1996. Posee 96 artículos, divididos en cuatro Títulos. El título quinto

surgimiento de regímenes militares que visibilizan el fenómeno migratorio como de alta peligrosidad, que puede afectar el orden y la paz interna. Lo legislan desde una visión estrictamente policial y, más que otorgar derechos, la norma enumera prohibiciones, impedimentos, requisitos, etc., regulando la permanencia y expulsión de los extranjeros.

En relación con los derechos de los migrantes, la norma uruguaya explicita que el Estado reconoce y garantiza como derechos inalienables de las personas migrantes y sus familiares – sin perjuicio de su situación migratoria – el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia e igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción de clase alguna<sup>28</sup>, comprometiéndose a implementar acciones para promover su integración socio-cultural y su participación en las decisiones de la vida pública. El esquema siguiente sintetiza el texto.

**Derechos consagrados a los migrantes en la Ley 18.250 (Uruguay)**

Derecho a la migración	Artículo 1°
Derecho a la educación	Artículo 8°
Derecho a la salud	Artículo 8° y 9°
Derecho al trabajo	Artículo 8°
Derecho a la seguridad social	Artículo 8°
Derechos igualdad de trato para nacionales y extranjeros	Artículo 7°
Derecho de libre acceso a la justicia	Artículo 9°
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10°
Derecho a la información sobre cuestiones migratorias	Artículo 12°
Derecho a la participación en las decisiones de la vida pública	Artículo 13°

La norma paraguaya, con diferente técnica legislativa, no explicita los derechos, sino que enfatiza el tipo de migrantes que el Estado necesita – recursos humanos calificados, extranjeros con capital, agricultores, etc. –, las actividades que se consideran

corresponde a las disposiciones transitorias. La norma deroga normativa de 1918 y de 1959, con sus respectivos reglamentos.

<sup>28</sup> El artículo 1 dice: “...sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión pública o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

“útiles al desarrollo del país”<sup>29</sup>; así como los requisitos administrativos, jurídicos y sanitarios que deben reunir para acceder al estatus legal. No obstante, se establece que los que obtengan una residencia permanente “gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos” con las limitaciones impuestas por las leyes. La migración de trabajadores fronterizos y de zafra posee un tratamiento especial: fuerte control estatal de permanencia, relevamiento de las zonas donde se produce y posterior planificación para proteger el pleno empleo.

La norma chilena, basada en la ideología de la seguridad nacional, formula una política restrictiva respecto del ingreso y permanencia de extranjeros, a quienes solo les permite ejercer actividades si poseen un contrato de trabajo, e impone tantos obstáculos burocráticos y condiciones difíciles de cumplir para lograr la residencia legal, que finalmente arroja a los migrantes a una situación de vulnerabilidad extrema.

¿Qué espacios institucionales involucrados en el fenómeno citan las normas? En el caso de Uruguay, el Ministerio del Interior es el encargado de la aplicación de la política (habilita lugares, otorga residencias, expulsa personas, etc); explicitándose las funciones de la Dirección Nacional de Migración (DNM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se constituye un órgano asesor de políticas migratorias: la Junta Nacional de Migración, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, y Trabajo y Seguridad Social<sup>30</sup>. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de Migración constituido por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática, cuya función será asesorar a la Junta. Aquí vemos plasmado en el discurso jurídico un nuevo proceso que ha ido incorporando actores sociales – especialmente de la sociedad civil –, voces que son tenidas en cuenta a la hora de formular la política.

La ley paraguaya, por su parte, describe detalladamente las funciones de la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, especialmente dedicadas

<sup>29</sup> Son consideradas “útiles” las siguientes actividades: ensanchar la frontera agropecuaria, incorporar tecnologías, generar empleos a trabajadores nacionales, incrementar la exportación de bienes y servicios, reducir las importaciones e instalarse en regiones de baja densidad poblacional.

<sup>30</sup> A este nuevo espacio se le asignan importantes funciones como coordinador, dinamizador y promotor de las políticas migratorias, no solo respecto de los inmigrantes, sino también acerca del “retorno de uruguayos, de la vinculación con compatriotas en el exterior, y de poblaciones con alta propensión migratoria.

al control de la permanencia, entrada y salida de extranjeros. El Instituto de Bienestar Rural es citado en relación con la inmigración colonizadora.

La legislación chilena le otorga al Ministerio del Interior<sup>31</sup> – Departamento de Extranjería y Migración – competencia para intervenir y decidir sobre visaciones, prórrogas, expulsiones, así como proponer la política migratoria nacional y organizar el Registro Nacional de Extranjeros. Por su parte, la Dirección General de Investigaciones<sup>32</sup> controla el ingreso y salida de los extranjeros y las denuncias sobre las infracciones.

Con referencia a las huellas que el proceso de integración regional ha dejado en los textos, sólo las hallamos en el caso del Uruguay: a) al establecer que “los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR y Estados asociados” podrán solicitar también la condición de migrantes temporarios; b) al puntualizar las funciones de la Junta Nacional de Migración: “Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona”. Y en el decreto reglamentario<sup>33</sup>, cuando establece que el plazo de permanencia de los nacionales de los países del MERCOSUR y Estados Asociados se regirá por los acuerdos firmados y ratificados por el Uruguay.

Las normas de Uruguay y Paraguay poseen categorías similares de admisión: residentes – permanentes y temporales – y no residentes (turistas, tripulantes de barcos, periodistas, artistas, estudiantes, etc.); siendo el ánimo de permanecer o no en el territorio el criterio que determina la categoría. Para la norma uruguaya, aunque el inmigrante esté en condiciones de irregularidad, tendrá acceso a la justicia, la salud y la educación. En la ley paraguaya los “ilegales” no solo tienen prohibido ejercer tareas remuneradas, sino que tampoco se les puede proporcionar trabajo o alojamiento. La ley chilena, por su parte, admite la categoría de residentes oficiales (miembros del cuerpo diplomático y consular), y otros residentes (residente sujeto a contrato, residente estudiante, residente temporario y

---

<sup>31</sup> Será el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, denominado ahora Departamento de Extranjería y Migración, quien va a aplicar y vigilar directamente el cumplimiento de las normas del decreto ley y su reglamento.

<sup>32</sup> En aquellos lugares en que no haya unidades de Investigaciones, Carabineros de Chile cumplirá dichas funciones. Sin embargo, en los puertos de mar en que no existan dichas unidades, ellas serán cumplidas por la Autoridad Marítima (artículo 10).

<sup>33</sup> Decreto 394/2009, del 24 de agosto de 2009, reglamentario de la ley de migraciones 18.250.

residente con asilo político o refugiado<sup>34</sup>), explicitando estrictas medidas de visación y plazos. Numerosos son los impedimentos para ingresar y extensas las sanciones previstas por la norma<sup>35</sup>. Asimismo, decretada la expulsión, el extranjero afectado permanecerá privado de su libertad en un establecimiento carcelario. Al igual que la ley paraguaya, la norma chilena prohíbe el trabajo de los inmigrantes “irregulares”, así como su hospedaje.

Las normas de Uruguay y Paraguay tienen capítulos dedicados a sus compatriotas emigrados, promueven su retorno, otorgan franquicias para la introducción de bienes y fomentan la firma de convenios con los Estados en los cuales residan sus connacionales, exigiéndose el principio de reciprocidad. En el caso de Uruguay será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de coordinar, planificar, programar y ejecutar la política nacional de vinculación y retorno a través del Servicio Exterior, considerando las sugerencias que emitan los Consejos Consultivos: asociaciones de la sociedad civil, representativas de los uruguayos en el exterior “cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”, organizadas en base a principios democráticos, y a las cuales el Estado – a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares – las reconocerá como tales y les brindará el apoyo que le sea requerido<sup>36</sup>. Para el caso de Paraguay<sup>37</sup>, la ley de migraciones le otorga al Poder Ejecutivo la función de promover el retorno de los paraguayos y ayudarlos para allanar los obstáculos que pueda presentar su reasentamiento en el

<sup>34</sup> Una Comisión de Reconocimiento asesorará al Ministerio del Interior en el otorgamiento y revocación de la visación de residente con asilo político o refugiado (artículo 40 bis).

<sup>35</sup> Como ejemplo de la estricta política formulada, véase el artículo 75: “Las autoridades dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social deben denunciar, al Ministerio del Interior o a los Intendentes Regionales o Gobernadores Provinciales en su caso, cualquiera infracción que sorprendan en la contratación de extranjeros. Si se estableciere que ha existido simulación o fraude en la celebración del contrato de trabajo del extranjero, para que se le otorgue la respectiva visación, se aplicará a éste la medida de expulsión del territorio nacional, sin perjuicio de formularse el requerimiento o la denuncia a la Justicia Ordinaria”. La norma también prevé sanciones para empleadores y funcionarios.

<sup>36</sup> Según el decreto reglamentario de la ley de migraciones, las oficinas consulares llevarán un registro de los Consejos Consultivos y Asociaciones de uruguayos, comunicando cuando se creen nuevas. Asimismo, los uruguayos residiendo en el exterior podrán declarar los nacimientos de sus hijos dentro de los 180 días siguientes al parto ante los Agentes Consulares de la República con jurisdicción.

<sup>37</sup> En 1993, tres años antes de la sanción de la ley, se creó la Secretaría de Desarrollo para repatriados y refugiados connacionales dependiente de la Presidencia de la República (Ley 277/93 sancionada el 28 de junio de 1993 y promulgada el 9 de julio de 1993). La citada Secretaría tiene por atribuciones: definir políticas y estrategias; estudiar los fenómenos de la migración. Posee la siguiente estructura: Secretario Ejecutivo, Dirección de repatriados y refugiados connacionales, Dirección de desarrollo humano y seguridad social, Dirección de planeamiento y asistencia de asentamientos humanos.

territorio nacional. Sin embargo, sólo se realizará de acuerdo a las necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos que ofrezcan la ejecución de planes de desarrollo nacional. Las embajadas, en coordinación con la DGM, llevarán un registro actualizado de ciudadanos paraguayos en el exterior, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país. La ley chilena, por su parte, no legisla sobre el tema.

Los momentos históricos puntuales en que emergen cada una de las leyes estudiadas, así como el clima ideológico en que se debatieron, explican en parte alguna diferencias entre ellas: a) sólo la ley uruguaya posee un capítulo dedicado a los delitos asociados al proceso migratorio – tráfico y trata de personas –; b) la norma paraguaya construye al inmigrante indocumentado como “ilegal”, mientras la norma uruguaya lo construye como “irregular”, así como la ley chilena. Sin embargo, a pesar de las dispares consecuencias que estas construcciones originan en la vida de los migrantes, subyace en todas la idea de que la migración es un problema social; c) las causales de rechazo son mucho más amplias en la ley paraguaya – enfermedades, antecedentes penales, carencia de profesión, oficio o medios de vida, etc. –; en la chilena se agregan otras, como agitadores sociales, activistas contra la seguridad, la soberanía nacional o el orden público; mientras la ley uruguaya incorpora actos de “genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”; d) las causales de expulsión son más extensas en las leyes paraguaya y chilena<sup>38</sup>.

Finalmente, mientras la norma uruguaya prohíbe la expulsión colectiva de migrantes, la paraguaya prohíbe el reclutamiento de migrantes paraguayos en el territorio nacional y el funcionamiento de agencias privadas de emigración. Se observa así una percepción más regional en la primera y una estrictamente nacional en la segunda.

Para concluir, la ley uruguaya otorga explícitos derechos a los migrantes, protege activamente a sus emigrados y estimula su retorno. Subyace a ella la valorización de una sociedad democrática y participativa que reconoce – en parte – el proceso de integración regional, armonizando asimismo su normativa con

<sup>38</sup> Véase cuan restrictiva resulta la norma: “Los extranjeros en situación irregular que no presenten solicitud para regularizar su condición, dentro del plazo señalado en el artículo 1° transitorio, deberán ser despedidos de su empleo u ocupación. Esta circunstancia se considerará como causal legal de despido para todos los efectos, sin que pueda el afectado impetrar indemnización, cualquiera que sean las estipulaciones del respectivo contrato de trabajo. Además, se dispondrá su expulsión del territorio nacional” Disposiciones transitorias, artículo 3°.

los convenios internacionales firmados. La norma paraguaya, por su parte, refleja una sociedad inmersa en una crisis de legitimidad, con huellas de autoritarismo, muy preocupada por su soberanía territorial así como la protección del nivel de empleo interno; intentando retener y repatriar a sus connacionales. Al Estado se le concede un fuerte rol de disciplinamiento social. La norma chilena de neto corte autoritario refleja claramente el conflicto y enfrentamiento político que se ha vivido en el país, e enfatiza el rol del Estado como garante de la paz interna, en la cual los extranjeros son construidos como potenciales agresores de la sociedad. No es extraño entonces hallar en su texto una ausencia de política tendiente a promover la migración.

## **Perspectiva desde los actores**

Como parte de nuestro trabajo de investigación nos interesaba indagar qué pensaban, cómo interpretaban el fenómeno y qué acciones concretas habían realizado algunos actores sociales que asumieran directo interés por la temática migratoria. Así, nos propusimos realizar entrevistas a funcionarios y políticos<sup>39</sup>, quienes podrían aportar una visión más subjetiva – sus creencias, sentimientos, actitudes, percepciones, experiencias pasadas e intenciones futuras –, reflejando facetas que otras fuentes de datos no pueden revelar. Aunque existen limitaciones en este tipo de instrumento, es indudable que tiene una potencialidad insustituible en la investigación social acerca de las motivaciones y expectativas de los sujetos (CANNEL; KAHN, 1979). La entrevista es valiosa en la medida que puede dar cuenta de la vivencia individual del informante (manifiesta o latente), permitiendo al investigador conocer sus condicionamientos ideológicos y la forma social de la estructura de su personalidad (ALONSO, 1998).

El material recogido en los encuentros es muy rico y extenso, pero, dadas las limitaciones que el presente trabajo debe respetar,

---

<sup>39</sup> Las entrevistas fueron realizadas en cada uno de los países entre marzo y abril del 2008: dos en Uruguay (a la Presidenta de la Cámara de Diputados y a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores), cuatro en Paraguay (tres diputados y un funcionario de la Dirección General de Migraciones) y dos en Chile (funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Política Consular – y una funcionaria de la OIM). La guía de entrevistas abordaba las siguientes dimensiones: a) Aspectos personales: caracterización sociodemográfica y caracterización del puesto; b) Aspectos institucionales: competencias institucionales, uso de datos y percepciones y vínculos con medios de comunicación y otros actores institucionales; c) Política migratoria: periodización de la política, su relación con la dinámica política general, posición en organismos internacionales, percepción y efectos del proceso de integración en la política. Anticipamos las limitaciones del análisis dado el pequeño número de entrevistas realizadas.

analizaremos sólo seis ejes que atraviesan los discursos de todos los entrevistados en los tres países.

## **Volumen y características de los flujos (emigrados e inmigrantes)**

1. En el Uruguay existe conciencia de la importancia social del creciente flujo de emigrados<sup>40</sup>; y si bien surgieron algunas experiencias de políticas públicas al momento de la recuperación de la democracia, será con la asunción del gobierno del Frente Amplio cuando el Estado asume un rol protagónico al decidir organizar a los uruguayos que viven en el exterior; quienes son percibidos como diferentes de otros flujos latinoamericanos: “Son una colonia muy estructurada en redes, con procesos asociativos super novedosos, [...] es una migración en familia [...] recrea mucho las pautas culturales, identitarias, se mantiene permanentemente vinculado al país” (Funcionario, Uruguay). La visión aportada por la legisladora<sup>41</sup> sintetiza la preocupación de la clase política sobre la emigración de personas calificadas, relacionando este proceso con un aumento de la dependencia.

2. De forma coincidente, en Paraguay, los legisladores alertan sobre los efectos negativos de la emigración. Uno de ellos habla de éxodo y de la crisis que producen al dejar al país sin recursos humanos indispensables<sup>42</sup>. Pero a diferencia de la emigración uruguaya “en familia”, la paraguaya se caracteriza por ser de hombres y mujeres solos – que buscan formar nuevas parejas –, donde los roles tradicionales parecen trastocarse: mujeres que se sacrifican y envían remesas “...y el marido termina aquí gastándola, viviendo una buena vida...” (Legislador 1, Paraguay).

La clase política se queja de la incertidumbre que existe en relación con los datos disponibles y acusa al “oficialismo colorado” de minimizar las nefastas consecuencias sociales de la emigración – de jóvenes y mujeres –, que para algunos reviste carácter dramático “[...] si no tomamos en serio el tema migratorio [...] dentro de diez años estaremos viviendo un colapso social” (Legislador 2, Paraguay)<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> De las entrevista surge, sin embargo, que no se disponía de información exacta acerca del número, pero sí se percibía que el porcentaje era muy elevado en relación con la estructura demográfica del país.

<sup>41</sup> Miembro del Frente Amplio.

<sup>42</sup> Miembro del Partido Patria Querida.

<sup>43</sup> Miembro del Partido Patria Querida.

En relación con la inmigración, se sostiene – con visiones antitéticas – que uno de los problemas poblacionales que enfrenta el Paraguay es el de los “brasiguayos”. Un legislador la percibe casi como una invasión:

[...] están ocupando así de a poco, van avanzando hacia la zona central [...] De hecho afecta la economía, afecta a la población en general porque luego estos ciudadanos que vendieron las tierras van a otros asentamientos o de repente vienen a engrosar los cinturones de pobreza en las ciudades (Legislador 3, Paraguay)<sup>44</sup>.

Esta perspectiva la comparte el funcionario de la Dirección General de Migraciones, quien asegura que el diálogo con el país vecino es el camino más fructífero para la resolución de esta problemática asociada a la “seguridad nacional [...] a lo económico, para tributación, para salud pública, para todas las actividades [...]”.

Otro legislador, sin embargo, señala las contradicciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales:

[...] desde el presidente de la República hasta los legisladores han tenido un discurso absolutamente agresivo, irrespetuoso y torpe con los inmigrantes, especialmente brasileños [...] Nosotros deberíamos acogerlos y convertirlos en paraguayos [...] o sea hay una xenofobia que se siente [...] Lo que es curioso aquí es que las comunidades aceptan al extranjero, pero las autoridades nacionales no los aceptan [...] (Legislador 2, Paraguay).

3. Dos perspectivas aportan los entrevistados chilenos: uno enfatiza la emigración y el otro la inmigración. El funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores dice: “[...]es una gran preocupación, la comunidad en el exterior, cerca del millón de chilenos que tenemos afuera, que es básicamente nuestro vacío migratorio más importante y por supuesto el tema del compromiso de los temas internacionales” (Funcionario 1, Chile). La funcionaria de la OIM, por su parte, diferencia flujos: a) peruanos y bolivianos que llegan buscando mejorar sus condiciones económicas; y b) argentinos y ecuatorianos, de perfiles profesionales más cualificados, que se insertan de otra manera en la sociedad; y sostiene que: “aquí, en Chile, [...] somos un polo de atracción, la migración ha aumentado y va a seguir aumentando” (Funcionaria 2, Chile).

<sup>44</sup> Miembro del Partido Liberal Radical Auténtico.

## Legislación migratoria y política migratoria

1. En Uruguay la temática pone al descubierto tensiones, contradicciones e históricos reclamos:

¿Qué había en el país sobre políticas migratorias? Un conjunto de disposiciones del gobierno militar, de la década del 30, inspiradas en el código de Mussolini, de hostilidad hacia el que venía, pero no había nada dispuesto hacia el que se iba [...] no nos importaba [...] 13, 14% de población residente en el exterior y no había ninguna disposición que regulara esa población. Eso, a partir de la Ley de Migraciones, se empieza a cambiar [...] (Funcionario, Uruguay).

La visión parlamentaria coincide en evaluar positivamente la nueva ley migratoria.

No obstante, emerge claramente una mirada crítica de la evolución de las políticas migratorias:

O sea que ni siquiera hubieron políticas de ingreso poblacional cuando se necesitó poblar y construir el país [...] la crisis de los 50 [...] ahí el Uruguay no hizo ningún tipo de política y la gente se fue; la tesitura del Estado fue un poco “el que se va, se jode”; entonces, Uruguay es un país pensado con una puerta que giraba para un solo lado: para irte. Ahora tenemos que girarla para el otro lado (Funcionario, Uruguay).

Desde el Parlamento se defiende la necesidad de que las políticas sean multisectoriales. “[...] [es necesario] hacer una coordinación en el trabajo, desde las distintas esferas del Estado e inclusive organizaciones sociales” (Legisladora, Uruguay).

2. Para el caso de Paraguay, el funcionario plantea la necesidad de incorporarle nuevas temáticas a la ley vigente, sancionada durante la década de 1990:

En líneas generales yo creo que es una ley que esta adecuada para esta época [...] lo que hay que modificar es justamente la creación de una Dirección de Asuntos Internacionales [...] Estamos enviando al Poder Ejecutivo un proyecto de política migratoria a nivel nacional que contempla la creación de una Comisión Nacional de Migraciones [...] que la van a integrar todas las instituciones involucradas.

Las profundas críticas no apuntan sólo al pasado, sino también a la actualidad: la ausencia del Estado, la omisión y

los errores de la política y sus efectos en el agravamiento del proceso de emigración, etc. Uno de los entrevistados relaciona este complejo panorama con la necesidad de realizar una reforma agraria y un catastro:

[...] creemos que la política de gobierno tiene que ser mucho más fuerte [...] no se respeta el precepto constitucional que establece la prioridad de mano de obra nacional [...] y hay empresas que contratan solamente extranjeros [...] hay algunos estudiosos y militares que hablan de la inmigración brasilera, o sea hablan de una nueva expansión geopolítica brasilera territorial y política [...] (Legislador 3, Paraguay).

El funcionario entrevistado, por su parte, se muestra más satisfecho y plantea acciones concretas: “Hoy día estamos hablando de un proyecto de regularización migratoria con la República de Brasil y entonces, en estas instancias, nos acompaña gente de cancillería, porque son los expertos en negociación internacional” (Funcionario, Paraguay)<sup>45</sup>.

3. Ambos entrevistados en Chile sostienen que existieron varios intentos para derrogar la ley de migraciones de Pinochet y que por diferentes circunstancias no se logró obtener ese objetivo. “Patricio Aylwin elaboró con la ayuda de la OIM un proyecto de ley sobre migración. Este proyecto fue presentado por el ejecutivo al poder legislativo pero el poder legislativo ni siquiera lo trató en Comisión” (Funcionario 1, Chile). No obstante, ambos señalan que los gobiernos democráticos han formulado diferentes iniciativas que implican un reconocimiento de los derechos de los migrantes, como la ratificación de los instrumentos internacionales, los procesos de regularización implementados y un proyecto de ley sobre trata de personas.

## **Visiones partidarias del fenómeno migratorio**

1. Para el caso de Uruguay detectamos dos imágenes: el funcionario afirma que el Frente Amplio ha sido la fuerza política que por primera vez ha tenido en cuenta a los emigrados y ha diseñado una política exitosa. La percepción de la legisladora es menos contundente: considera que la toma de posición frente al

---

<sup>45</sup> Recientemente, a través del Decreto 8373 del 3 de febrero de 2012, se reglamentó la Ley 4429 que regulariza la residencia de extranjeros en situación migratoria irregular en el Paraguay.

problema es más individual – de cada uno de los militantes y a partir de experiencias propias – que institucional.

2. En Paraguay, el escenario exhibe matices:

El Partido Colorado obviamente lo ve y tiene sus voceros para explicar [...] doctores en economía, en derecho, que hablan de que esto es un fenómeno normal, y explican con cifras, inclusive lo que ha pasado en Irlanda, lo que ha pasado en Ecuador, en el Uruguay [...] o sea ellos explican de una manera maravillosa [...] Los liberales, fiel a su tradición y a su historia [...] no es un tema para ellos, el tema para la dirigencia del partido liberal es conseguir votos duros [...] Para el partido UNACE ha tocado la fibra íntima siguiendo la línea casi fascista de Oviedo, ha hecho su reestreno a la política en época de fiestas entre navidad y año nuevo [...] una propaganda de una persona mirando la foto de su hijo, que le llama [...] y él hablando [...] y fue una cuestión que pegó muy fuerte o sea, tiene una visión nacionalista a ultranza del tema migratorio [...] pero no definen una línea muy clara acerca lo que quieren hacer [...] (Legislador 2, Paraguay).

3. En Chile, ambos entrevistados sostienen que, a pesar de los intentos y de cierta voluntad política de los partidos de la Concertación, la temática migratoria no forma parte de la agenda pública pero sí de la agenda de gobierno: “[...] sobre todo a partir de la gestión de la Presidenta Bachelet en donde luego de un período de discusión el tema migratorio ha tomado parte de la agenda y forma parte del plan de gobierno y está escrito formalmente como una materia de trabajo” (Funcionario 1, Chile).

## **Voto en el exterior**

1. Tanto en Uruguay como en Paraguay, el tema de la ampliación de la ciudadanía al momento de las entrevistas constituía un debate pendiente y con muchos puntos en común: las fuerzas políticas más conservadoras se niegan a otorgar el derecho al voto pues temen que lo hagan en contra de sus partidos: “[...] lo planteó el gobierno, y la oposición no lo quiere dar [...] y por el mismo problema, porque tenés una oposición que te bloquea la mayoría necesaria para cambiar la reglamentación” (Funcionario, Uruguay).

2. En Paraguay, por su parte, existen coincidencias de varios partidos políticos y se legitima el derecho fundado en el aporte económico y la movilización:

[...] la comunidad paraguaya, estas comunidades virtuales están juntando treinta mil firmas para hacer una solicitud popular [...] ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para exigir al Estado paraguayo que le reconozca el derecho al voto en vista a que el mayor ingreso de divisas al Paraguay se reporta a través de las remesas enviadas. Son 650 millones de dólares, superando los 500 millones de la soja y los 450 millones de la carne [...] (Legislador 2, Paraguay).

Otro entrevistado agrega:

El Partido Liberal Radical Auténtico iba con el proyecto de incorporar en la Constitución Nacional la posibilidad del voto de los paraguayos en el extranjero y con una visión absolutamente mezquina los Colorados, al contrario, incorporan una restricción que hasta hoy día está, el artículo 120 de la Constitución Nacional [...] se crea una especie de segregación hacia los paraguayos; [...] pero estoy viendo con mucha satisfacción que el Patria Querida propone que los paraguayos puedan votar en el extranjero, el UNACE también, y también grandes sectores del Partido Colorado (Legislador 3, Paraguay).

En 2011, finalmente, se ha modificado la Constitución y se ha otorgado el derecho al voto.

3. En Chile, el debate en relación con el voto de los emigrados continúa como materia pendiente. Los partidos más conservadores sostienen que se les debe otorgar el voto solo a aquellos que mantengan algún vínculo con el país, es decir que no hayan estado viviendo en el exterior por mucho tiempo. El argumento – de impronta nacionalista – sostiene que no podría votar aquel que por su alejamiento desconoce qué es bueno para el país. Los partidos de la Concertación postulan voto para todos, pero carecen de convicción.

## **Migraciones en el MERCOSUR**

1. En Uruguay, la experiencia integradora es intensa y muy valorada por el funcionario:

[...] la libre circulación. es una temática que está asumida institucionalmente en el MERCOSUR. Nosotros hemos fortalecido muchos espacios políticos, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones [...] en algunas cosas somos un país chico, la escala nos permite tener creatividad, y eso nos posibilita liderar algunos procesos como el fortalecimiento político de la Conferencia.

Asimismo, la construcción del espacio regional ha permitido el desarrollo de vínculos:

[...] tenemos problemas que son comunes. Por ejemplo con los chilenos discutimos e intercambiamos mucho [...] Ellos están haciendo muchas cosas parecidas a nosotros [...] la política con los compatriotas de alta calificación la empezamos a discutir con ellos que tenían más experiencia y empezamos a tomar algunas medidas que ellos ya habían tomado. La temática cultural [...], el sistema asociativo-organizativo que nosotros tenemos, ellos están analizando la manera de trasladarlo a las comunidades. Argentina hace lo mismo, empezó ahora a organizar las colectividades en el exterior, a nosotros nos dicen el Departamento 20, ellos son la Provincia 25, en Chile es la Región 14, en Perú es el Quinto Suyo [...] (Funcionario, Uruguay).

La opinión de la legisladora, por su parte, se muestra más cautelosa y menos entusiasta.

2. En Paraguay, aunque todos los legisladores se expresan muy esperanzados acerca del Parlamento del MERCOSUR, el proceso se percibe con más dificultades. No solo se asocia con cuestiones comerciales, sino que emergen fuertes denuncias sobre corrupción y contrabando, afirmándose que el proceso va a ser muy lento, aunque se acepta que el MERCOSUR puede acelerarlo:

La migración para nosotros, los paraguayos, es un problema, o sea, la libre circulación es una linda frase [...] circular nuestros productos dentro de Brasil [...] realmente tenemos muchos problemas, principalmente con la carne y con la soja, nos detienen las mercaderías [...] En Argentina tenemos el mismo problema [...] (Legislador 1, Paraguay).

Registramos una posición que describe logros y frustraciones:

[...] no existe posibilidad de desarrollo para el Paraguay sin el MERCOSUR [...] el tema del reconocimiento de los aportes jubilatorios, creo que eso es quizás la norma mas importante que hemos tenido hasta ahora y ha sido ya ratificada por los parlamentos de los cuatro países. De hecho tenemos al primer jubilado del MERCOSUR que es paraguayo, que trabajaba en Argentina [...] yo creo que es absolutamente necesario formular políticas que garanticen la libre circulación al interior del MERCOSUR [...] Porque nos parece que el MERCOSUR ha fracasado... porque ha sido manejado por las burocracias. Nosotros tenemos más de 500 normas en el MERCOSUR, y solamente un cuarto han sido aprobadas por todos los congresos (Legislador 2, Paraguay).

Cuando se indaga acerca del avance de las cuestiones migratorias en el MERCOSUR surge nuevamente una profunda inquietud por las potenciales amenazas al territorio nacional:

[...] a la presencia masiva de extranjeros [brasileros], eso es lo que cala más fuerte en estos momentos aquí, verdad, el tema de las ocupaciones [...] es que miles de extranjeros aquí en condiciones irregulares, sin documentos, y que vienen y muchas veces con autoridades [...] ellos hacen lo que quieren en nuestro país y son cuestiones que preocupan (Legislador 3, Paraguay).

La imagen de los extranjeros como invasores surge claramente y exhibe cuán profunda ha sido la influencia de la ideología de la “seguridad nacional” en nuestros países.

No obstante, el funcionario entrevistado detalla algunos progresos:

“[...] lo que hoy día se está tratando es de compatibilizar las normas migratorias. Hay un acuerdo para facilitar el desplazamiento y especialmente la residencia de los Mercosurianos. Hoy día se habla de ciudadanos del Mercosur. Y hemos conseguido ampliar los documentos para viajes dentro del MERCOSUR, [...] estos acuerdos sobre residencia son muy importantes porque facilitan los trámites [...] y alguna vez se podrá llegar a un Pasaporte Comunitario como es en Europa [...]”. Respecto de las limitaciones del proceso de integración agrega: “Y bueno [...] siempre hay un poquito de descreimiento en estas asociaciones [...] y yo creo que también la cultura europea es superior a la nuestra, eso incide en el proceso de integración, es mi punto de vista [...]” (Funcionario, Paraguay).

3. En Chile descubrimos diversas perspectivas: a) la que reconoce el avance de la temática migratoria gracias al proceso de integración regional, expresada por el funcionario:

[...] hay una voluntad cada vez más notable, [...] y eso creo que es una de las grandes aportes que el MERCOSUR hace al concierto regional y al concierto internacional. Lo que hace falta es darle el soporte normativo, político, institucional, financiero [...] y formar los equipos humanos para que se hagan cargo (Funcionario 1, Chile).

b) La que si bien registra el aporte del proceso de integración, enfatiza la importancia de otras instancias regionales:

“El proceso del MERCOSUR es más técnico, es mas formal en los aspectos de los Ministerios del Interior, de las visas, de los acuerdos bilaterales [...] pero en la Conferencia Sudamericana de las Migraciones en donde están todos los países sudamericanos” (Funcionaria 2, Chile).

## **Acciones realizadas o a realizar**

1. Diversas y profundas son las transformaciones que se observan en las políticas migratorias uruguayas. El funcionario nos informa que para los emigrados crearon un escenario institucional – la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>46</sup> –, y uno virtual – un portal en Internet – con un grado altísimo de accesibilidad:

[...] el portal tiene, en su momento pico 1500 navegaciones semanales [...] Nosotros en diciembre hicimos el lanzamiento de un canal digital [...] es la vidriera cultural más grande del Uruguay, y otro componente [...] un espacio de oportunidades, de negocios de retorno, que la gente pueda invertir sus ahorros allí, asociarse y utilizar ese negocio como plataforma para volver a instalarse en el país [...] que se suma a la valija diplomática, a las circulares, que se ejercen por las vías consulares.

---

<sup>46</sup> Asimismo, mediante el Decreto 357/008, del 23 de julio de 2008, se crea la Oficina de Retorno y Bienvenida, dependiente de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Simultáneamente se transformó la función consular, circunstancia que generó mucha resistencia pues se partía de una concepción distinta de la actividad diplomática: "...no se van de vacaciones, van a atender los problemas de los compatriotas... También cambió la forma de elegir al cónsul honorario, antes era un amigo del ministro, ahora debe tener el acuerdo de la comunidad residente en ese lugar". Asimismo, se han generado nuevos actores sociales que participan en el diseño de la política:

El gobierno llamó a conformar los Consejos Consultivos. En estos tres años se consolidaron cuarenta y dos Consejos, en trece o catorce países donde hay más uruguayos. Instituímos el encuentro mundial de Consejos Consultivos, un encuentro anual de delegados y delegadas. Nosotros recogemos las consultas que se le hacen a estos compatriotas para ver cómo estructuramos los planes de trabajo. Es un espacio muy dinámico, muy de ida y vuelta...que la gente proponga y que la gente controle (Funcionario, Uruguay).

Otra dimensión de la política consiste en el despliegue de las actividades culturales: "[...] es fundamental en los procesos mantener una identidad, recrearla. Hay cosas maravillosas [...] una comparsa en Sidney o una murga en Santiago de Chile [...] una orquesta sinfónica en Venezuela [...]".

La experiencia no posee en todos los países la misma intensidad ni la misma temporalidad:

[...] hay procesos que han sido super rápidos y novedosos, como los compatriotas que residen en Galicia, donde hay una convivencia muy buena, incluso es el lugar donde tienen menos amenaza de deportación [...] Pero en Estados Unidos, por ejemplo [...] nosotros tenemos identificadas y localizadas las colonias, pero cuesta mucho mantener el nivel asociativo porque la gente tiene miedo, por la política de persecución migratoria (Funcionario, Uruguay).

En la Argentina, dado el carácter masivo de la emigración, cuesta mucho más generar una política concreta e inclusiva:

[...] frente a los 120 o 140 mil que hay en Argentina [...] desde presos en las cárceles hasta hombres de fortuna. Tenés organizaciones de murga, culturales, representaciones políticas, gente del Partido Nacional, del Frente Amplio [...] Hay catorce programas de radio que están conducidos por compatriotas: desde comunitarias

muy prestigiosas hasta formales [...] Son radios y programas muy escuchados. En los foros electrónicos [...] una cadena de unos cuantos miles de direcciones electrónicas donde se vierte la información del Consejo Consultivo, luego se saca un boletín mensual [...] varios miles que se reparten. Después tenés las asambleas, que normalmente la gente sabe, se hacen el segundo sábado de cada mes, y después lo que funciona más es el boca a boca [...] (Funcionario, Uruguay).

Una visión menos optimista de los Consejos Consultivos es la que transmite la legisladora, pues cita el caso de España, donde los emigrados no se animan a participar por temor a ser deportados.

El retorno constituye la otra cara de la política:

Nosotros ahora estamos armando lo que se llama [...] retorno y bienvenida [...] va a tener oportunidades y ofertas para los que quieran volver. Y de bienvenida porque también, por ejemplo, estamos discutiendo con la Embajada de Japón la posibilidad de que los jubilados japoneses quieran venir a vivir acá, les encanta el país, pueden cultivar flores que es su pasión [...] también nuestra embajada en Italia está promoviendo que los jubilados italianos, por afinidad cultural y familiar vengan a vivir acá (Funcionario, Uruguay).

2. Para Paraguay, los legisladores plantean algunas acciones necesarias. Así, ante la falta de datos sobre el volumen de los emigrados: “[...] vamos hacer un esfuerzo para que en el próximo censo se haga también en los consulados y embajadas a nivel global y poner fondos y partidas presupuestarias para hacerlo, eso es lo primero que deberíamos hacer”. Y sobre el acceso a la ciudadanía:

[...] el Paraguay no tiene una ley de nacionalidad, tenemos una ley del año 60 [...] muy incompleta [...] nosotros adherimos nominalmente al *jus soli* pero en realidad tenemos parte del *jus sanguinis* o sea hijos de paraguayos que vuelven al país pueden tener la nacionalidad [...] y como la Constitución también dice que uno pierde la ciudadanía después de dos años de no residir en territorio nacional [...] qué ocurre? [...] que estamos produciendo apartidas [...] Entonces es más fácil para un norteamericano volver, venir a vivir al Paraguay que para un paraguayo volver a su patria; y eso ocurre porque no

tenemos una ley de nacionalidad que haga un conjunto sistemático y coherente de todas las normas de nacionalidad (Legislador 2, Paraguay).

En relación con los emigrados, señala la ausencia del Estado nacional y de sus políticas, en contraposición a los municipios del interior a los cuales evalúa como muy activos.

El funcionario, por su parte, nos informa que la Dirección General de Migraciones ha formulado una política de inclusión:

“Nosotros hemos implementado un decreto de normalización migratoria aquí en Paraguay como el Programa Patria Grande de la Argentina [...]”. Asimismo, se proponen comenzar acciones para documentar a estudiantes de las universidades privadas, donde hay muchos extranjeros “ilegales”, especialmente brasileros: “[...] comenzando en marzo una campaña intensiva de documentación de estos estudiantes universitarios y de postgrado, y con eso también vamos a lograr un aumento en nuestra recaudación que hace falta plata, se necesita recaudar más” (Funcionario, Paraguay).

3. En Chile, el funcionario enumera una larga lista de acciones que el gobierno ha implementado desde la recuperación de la democracia: a) desarrollo de programas y vínculos con ONGs, con entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones de la iglesia y fundamentalmente con las asociaciones chilenas en el exterior.

Esta Dirección tiene un trabajo permanente y edita publicaciones y tiene un espacio de poder orientado y dirigido a las comunidades y organizaciones chilenas en el exterior que son... entre 850 y 900 organizaciones [...] se ha tomado la decisión este año de conformar el Comité Interministerial para la política de vinculación con los nacionales en el exterior.

b) desarrollo de actividades con los diferentes espacios públicos:

[...] coordinación de materias legislativas con el Ministerio de la Presidencia; con el Ministerio de Gobierno temáticas de ciudadanía; con el Ministerio de Trabajo referido a convenciones, seguridad social y de tipo laboral; con el Ministerio de Educación al desarrollo de programas culturales; y con el Ministerio de Salud referido al

acceso a los beneficios sociales. En el Ministerio del Interior existe el Comité Interministerial de Política Migratoria que coordina diferentes acciones (Funcionario 1, Chile).

## Notas finales

Retomando las preguntas iniciales de nuestro trabajo, presentaremos algunas reflexiones diferenciando: i) contexto general del MERCOSUR; ii) discurso jurídico; iii) discurso de los actores.

i) La evolución del tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano presenta avances y retrocesos. Entre los primeros podemos incluir: a) el hecho de que la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia por catorce países; y, si bien contenga declaraciones formales que muchas veces no llegan a cristalizarse en la vida cotidiana de los migrantes, otorga una protección real a la que se puede acudir. La circunstancia de que algunos de éstos sean países receptores – como Chile y Argentina – nos obliga a valorizar aún más este progreso; b) la ampliación de la ciudadanía en trece países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados aunque ellos no residan en sus países de origen. En aquellos que aún no lo han consagrado se observan debates y acciones dinamizadoras que posibilitan pensar en una obtención a corto o mediano plazo; c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia, si bien los tiempos para su internalización han sido considerablemente largos; d) la declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) – creada mediante un tratado firmado el 23 de mayo de 2008, en Brasilia –, que coloca el tema migratorio entre uno de sus objetivos específicos prioritarios: “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (artículo 3, letra k). Esta postura implica una reafirmación de la trascendencia otorgada a la temática migratoria en el proceso de integración regional. En esta línea se inscribe el proyecto de “Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes” de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), elaborado por los presidentes de América Latina y el Caribe, reunidos en

Caracas, el 3 de diciembre de 2011, mediante lo cual proponen a las personas migrantes como eje de toda política migratoria. Con eso, se valora su aporte y se enfatiza su rechazo a la criminalización de los migrantes y el compromiso de combatir el racismo y la xenofobia. Inversamente, el tratamiento del tema migratorio dentro de los órganos del MERCOSUR ha sido marginal, dado que no se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a esta materia, sólo se debatió en espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social. Asimismo, los avances citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales encargadas del control de las fronteras e interno, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso a priori de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna.

ii) En el discurso jurídico se observa una evolución positiva: desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) pasando por preocupaciones con la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990) y llegando a hacia una normativa integradora (ley uruguaya de 2008<sup>47</sup>), en la cual subyace la ideología de los derechos humanos. La categoría inmigrantes – en el caso de Chile y Paraguay – es construida como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional. Para el Uruguay, si bien la visión sea más humanista, la categoría de irregular nos indica que aún se percibe a la inmigración como un problema social.

La primera visión expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta perspectiva necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia – los trabajadores fronterizos aún más –, así como su estricta selección (sólo serán admitidos aquellos que aporten un beneficio indudable y específico para el país, sustentado en criterios economicistas). Una década después, la norma uruguaya reconoce amplios derechos (en algunos casos sin importar su condición de irregularidad) y descubre en los inmigrantes mercosureños un posible aporte al desarrollo nacional. El Estado garantiza esos derechos y los acordados por los instrumentos internacionales ratificados por el país. En los textos de Paraguay y Uruguay, sus emigrados son percibidos o construidos como recursos humanos valiosos a los que hay que informar, proteger,

---

<sup>47</sup> Aquí puede incluirse la ley de migraciones argentina de 2004.

estimular sus asociaciones en el exterior, preservar su identidad nacional y propender su retorno. No obstante el progreso apuntado, la ciudadanía mercosureña aún está lejos. Y, en el caso de que se obtenga, será necesario un debate intenso para no repetir experiencias discriminadoras, como la llevada adelante por la Unión Europea respecto de los no comunitarios.

iii) Acerca de los discursos de los actores – legisladores y funcionarios – podemos añadir: a) respecto del volumen y sus características: en Uruguay y Paraguay afloran quejas por carecer de datos fidedignos y existe una clara conciencia acerca de las nefastas consecuencias para sus sociedades, asumiendo en el Paraguay rasgos más dramáticos. Asimismo, mientras en Uruguay migran familias, en Paraguay lo hacen individualmente. En Chile también se observa con preocupación a sus emigrados, no obstante se reconoce su actual rol de país receptor; b) en relación con la política, en Uruguay se efectúa un balance positivo respecto de los cambios obtenidos a partir de la asunción del Frente Amplio, si bien se puntualizan las dificultades y resistencias al crear nuevos espacios y criterios en viejas estructuras ministeriales. En Paraguay las visiones son antitéticas: auspiciosa la del funcionario y extremadamente crítica la de los legisladores. En Chile, si bien aún rige la ley de Pinochet, se reconocen iniciativas desde la apertura democrática tendientes a reconocer derechos a los inmigrantes; c) en relación con las visiones partidarias, en Uruguay el nuevo gobierno asume una postura activa y novedosa respecto de los emigrados, revalorizándolos e incorporándolos en el diseño de las políticas. En Paraguay el panorama resulta espinoso: desde una negación del fenómeno, pasando por un nacionalismo a ultranza, hasta la indefinición de metas políticas; d) respecto del voto a sus emigrados, Chile y Uruguay mantienen debates y una deuda pendiente en este tema, constituyendo la oposición conservadora el obstáculo esencial. El caso de Paraguay implica un extraordinario avance, en parte gracias a las movilizaciones y reclamos a nivel jurídico latinoamericano que desplegaron sus colectividades en el exterior; e) en relación con las migraciones en el MERCOSUR, Uruguay exhibe conciencia de su creatividad para generar políticas en la región (Conferencia Sudamericana de Migraciones) y ha intensificado vínculos e intercambios con funcionarios de otros países que enfrentan problemas comunes. Para el caso de Paraguay, si bien los legisladores

colocan esperanzas en el Parlamento del MERCOSUR, son más escépticos respecto de los progresos, llegando incluso a sostener el fracaso del proceso. Cuatro cuestiones emergen justificando esta escéptica mirada: los obstáculos comerciales, la “amenaza” expansionista de Brasil, las burocracias y la inferioridad de la cultura latinoamericana frente a la europea. En Chile se reconocen los avances y la voluntad política, pero se puntualiza la necesidad de darle soporte político, institucional y financiero; f) en relación con las acciones: mientras en Uruguay son relatadas las exitosas políticas desarrolladas en los últimos tres años, especialmente con los emigrados; en Paraguay se enfatiza lo que debería hacerse (censo, ley de nacionalidad, voto en el extranjero) ante la ausencia del Estado y sus políticas; y en Chile se valoran los esfuerzos realizados desde el gobierno, a pesar de no concretarse la sanción de una nueva ley migratoria; g) en relación con los espacios institucionales, en Uruguay se han creado ámbitos de participación ciudadana tanto para la formulación de las políticas como para estimular su protagonismo. En Paraguay, por su parte, las instituciones son objeto de profundas y exacerbadas críticas. En los tres países la OIM ha desplegado un importante papel asistiendo al Estado con elementos técnicos y financiamiento.

Para finalizar, podríamos reflexionar acerca de la inexistencia de un Estado monolítico. En el caso de Uruguay difieren las percepciones y evaluaciones que se despliegan desde el Poder Ejecutivo (funcionario) y desde el Poder Legislativo (Presidenta de la Cámara de Diputados). En Paraguay las disimilitudes se acentúan: en general la posición del funcionario es más optimista aportando propuestas concretas y a corto plazo, mientras que la de los miembros del Poder Legislativo refieren a procesos históricos de larga data, algunos de rasgos geopolíticos, otros que señalan profundas omisiones, ausencias y contradicciones entre el nivel político local y central. En Chile, también surgen divergencias respecto de la apreciación de las temáticas más importantes a resolver.

Nos preguntamos cómo son nombrados, construidos y representados actualmente los sujetos migrantes – en el contexto de integración del MERCOSUR – a través del análisis de las transformaciones jurídicas y los cambios observados en los discurso gubernamentales. Mientras en Chile y Paraguay, la construcción social del migrante está relacionada con una legislación que promueve la seguridad nacional, la del Uruguay,

más democrática, considera a sus emigrados-inmigrantes desde una perspectiva cercana a la de los derechos humanos, donde los primeros son considerados ciudadanos en el exterior. Una de las causas que podrían explicar estos contrastes se relaciona con las etapas de redemocratización que transitan cada una de estas sociedades en el marco de sus singularidades históricas. Sin embargo, la concepción de la inmigración como dilema social subyace en todas las construcciones.

Relacionando los tres planos – contexto general del MERCOSUR, discurso jurídico y discurso de los actores – advertimos un proceso lento – y no exento de contradicciones – que incorpora las migraciones como una variable esencial para la realización efectiva de la integración. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, podemos afirmar que en la primera se observa de forma más intensa la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Los efectos son menos visibles en las perspectivas de legisladores y funcionarios, que interpretan el fenómeno casi exclusivamente mediante una óptica nacional.

NOVICK, S. Migration in the southern cone: policies, actors and integration processes. The cases of Uruguay, Paraguay and Chile. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.79-114, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper addresses the complex relationship between two processes: migration and regional integration. The Southern Cone integration is not exclusively economic, so migration within the process could be considered the socio-cultural element that will enable a deepening of the union. This study makes a comparative analysis of migration policies in Uruguay, Paraguay and Chile through the analysis of legal and political discourses, linking them to the regional process.*

■ **KEYWORDS:** *MERCOSUR. Migration. Integration. Social actors.*

## Referencias

ALONSO, L. R. *La mirada cualitativa en sociología*. España: Fundamentos, 1998

CAETANO, G.; VAZQUEZ, M.; VENTURA, D. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En: CAETANO, G. (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009.

CANNELL, C. F.; KHAN, R. L. La reunión de datos mediante entrevistas. En: FESTINGER, L.; KATZ, D. (Comps.). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós, 1979.

DABÈNE, O. ¿Todavía tiene un proyecto el MERCOSUR? En: COSTA LIMA, M.; MEDEIROS, M. (Orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; CLACSO, 2000.

DE SIERRA, G. Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al MERCOSUR. En: COSTA LIMA, M.; MEDEIROS, M. (Orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. Brasil, São Paulo: Cortez; CLACSO, 2000.

MAGUID, A. Migración e integración en el Cono Sur: la coexistencia de patrones intra y extraregionales. En: V JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN, Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, 1999 y Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2001.

\_\_\_\_\_. *La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias*, 2005. (Inédito).

MÁRMORA, L. Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración. En: SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO, organizado por la OIM, Punta del Este, 1993, Uruguay, *Anais ...* Uruguay, 1993. p.22-26.

\_\_\_\_\_. Las políticas migratorias en el Cono Sur. En: MÁRMORA, L. *Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 1995.

MARTÍNEZ PIZARRO, J. *Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

\_\_\_\_\_. ; STANG ALVA, M. F. *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada*. Memorias del taller sobre migración

internacional y procesos de integración y cooperación regional. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

MELLADO, N. B. La integración latinoamericana: entre interrogantes y teorías. En: MELLADO, N. B. (Edit.). *MERCOSUR y Unasur. ¿Hacia dónde van?* Córdoba: Lerner Ediciones, 2009.

NOVICK, S. La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR. En: NOVICK, S. et. al. *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N.46, 2005. Disponible en: <<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt46.pdf>>. Acceso: 13 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En: NOVICK, S. (Comp.). *Las migraciones en América Latina*. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Catálogos-Clacso, 2008.

PATARRA, N.; BAERINGER, R. Frontier and migration in MERCOSUR: meaning, specificities and implications. En: XXIV GENERAL POPULATION CONFERENCE (IUSSP), Salvador, Brasil, 2001.

PELLEGRINO, A. *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*. Montevideo: CEPAL; UDELAR, 2001.

SASSONE, S. M. Las condiciones de la movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas. En: Territorios et sociétés du MERCOSUR: jeux et enjeux de l'intégration. *L'Ordinaire Latino-américain*, n.196, p.50-62, 2004.

STEFONI, C. Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En: FELDMAN-BIANCO, B. y otros. (Comp.). *La construcción del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Buenos Aires; Quito; Santiago: CLACSO; FLACSO; UAH, 2011. p.79-110.

STROMBERG, T. La integración regional y la preservación de la democracia en el Paraguay. El caso de la crisis de abril de 1996. Documento de Trabajo N.96, 1998. Disponible en: <<http://www.clacso@clacso.edu.ar>>. Acceso: 12 may. 2012.

## **Bibliografía consultada**

DE SIERRA, G. (Comp.). *Los rostros del MERCOSUR*. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MÁRMORA, L. Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 17, n.50, p.111-142, 2003.

NOVICK, S. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En: GIUSTIANI, R. (Edit.). *La migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

SOUCHAUD, S. Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI. En: ZURBRIGGEN, C.; MONDOL, L. (Edits.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevidéo: Flacso; Unesco, 2010.

TAKS, J. Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay. En: ZURBRIGGEN, C.; MONDOL, L. (Edits.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevidéo: Flacso; Unesco, 2010.

# INTEGRAÇÃO REGIONAL, FUNDOS ESTRUTURAIIS E ESTABILIDADE INSTITUCIONAL NO MERCOSUL: A CRIAÇÃO DO FOCEM

Gustavo Rosolen TESSARI<sup>1</sup>

■ **RESUMO:** Este artigo analisa a criação e implementação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) frente ao contexto político-institucional do bloco e às estratégias de política externa dos seus sócios. Procura demonstrar que, para além de seu objetivo declarado de promover a convergência estrutural e a coesão social entre os Estados-membros, o fundo estabeleceu-se também como instrumento para evitar o descontentamento das menores economias com os resultados da integração e, assim, contribuir para a estratégia dos sócios maiores, calcada na estabilidade sem aprofundamento institucional do Mercosul.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Integração Regional. Fundos Estruturais. Mercosul. FOCEM.

## Introdução

Os processos de integração regional envolvem a criação de aparatos institucionais que agregam diferentes Estados nacionais em torno de objetivos comuns, levando-os a conviver com assimetrias econômicas e estruturais entre si. Essas diferenças podem gerar inúmeras consequências, que variam de acordo com a conjuntura política e social do bloco, do grau de desenvolvimento de seus integrantes e do nível de aprofundamento institucional que um determinado projeto integracionista pretenda alcançar.

---

<sup>1</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo – SP – Brasil. 05002-070 – grtessari@gmail.com

Esse último aspecto possui relevância especial na análise de processos integracionistas, pois demonstra até que ponto os Estados-membros estão dispostos a comprometerem-se mutuamente. Existem diversos acordos de livre-comércio bem sucedidos entre nações com níveis bastante díspares de desenvolvimento, no entanto, quando se trata de processos de integração mais complexos, que almejam alcançar o status de mercado comum, essas assimetrias podem levar a descontentamentos por parte dos Estados-membros com economia mais frágil, que muitas vezes observam uma fuga de investimentos para as regiões com melhor infraestrutura.

Os chamados “sócios menores” podem, então, questionar se a sua atuação em conjunto com os demais países seria de fato mais vantajosa do que a inserção individual no cenário internacional. Essa insatisfação de alguns Estados frequentemente leva a instabilidades político-institucionais e consequentes dificuldades para o equacionamento de toda uma gama de questões na esfera da integração, situação que se mostra ainda mais grave quando se trata de blocos nos quais o processo decisório se baseia na unanimidade.

Existem diversas formas de compensar os sócios menores dentro de um processo de integração. A estratégia mais utilizada é o “tratamento diferenciado”, ou seja, permitir que, em determinadas áreas de comércio, países com economia mais frágil possam desfrutar de condições comerciais privilegiadas em relação às estabelecidas para os demais membros, como a exceção à tarifa externa comum, tão utilizada no âmbito do Mercosul. Apesar de necessário, o que se observa é que esse tipo de medida possui efeitos limitados e que, ao passo em que a integração avança, são necessárias intervenções efetivas no sentido de minimizar as assimetrias.

O Mercosul criou, em 2004, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), um importante mecanismo voltado à diminuição de assimetrias entre os países integrantes do bloco. Seguindo em grande parte o modelo dos primeiros fundos de coesão europeus, o FOCEM tem como seus maiores contribuintes os países com economias mais fortes, e como seus principais beneficiários as menores economias. Fica claro, assim, que o fundo pretende viabilizar uma forma de transferência de recursos, voltados para investimentos estruturais, entre os países do Mercosul. No entanto, a estrutura do fundo, seu modelo de

distribuição de recursos e a forma como vem sendo implementado desde a sua criação apontam também para a sua função como elemento de estabilização do processo de integração por meio da diminuição da insatisfação dos sócios menores com seus resultados.

Este artigo analisa a criação e a existência recente do FOCEM sob dois aspectos: primeiro, sua importância enquanto mecanismo para a diminuição das grandes assimetrias entre os países integrantes do Mercosul; segundo, sua relevância como instrumento político para os sócios maiores – em particular o Brasil – no sentido de atenuar os descontentamentos das economias menores com os resultados da integração e, conseqüentemente, contribuir para a estabilidade institucional do bloco.

## **Fundos estruturais e combate às assimetrias em processos de integração regional**

A questão das assimetrias entre países que participam de processos de integração regional, bem como seus efeitos e formas de minimizá-las, vem sendo alvo de notável debate entre autores, principalmente no que concerne à União Europeia (UE), sem dúvida, o maior e mais bem sucedido processo de integração da história, tanto econômica quanto política e institucionalmente. Desde o BENELUX, pequeno bloco formado por países bastante homogêneos, até a sua atual configuração com 27 membros e mais de meio século de existência, a UE foi capaz de superar crises e estabelecer uma relação duradoura de cooperação entre Estados tradicionalmente rivais.

No entanto, durante essa trajetória, seus líderes foram impelidos a criar formas de enfrentamento não só aos seus desafios externos, mas também contra os problemas internos de construção de um projeto político tão inédito quanto ousado. No que se refere às relações internas, a superação das assimetrias entre países e regiões vem sendo um desafio constante e que, em alguns momentos, chegou a colocar em xeque a própria continuidade do bloco. Paulatinamente, foram desenvolvidos diversos mecanismos comunitários com vistas a equacionar essas diferenças. Estes estão, em grande parte, concentrados nos fundos estruturais, ou, de forma mais ampla, no que hoje é chamado de Política Regional e de Coesão, que une estes fundos

com outras formas de auxílios e financiamentos comunitários, como os que são concretizados por meio do Banco Europeu de Investimentos e do chamado Fundo de Coesão<sup>2</sup>.

Passados quarenta anos da implantação do primeiro fundo comunitário, seus resultados são facilmente verificados na infraestrutura física dos países e regiões, no entanto, há também resultados “invisíveis”, que se relacionam com a estabilidade política e o aprofundamento institucional do bloco. O impacto dos fundos estruturais é de tamanha relevância que alguns autores os consideram uma forma de democratização do processo de integração e, conseqüentemente, um elemento de legitimação deste perante a sociedade, dado que os fundos realizam uma efetiva redistribuição de recursos na região, gerando ganhos reais na busca por coesão econômica e social (HABERMAS, 2001; STUART, 2002).

Do ponto de vista financeiro, a política de coesão pode ser entendida como um sistema elaborado de transferência de recursos dos governos mais ricos para aqueles mais pobres no interior do bloco europeu, visando à intensificação da integração econômica. No entanto, esta lógica aparentemente simples é sobreposta tanto pelas próprias regras que regem esta política – que levam os países ricos a disputar recursos para suas regiões menos desenvolvidas – quanto pelos seus efeitos sobre as diversas esferas de governo e atores não-governamentais, tendo, assim, grande impacto sobre a chamada governança europeia (HOOGHE; MARKS, 2001).

## **Breves considerações sobre o caso europeu**

O que atualmente se configura como uma complexa política de coesão, estruturada e administrada em múltiplos níveis, desde o supranacional até o subnacional, passando pela instância dos Estados nacionais, teve seu início em 1972 ainda na Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A decisão pela sua criação esteve ligada ao alargamento da CEE, também em 1972, ocasião em que o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda passaram a fazer parte da Comunidade. Apesar de aprovado naquele ano, o FEDER

---

<sup>2</sup> A política regional é a segunda fonte de maior investimento comunitário, ficando atrás apenas da Política Agrícola Comum (HARVEY, 2006).

entrou em funcionamento apenas em 1975, com um orçamento inicial estipulado em 300 milhões de ECUS<sup>3</sup>.

Com o ingresso do Reino Unido no bloco – país que não se beneficiava significativamente da Política Agrícola Comum (PAC)<sup>4</sup> por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas –, criou-se a necessidade de compensar este país através de alguma forma de repasse de recursos advindos da integração. A insatisfação deste sócio recente, porém muito forte economicamente, poderia gerar instabilidade política e dificultar o avanço da integração.

O FEDER veio, em parte, cumprir este papel, tendo o seu foco voltado prioritariamente para investimentos em infraestrutura. A forma de distribuição de seus recursos reforçava esta função, caracterizando-o como mero instrumento de compensação financeira. Os recursos repassados pelos Estados-membros eram concentrados e posteriormente redistribuídos de acordo com planos nacionais de desenvolvimento. Assim, o Reino Unido pôde beneficiar-se de repasses realizados pelo fundo, o que compensou o ônus que sofria por ser um grande contribuinte, mas que pouco se beneficiava com a PAC.

Em 1986, foi assinado o Ato Único Europeu (AUE), que determinou diversas alterações institucionais e procedimentais no tratado da CEE, entre as quais figurava uma data-limite para a formação do mercado comum, ao final do ano de 1992. O AUE complementou o Tratado de Roma – que já citava a necessidade de desenvolvimento equilibrado e harmonioso entre as regiões –, introduzindo agora a noção de coesão econômica e social no direito originário da Comunidade. Isso demonstrou o reconhecimento político das assimetrias existentes entre as regiões da comunidade e apontou para o imperativo de equacioná-las, a fim de evitar o que foi chamado de “Europa a duas velocidades” (NEGRO, 2007).

Na esteira da assinatura do AUE, aconteceram as reformas de 1988 nos fundos estruturais. Nesta ocasião, a Política Regional – na qual o FEDER foi incluído juntamente com o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – passa a ser administrada totalmente pela Comunidade, ou seja, por instituições de caráter supranacional. Assim, a partir

---

<sup>3</sup> ECUS – European Currency Unit. Constituiu-se numa cesta de moedas que ligava todas as moedas dos países integrantes da Comunidade Econômica Europeia, visando evitar grandes flutuações cambiais nos países da região.

<sup>4</sup> A Política Agrícola Comum foi criada em 1962 e pode ser considerada uma das primeiras formas de redistribuição de recursos entre os membros da CEE, realizada por meio de subsídios à produção agrícola.

da reforma de 1988, estes fundos reunidos em torno do termo “Política Regional Comunitária” começam a ser administrados de maneira coordenada, para que fossem implantados de forma mais simples e eficiente (BARBOSA, 2006).

Um elemento de destaque nesse período, e que nos é caro para os fins desse texto, foi a grande pressão exercida por Portugal e Espanha, membros recém-incorporados à Comunidade, pela ampliação dos recursos destinados aos fundos estruturais. Os dois países possuíam regiões com níveis de desenvolvimento muito abaixo da média comunitária, fato que os levou a pressionar pela ampliação dos fundos, utilizando como moeda de troca a necessidade de reformas internas para que a Comunidade pudesse atingir o estágio de mercado comum, como preconizava o AUE. A Espanha chegou a vetar o orçamento comunitário de 1988 por considerá-lo insatisfatório no que se referia aos Fundos. Só através da proposta do presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, conhecida como “Pacote Delors I”, que previa limitações no gasto agrícola e a duplicação dos valores dos Fundos<sup>5</sup> para o período 1988-1992, foi possível estabelecer um acordo<sup>6</sup> (STUART, 2002).

## **O combate às assimetrias no Mercosul: a opção pelo FOCEM**

Mesmo sendo um processo de integração formado apenas por países em desenvolvimento, há grandes diferenças entre as economias que compõem no Mercosul. As disparidades são notáveis: enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no ano de 2010 registrou a marca de 2,1 trilhões de dólares, aproximadamente, e o da Argentina chegou a 370 bilhões de dólares, Paraguai e Uruguai atingiram 18 e 40 bilhões de dólares, respectivamente. Essa grande assimetria – que pode ser comprovada com uma série de outros dados não só macro e microeconômicos, mas também territoriais e populacionais – gera dificuldades para o avanço e a concretização dos objetivos do Mercosul, principalmente considerando-se que, por se tratar de países em desenvolvimento, possuem grandes problemas em

---

<sup>5</sup> O valor passou de 7500 bilhões de ECUS, para 15 bilhões.

<sup>6</sup> Outras medidas importantes adotadas com o “Pacote Delors I” foram a redução das despesas comunitárias com agricultura e a obrigatoriedade da transferência de 1,4% do valor do PIB dos Estados para a Comunidade, além das porcentagens dos impostos sobre valor agregado e das transações aduaneiras (PFETSCH, 2001).

áreas fundamentais, como infraestrutura, e dispõem de poucos recursos para solucioná-los.

Quando da criação do bloco, em 1991, o Tratado de Assunção não considerou como um obstáculo à integração aspectos como o peso da economia, a magnitude dos territórios e o potencial de exportação, tão díspares entre cada país que ingressava no bloco.

As ideias de liberalização e abertura de mercados que predominavam na região à época de sua assinatura também influenciaram a esfera da integração regional, o que deixou o Tratado muito identificado com os preceitos da chamada “segunda onda integracionista” (MASI, 2003).

Pregava-se um modelo de integração essencialmente comercial, integrado ao mundo globalizado e que não se concentrasse em medidas de integração positiva, ou seja, que interferisse o mínimo possível na economia dos Estados-membros. Dessa forma, acreditava-se que o incremento dos fluxos comerciais gerado pela integração permitiria minimizar as diferenças e aumentar a competitividade das economias pequenas, já que a partir de então elas estariam inseridas em um mercado aberto e ampliado. O Tratado de Assunção foi influenciado em grande parte por estas ideias e, portanto, não previu mecanismos voltados para a intervenção estatal na economia dos países-membros.

Entretanto, mesmo após a abertura dos mercados, as assimetrias entre os Estados mantiveram-se e tornaram-se alvos de reclamações constantes por parte das duas menores economias do bloco, que alegam não terem condições de competir com os produtos brasileiros e argentinos e já ameaçaram deixar o Mercosul caso não fossem implantadas políticas significativas de caráter compensatório. Em 2006, os presidentes Tabaré Vasquez (Uruguai) e Nicanor Duarte (Paraguai) ameaçaram firmar acordos individuais de livre comércio com os Estados Unidos, o que implicaria no desmembramento do Mercosul, uma vez que não são permitidos acordos de livre comércio fora do bloco.

Como já citado anteriormente, a experiência europeia demonstrou que o avanço da integração depende da superação dos desequilíbrios entre os países e, portanto, de políticas efetivas no sentido de atenuar estes contrastes e proporcionar condições mais igualitárias no interior do bloco. As políticas de tratamento diferenciado não deixam de ter importância, porém mostraram-se

insuficientes para diminuir de forma significativa as assimetrias entre os Estados-membros.

Essas medidas de tratamento diferenciado, adotadas tradicionalmente para tentar compensar os sócios menores do Mercosul, têm como base mecanismos indiretos, como as exceções à Tarifa Externa Comum (TEC). A opção, além de insuficiente, trouxe dificuldades para o aprofundamento e o fortalecimento institucional do aparato integracionista, pois o estabelecimento de uma tarifa comum para o comércio com terceiros é condição essencial para que o bloco se consolide enquanto uma união aduaneira, e possa galgar o seu objetivo de chegar ao estágio de mercado comum como anunciado no Tratado de Assunção.

Autores como Valeria Marina Valle (2005), Ana Maria Stuart (2002) e Fernando Masi (2003) já apontavam a criação de fundos estruturais, inspirados no modelo europeu, como uma eficiente medida compensatória e de redução das diferenças no Mercosul, desde que levado em consideração o contexto no qual estão inseridos os países do bloco. Cumprindo esta função, os fundos poderiam também dar maiores condições de fortalecimento institucional ao processo de integração.

A implantação dos fundos foi reconhecida também pelos governantes dos países do bloco como parte de uma série de medidas necessárias para avançar na integração. Isto ocorreu pela primeira vez durante a reunião de Presidentes do Mercosul em dezembro de 2003, quando se decidiu pelo início dos estudos necessários para a efetivação de uma política de Fundos Estruturais.

A já citada insatisfação das duas menores economias do Mercosul começou a tornar-se cada vez mais evidente. Isto fez com que a questão dos Fundos Estruturais ficasse cada vez mais ligada à estabilidade institucional do bloco. Sendo assim, esta se tornou uma preocupação também dos chamados “sócios maiores”, que pode ser verificada nas negociações internas do Mercosul e fica clara em um trecho do discurso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Cúpula do MERCOSUL, realizada na cidade de Córdoba, em julho de 2006:

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias,

inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco (SILVA, 2006, s/p).

Este discurso deve ser entendido em meio a diversas negociações que vinham acontecendo internamente, principalmente no âmbito do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul, e que geraram uma série de resultados que culminou na criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Na próxima seção descrevemos os principais desenvolvimentos que levaram à criação do Fundo e à forma como ele está estruturado atualmente.

## **Os primórdios do FOCEM**

A primeira decisão do CMC a respeito dos Fundos Estruturais foi tomada em dezembro de 2003. Nesta medida, fica expressa a importância de:

[...] dotar o Mercosul de instrumentos que possibilitem o eficaz aproveitamento das oportunidades geradas pelo processo de integração, especialmente quanto aos recursos disponíveis, o melhoramento das interconexões físicas, a complementação industrial dos diferentes setores da economia, baseado nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (MERCOSUL/CMC/DEC, 2012a, s/p).

Com esta normativa, o CMC decidiu pelo início dos estudos necessários para a implantação de um fundo destinado a atingir os objetivos expressos acima e a ser implantado até o ano de 2004. Foi criado, através da Decisão 19/04 do CMC, um Grupo de Alto Nível integrado por representantes dos quatro Estados-membros, indicados por seus Ministros de Relações Exteriores e de Economia.

Este grupo tinha dois objetivos: 1) identificar programas e iniciativas voltados para a promoção e a convergência estrutural do bloco e da competitividade dos Estados-membros, principalmente das economias menores; 2) propor formas de financiamento para que essas iniciativas fossem viabilizadas e pudessem ajudar no fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul como um todo.

Em dezembro de 2004, o Conselho do Mercado Comum (CMC), criou o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com a função expressa de:

[...] financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR/CMC/DEC, 2012b, s/p).

Este trecho, presente na norma de criação do FOCEM, assim como algumas determinações em outros documentos do CMC, deixa clara a sua função de ser um fundo de natureza estrutural, voltado para a redução das assimetrias entre os Estados-membros e para o fortalecimento institucional do Mercosul. Fica expresso, portanto, o entendimento de que a redução das assimetrias é um fator que ultrapassa interesses comerciais, impactando diretamente sobre a estabilidade e o fortalecimento institucional do bloco.

Após a sua aprovação, o fundo teve seus objetivos definidos pela normativa 18/05 do CMC, de julho de 2005, e seu regulamento estabelecido pela normativa 24/05, de dezembro do mesmo ano. Foi a partir destes documentos que se pôde apreender, além dos objetivos do FOCEM, a forma como foi estruturado, suas prioridades e formas de financiamento, dentre outras características.

Os objetivos do fundo estão expostos já no artigo 1º da Decisão 18/05 do CMC. São inspirados nas funções definidas na Decisão referente à sua criação, citada acima, ficando, portanto, voltados para a convergência estrutural, a promoção da competitividade ao nível regional, a coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional do bloco.

A Decisão 18/05 estabeleceu também que o orçamento do FOCEM seria de cem milhões de dólares por ano, devendo ser detalhado pelo órgão técnico responsável (Unidade Técnica FOCEM/Secretaria do Mercosul) e apresentado para aprovação pelo CMC. O primeiro orçamento do FOCEM foi aprovado pela Decisão 28/06 do CMC, entrando em exercício no ano de 2007.

As fontes de financiamento do FOCEM são, essencialmente, duas: as contribuições dos Estados-membros; e as contribuições de países terceiros ou organismos internacionais. Foram

estabelecidas cotas de contribuição e recebimento de acordo com a série histórica do PIB de cada país. Dessa forma, o montante de cem milhões de dólares anuais deve ser aportado pelos quatro Estados-membros de acordo com as seguintes porcentagens: 1) Argentina – 27%, 2) Brasil – 70%, 3) Paraguai – 1%, 4) Uruguai – 2%.

Obedecendo à mesma lógica definida pela série histórica do PIB dos Estados-membros, as cotas de recebimento foram definidas desta forma: 1) Argentina – 10%, 2) Brasil – 10%, 3) Paraguai – 48 %, 4) Uruguai – 32%.

Observa-se, portanto, que os países com o menor PIB aportam pequenas quantias ao orçamento anual do FOCEM, lógica que se inverte na hora do recebimento. O Paraguai, que contribui com apenas 1%, é destinatário de 48% dos recursos. É preciso destacar também que os Estados que tiverem projetos aprovados devem entrar com uma contrapartida nacional de, no mínimo, 15% do valor total desses projetos. Esta contrapartida tem a função de evitar o abandono de políticas nacionais de investimento em infraestrutura por parte dos Estados-membros, já que poderiam agora beneficiar-se de investimentos provenientes da esfera da integração. Este é um mecanismo caro também à política europeia de fundos estruturais, sendo considerado um de seus princípios.

A estrutura de cotas fixas por países, e não por regiões, e a inexistência de um órgão com certa independência para definir onde devem ser aplicados os recursos acabam restringindo a sua aplicação aos projetos apresentados pelos governos centrais. Caso algum governo subnacional, ou outra entidade pública, deseje apresentar um projeto ao FOCEM, deve direcioná-lo à Unidade Técnica Nacional do FOCEM do seu país para que esta o apresente enquanto proposta nacional.

O modelo adotado pelo FOCEM está intimamente ligado à rigidez institucional calcada no modelo intergovernamental adotado pelo Mercosul, o qual não admitiu, até os dias atuais, nenhuma instituição de caráter supranacional. No caso do FOCEM, a sua administração por um órgão com características supranacionais poderia distribuir os recursos de forma mais adequada e independente, observando as mudanças no contexto de cada país, ou mesmo procurando aplicar os recursos do fundo de forma regionalizada, levando em consideração as especificidades internas de cada país e não apenas um dado macroeconômico como o PIB.

## **Aspectos institucionais fundamentais**

A organização institucional do FOCEM foi definida pela Decisão 24/05 do CMC, obedecendo a alguns critérios já estabelecidos na Decisão 18/05. Criou-se então, a Unidade Técnica FOCEM/Secretaria do Mercosul (UTF/SM), que funciona no âmbito da Secretaria do Mercosul e é diretamente subordinada ao seu Diretor. Essa Unidade Técnica é integrada por número igual de representantes de cada Estado-membro e tem a função de coordenar e executar as tarefas necessárias ao funcionamento do fundo.

Dentre as suas atribuições podem ser destacadas: receber e avaliar, formal e tecnicamente, os projetos apresentados pelos Estados após passarem pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM); liberar os recursos dos projetos aprovados pelo CMC de acordo com seu respectivo cronograma de execução; e contratar auditorias externas, entre outras. O financiamento de suas atividades deve ser feito com os recursos do próprio FOCEM, sob uma rubrica específica.

No âmbito de cada Estado-membro também existe uma Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF). Além de ser o canal de diálogo da UTF/SM com os Estados-membros, a UTNF de cada país tem a responsabilidade de receber os projetos das entidades públicas requerentes, avaliá-los e adequá-los às normas de exigibilidade do regulamento do fundo. Deve ainda estabelecer prioridades para os projetos de acordo com o contexto sociopolítico e institucional em que se enquadram. Os projetos que forem aprovados pelo CMC e entrarem em execução devem ser geridos integralmente pela UTNF de cada país, que também será responsável pela avaliação de sua execução. Em suma, cada UTNF é responsável por parte da formulação, pela apresentação, execução e avaliação dos projetos do FOCEM em seu país.

Qualquer entidade pública, de forma isolada ou associada, pode apresentar um projeto ao FOCEM, desde que o encaminhe via UTNF. Outros atores potencialmente interessados nos recursos do fundo, notadamente os governos subnacionais, como já citado anteriormente, só podem ter projetos aprovados após passarem pelo crivo do governo central, uma vez que a UTNF tem como uma de suas atribuições estabelecer prioridades para os projetos a ela apresentados. Tem-se, assim, um modelo de gestão focado

nos governos nacionais, que pode funcionar como um mecanismo de controle destes sobre as possíveis propostas elaboradas por outras entidades.

## **O debate em torno das formas de distribuição**

Tendo em vista as regras estabelecidas para o fundo, um dos debates correntes refere-se à forma como os seus recursos serão redistribuídos. Como descrito anteriormente, a decisão 18/2005 do CMC define porcentagens fixas de contribuição e recebimento dos recursos do FOCEM para cada Estado-membro, de acordo com a média histórica de seu PIB, sem levar em consideração qualquer outro aspecto socioeconômico, espacial ou populacional.

Valle (2005) questiona esta forma de distribuição, uma vez que ela não atenderia às regiões com baixo desenvolvimento no interior de países com economia forte, como é o caso do nordeste brasileiro. Stuart (2002) vai além e destaca a importância da articulação entre as esferas de poder local, regional, nacional e da integração, para uma melhor alocação dos recursos. A autora apoia-se no modelo europeu, principalmente no que se refere à atuação do Comitê de Regiões, que, como vimos anteriormente, é responsável pela representação dos governos subnacionais no aparato institucional da UE e participa da gestão da Política Regional Europeia.

Diferentemente do Mercosul, o processo de integração europeu, iniciado na década de 1950, nasceu inspirado em um modelo que não dispensava intervenções da esfera integracionista nos Estados e, portanto, ultrapassava a simples liberalização comercial. Políticas de transferência de recursos, como a Política Agrícola Comum (PAC) e mais tarde a Política Regional, tornaram-se pilares que sustentam esse modelo de integração desde seus primórdios até os dias atuais, mesmo após as mudanças impostas pela globalização.

[...] Sempre é bom lembrar que na Europa buscava-se uma integração visando à criação de uma comunidade, o que pressupunha, para o seu sucesso, políticas convergentes que extrapolassem o nível unicamente econômico. Os europeus criaram, então, políticas estruturais em benefício das regiões mais atrasadas ou que tinham sido afetadas por mutações tecnológicas e industriais relevantes (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Essa intenção de formar uma comunidade foi um aspecto relevante no processo de integração europeu, pois permitiu seu contínuo aprofundamento no decorrer do tempo, com a formação de alguns órgãos de caráter supranacional. Apesar da resistência de alguns membros, a atualmente denominada União Europeia possui órgãos como a Comissão Europeia, com uma burocracia própria, sem ligação com nenhum Estado-membro e, portanto, atuando em nome da integração. O desenvolvimento de sua política de fundos estruturais deve ser analisado levando-se em conta essas características que possibilitaram uma estruturação particular do bloco como um todo.

A atual Política Regional Europeia, que assumiu grandes proporções e chega a representar 35% de todo o orçamento comunitário, teve seu início com a criação do FEDER, um fundo de caráter prioritariamente compensatório, voltado exclusivamente aos Estados nacionais e dotado de um baixo orçamento inicial.

Após duas reformas fundamentais, em 1988 com o Ato Único Europeu (AUE) e em 1992 com o Tratado de Maastricht, este fundo foi combinado com outros como o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e integrou-se ao que ficou conhecido como Política Regional Europeia. Mais do que a combinação de fundos voltados para finalidades diferentes, essas reformas foram responsáveis por um importante incremento nos valores destinados a eles.

Durante a reforma de 1988 iniciou-se também uma modificação institucional de grande relevância para a política europeia de fundos estruturais. O Ato Único Europeu introduziu a noção de coesão econômica e social, inserindo a redução de assimetrias no direito originário da Comunidade ao invés de apenas relegá-la a tratados auxiliares. É a partir de então que a Política Regional passa a ser totalmente administrada de forma comunitária – por meio da Comissão Europeia – e que se definem critérios regionais para a distribuição dos fundos (NEGRO, 2007).

Dessa forma, os fundos deixam de ser distribuídos por países e passam a levar em consideração as assimetrias entre regiões no interior dos Estados-membros, buscando assim uma alocação mais equitativa dos recursos. Este novo critério tornou possível que regiões deprimidas no interior de países com economia forte – como era o caso da antiga Alemanha Oriental – passassem a receber também uma parcela dos fundos e pudessem com isso alavancar o seu desenvolvimento. Com a criação do Comitê de

Regiões, em 1992, os governos subnacionais passaram também a participar da gestão dos fundos estruturais, por meio do diálogo da Comissão Europeia com essa nova instituição.

A partir da inclusão dos governos subnacionais, tanto como destinatários dos recursos quanto na gestão da Política Regional Europeia, diversos autores chegaram a constatar a emergência de uma forma de governança no bloco europeu que perpassa esses três níveis de governo. A atuação da esfera supranacional – principalmente representada pela Comissão Europeia –, dos Estados nacionais e dos governos subnacionais vem ocorrendo sem obedecer a uma hierarquia antes ditada pelos governos dos Estados.

A teia de relações entre os diversos níveis de governo está permitindo construir na União Europeia o que diversos teóricos têm chamado de uma governança de múltiplos níveis ou *multi-level governance* (HOOGHE; MARKS, 2001).

Este formato adotado pela Política Regional Europeia foi bem sucedido e permanece em vigor até os dias atuais. Devido ao sucesso obtido pelo modelo, alguns autores, como os já citados acima, enxergam nele um bom exemplo a ser seguido pelo Mercosul, opondo-se ao formato adotado para o FOCEM, que distribui os recursos tendo como referência cada Estado-membro.

É evidente que ao se adotar como referência territorial as unidades subnacionais – sejam as já existentes no interior de cada Estado ou unidades novas criadas para este propósito – é possível ter uma definição mais apurada das realidades regionais e realizar investimentos de forma mais precisa. O principal aspecto positivo em se tomar os governos subnacionais como referência reside em respeitar as especificidades internas de cada país, principalmente quando se trata de um bloco formado por países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. No caso do Brasil, por exemplo, mesmo este país tendo a maior e mais consolidada economia do Mercosul, muitas de suas regiões possuem níveis de desenvolvimento inferiores aos de regiões do Paraguai, país mais pobre do bloco.

Há que se ressaltar, no entanto, que mesmo que se tenha como referência o modelo europeu, devido ao seu êxito na adoção das regiões como parâmetro para a alocação de recursos dos fundos estruturais, devemos considerar alguns aspectos particulares no caso do Mercosul, em especial no que diz respeito à sua realidade político-institucional.

Ao utilizar os governos subnacionais como norte para uma política de fundos estruturais, a sua administração torna-se complexa, dada a quantidade de unidades territoriais a serem atendidas e até mesmo analisadas no que diz respeito aos seus indicadores socioeconômicos. Isto demandaria uma estrutura institucional robusta, o que contrasta com a diminuta Unidade Técnica criada para a gestão do FOCEM.

No caso da Comunidade Europeia o desenvolvimento institucional da integração como um todo foi determinante para que sua Política Regional obtivesse sucesso. Mesmo com a complexificação da gestão dos fundos após a adoção das regiões como unidade territorial de referência e do grande incremento dos recursos, a existência de um órgão com caráter supranacional como a Comissão Europeia – dotada de independência em relação aos Estados-membros e de uma burocracia própria com alta capacidade técnica – proporcionou uma base institucional adequada para sua constante ampliação.

Esta é uma dificuldade que se coloca quando nos referimos ao Mercosul. Até os dias atuais, o bloco se encontra calcado estritamente no modelo intergovernamental sem nenhum sinal de criação de uma instituição com aspectos supranacionais. A construção de uma efetiva Política Regional, que supere a criação de um fundo meramente compensatório e se preocupe com a superação das assimetrias no interior do bloco, passa pela criação de um órgão independente dos Estados-membros que possa buscar a melhor alocação de recursos para a consecução deste objetivo.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração quando se discute adoção das regiões como referência para os fundos estruturais diz respeito ao papel de estabilização da integração desempenhado pelo FOCEM, que será analisado com maiores detalhes à frente. O fundo tem como uma de suas funções compensar as duas menores economias do bloco e o critério escolhido para a captação e redistribuição dos recursos do FOCEM – série histórica do PIB – serve a este objetivo, já que coloca Paraguai e Uruguai como os maiores beneficiados pelos recursos do fundo ao mesmo tempo em que são os seus menores contribuintes. A utilização de outros indicadores poderia modificar esta ordem, como a adoção, por exemplo, do PIB *per capita*, que colocaria o Uruguai à frente do Brasil e, portanto, o obrigaria a contribuir mais que este país para o fundo.

Caso o critério de distribuição se baseasse nos governos subnacionais, ocorreria também inversão de papéis. Regiões como o nordeste brasileiro e os pampas argentinos registram os menores níveis de desenvolvimento dentro do Mercosul. Estas regiões estariam no topo da lista dos beneficiados pelo FOCEM se fosse adotado um critério como o PIB regional. Desta forma, se desencadearia uma dinâmica que agiria contra a função do FOCEM de compensar as duas menores economias do bloco.

## **O FOCEM e a estabilidade institucional do Mercosul**

Quando observamos o processo europeu, é possível perceber algumas semelhanças na forma como surgiu seu primeiro instrumento de combate a assimetrias e a recente criação do FOCEM no Mercosul. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi criado em um contexto de alargamento da Comunidade Europeia (CE). Com o ingresso do Reino Unido no bloco – país que não se beneficiava significativamente com a Política Agrícola Comum (PAC) por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas –, criou-se a necessidade de compensar este país por meio de alguma forma de repasse de recursos advindos da integração.

O FEDER, fundo voltado prioritariamente para investimentos em infraestrutura, veio em parte cumprir este papel. A forma de distribuição de seus recursos, baseada em planos nacionais de desenvolvimento, reforçava esta função, uma vez que o caracterizava como mero instrumento de compensação financeira. Os recursos repassados pelos Estados-membros eram concentrados e posteriormente redistribuídos de acordo com os planos nacionais de desenvolvimento de cada país. Assim, o Reino Unido se beneficiou com repasses realizados pelo fundo, o que compensou o ônus que sofria por ser um grande contribuinte, mas que pouco se beneficiava com a PAC.

Ainda não havia uma instituição supranacional responsável pela redistribuição dos fundos e tinha-se o Estado nacional como unidade territorial de referência e destino final dos recursos. Distante da preocupação de constituir uma política regional comunitária, o FEDER nasceu como uma forma de dar estabilidade ao alargamento do processo europeu, evitando que o descontentamento do Reino Unido em relação aos recursos da PAC impusesse dificuldades para a evolução da CE. Tinha-se

claramente o que alguns autores chamam de *side-payments*, ou seja, eram repassados recursos para alguns países em troca de não dificultarem o progresso da Comunidade (BACHE; FLINDERS, 2004).

Apesar da abrangência atingida pela Política Regional, essa lógica mantém-se até os dias atuais, colocando a Política Regional antes de tudo como parte de uma disputa de *high politics* voltada para interesses institucionais do processo de integração (ALLEN, 1996).

Os autores neofuncionalistas também demonstram a importância do estabelecimento de políticas compensatórias para que os grupos insatisfeitos com a integração não criem dificuldades para a evolução do processo, que se daria principalmente por meio do mecanismo de *spillover*. Esse mecanismo pressupõe que, à medida que a integração avança, mais setores vão aderir à sua estrutura de forma quase irreversível, pois o custo de abandonarem o processo torna-se tão grande que inviabiliza esse movimento. Para que isso ocorra, no entanto, é indispensável o apoio das elites governamentais, notadamente dos países de economia mais forte, que devem assumir os custos do avanço da integração. É nesse momento que as políticas compensatórias são essenciais:

[...] o *spillover* é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados porque estes dão sustentação e apoio à integração. E ao mesmo tempo, quando elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição, que poderia criar empecilhos, dificultando o andamento das negociações e limitando seu aprofundamento (MARIANO, 2004, p.76).

No caso do Mercosul, o FOCEM iniciou suas atividades de forma similar ao FEDER. Mesmo considerando todas as diferenças nos contextos em que foram criados, ambos foram pensados como estratégias de convergência estrutural, com foco nos investimentos em infraestrutura. Ademais, assim como aconteceu no início do FEDER, uma das principais funções do FOCEM tem sido a estabilização do processo de integração.

A despeito do discurso oficial, os “sócios maiores” não têm demonstrado interesse pelo aprofundamento institucional do Mercosul rumo à consolidação de um mercado comum, mas sim por garantir a sua estabilidade enquanto uma união

aduaneira imperfeita calcada em um modelo estritamente intergovernamental. Isso acontece porque o bloco é importante para as estratégias de política externa de Brasil e Argentina, mas, por outro lado, a atuação desses dois países tem deixado claro que eles temem perder o controle do processo decisório diante de um possível aprofundamento institucional e da conseqüente criação de alguma instância decisória supranacional.

Dadas essas condições, a implementação de políticas compensatórias teria a mesma função desempenhada pelos primeiros fundos europeus: ajudar a estabilizar o bloco por meio do atendimento de interesses dos parceiros insatisfeitos com os resultados de sua inserção no ambiente regionalizado e que, devido a isso, poderiam gerar instabilidade política e institucional.

O FOCEM surgiu em um momento de grande insatisfação das duas menores economias do Mercosul e os dois maiores beneficiados com recursos do fundo são exatamente os países que ameaçavam desestruturar o bloco. Evidencia-se, portanto, a função de compensação financeira – ou de *side payments* – aos “sócios menores” exercida pelo FOCEM em troca da estabilidade do Mercosul, importante para os “sócios maiores” em sua estratégia de política externa. Neste ponto, não se deve perder de vista a prioridade do governo brasileiro, sob a presidência de Lula da Silva, em manter o Mercosul como um bloco importante no comércio internacional, mas sem uma agenda de aprofundamento institucional.

Outras características do FOCEM também apontam para a sua função como mecanismo de compensação financeira. É o caso da magnitude do seu orçamento e da forma como são captados e redistribuídos seus recursos.

Com um orçamento inicial de cem milhões de dólares para investimentos nos quatro Estados-membros, o FOCEM não tem capacidade de financiar projetos de grande envergadura, mesmo que se concentre apenas na área de infraestrutura. Esse baixo valor reforça a constatação de que havia a necessidade de se criar um mecanismo de compensação financeira para as economias menores, mas que ao mesmo tempo não gerasse um grande ônus financeiro para os maiores contribuintes. Criando-se o mecanismo institucional, mas dotando-o de baixo orçamento, tem-se um instrumento de estabilização do bloco – pela sua simples existência –, mas que não representa grandes custos para os países com economia mais forte.

A forma de redistribuição de recursos adotada pelo FOCEM – baseada em cotas fixas por Estado-membro e sem uma instituição supranacional que possa alocar recursos de maneira independente – também aponta para a sua natureza de fundo de repasse de recursos dos Estados com economia mais forte para os de economia mais fraca. Esse foco nos Estados como referência territorial para a destinação dos recursos, ao invés da adoção de um critério regional, ajuda a reforçar essa percepção a respeito do papel do FOCEM na institucionalidade do Mercosul.

Mantendo-se apenas com esse caráter compensatório, o Fundo cumpre sua função como um elemento de estabilização da integração – uma vez que beneficia os sócios que se viam como prejudicados no processo. Por outro lado, dotado de um baixo orçamento e com uma estrutura institucional limitada e centralizada nos Estados, o FOCEM não onera excessivamente os “sócios maiores” nem cria problemas para o controle que esses países exercem sobre o aparato institucional do Mercosul, o que poderia ocorrer caso fosse instituído um órgão de gestão com algumas características supranacionais.

Na prática, e da forma como foi estruturado, o FOCEM se constitui em um mecanismo de transferência de recursos dos países com economia mais forte para os de economia mais fraca. É preciso destacar, no entanto, que um mecanismo desta natureza pode ser o primeiro passo para a construção de uma política efetiva de combate às assimetrias intrabloco, a exemplo do que aconteceu na Comunidade Europeia a partir da criação do FEDER.

Mesmo com a resistência ao aprofundamento institucional demonstrada principalmente pelas duas maiores economias do Mercosul, o avanço da integração ao longo do tempo, com a incorporação de novos atores e a criação de instituições e mecanismos como o FOCEM, pode gerar consequências inesperadas. No caso específico do FOCEM, a sua criação trouxe como consequência a mobilização dos governos subnacionais na disputa pelos recursos do fundo, o que dinamizou as atividades do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Certamente essa não era uma consequência desejada pelos Estados-membros quando da criação do fundo.

Os processos de integração regional são sistemas complexos de interação entre diversos atores, com os mais variados interesses.

Muitas vezes, os atores-chave do processo não conseguem direcioná-lo exatamente da forma como gostariam, devido à existência de falhas de controle. A atuação dos “sócios maiores” do Mercosul, no sentido de criar um fundo compensatório visando estabilizar o bloco, abriu espaço para o fortalecimento de uma instituição recente de representação das esferas subnacionais, ou seja, gerou uma consequência imprevista. Os *principals* não previram a interação entre a nova instituição e a nova política que estavam sendo criadas, o que pode ser considerado uma falha de controle.

O FOCEM ainda não incorporou as propostas feitas pelo FCCR e, no limite, não será obrigado a assimilá-las, dado que o Foro não tem poder decisório. No entanto, a mobilização dos governos locais e regionais em torno do FCCR e particularmente o interesse que vem sendo demonstrado nessa instituição pelas questões do FOCEM são um forte exemplo do tipo de pressão que começa a surgir. Permanecendo em seu formato atual, o FOCEM provavelmente não passará de um mecanismo voltado à estabilização do bloco com baixo custo para os sócios maiores. No entanto, a mobilização de importantes atores governamentais e não-governamentais em torno do fundo pode fazer com que ele evolua no sentido da formação de uma política regional de fato, mesmo que essa não seja a intenção dos maiores Estados-membros.

TESSARI, G. R. Regional integration, the structural funds and institutional stability in Mercosur: the creation of FOCEM. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.115-137, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This article analyzes the creation and implementation of the Fund for Structural Convergence of Mercosur (FOCEM) in the political and institutional context of the block and foreign policy strategies of its partners. It seeks to demonstrate that, beyond its stated goal of promoting social cohesion and structural convergence between Member States, the fund was established as an instrument to avoid the discontent of the smaller economies with the results of integration and thus contribute to the strategy of the larger members, based on maintaining stability without promoting the deepening of Mercosur's institutional apparatus.*

■ **KEYWORDS:** *Regional Integration. Structural Funds. Mercosur. FOCEM.*

## Referências

ALLEN, D. Cohesion and structural adjustment. In: WALLACE, H.; WALLACE, W. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

BACHE, I.; FLINDERS, M. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BARBOSA, T. V. *A economia política da coesão econômica e social na União Europeia: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002*. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HABERMAS, J. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia. In: \_\_\_\_\_. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HARVEY, B. *Manual de gestão dos fundos estruturais da União Europeia*. Porto: Rede Europeia Antipobreza, 2006.

HOOGHE, L.; MARKS, G. *Multi-level governance and european integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers Inc, 2001.

MARIANO, K. L. P. *Nova visão sobre as teorias de integração regional: um modelo para a América Latina*. 2004. Relatório (Pós-Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004.

MASI, F. El trato diferencial debe ser parte de la agenda de profundización do Mercosul. In: HUGUENEY FILHO, C.; CARDIM, C. H. (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

MENEZES, A. M.; PENNA FILHO, P. *Integração regional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/03: *Fundos Estruturais*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2703p.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2012a.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/05: *Integración y funcionamiento del fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805s.asp>>. Acesso em: 21 ago. 2012b.

NEGRO, S. C. Integración y desequilibrios regionales en la Unión Europea: cohesión económica y social y fondos estructurales. In: BARRAL, W.; CORREA, C. (Orgs.). *Derecho, desarrollo y sistema multilateral del comercio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p.221-244.

PFETSCH, F. R. *A União Europeia: história, instituições, processos*. Brasília: Universidade de Brasília, Imprensa Oficial, 2001.

SILVA, L. I. L. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul – Córdoba, Argentina, 21/07/2006*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/39557329298-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>>. Acesso em: 01 set. 2012.

STUART, A. M. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VALLE, V. M. *The Mercosur and EU development strategies*. International Studies Conference organized by World International Studies Committee. Istanbul: Bilgi University, 2005.

## **Bibliografia consultada**

MARIANO, M. P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduneiras, 2000.

MERCADO COMUM DO SUL. CONSELHO MERCADO COMUM. VÁRIAS DECISÕES. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 03 set. 2012.

SALA, J. B. La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; EDUNESP; EDUSC, 2004. p.179-210.



# LA ARGENTINA Y EL MERCOSUR EN TIEMPOS DE CRISIS INTERNACIONAL: LAS BASES REGIONALES DEL MODELO KIRCHNERISTA

Damián PAIKIN<sup>1</sup>

■ **RESUMEN:** Las actuales disputas comerciales al interior del MERCOSUR, surgidas sobre todo a partir de la decisión argentina de imponer frenos a las importaciones, han vuelto a generar dudas sobre la viabilidad del modelo de integración regional en el marco de dichas políticas nacionales. En este sentido, el objetivo del presente artículo es indagar en las causas profundas que unen a la Argentina con la región y particularmente con el MERCOSUR, para analizar el carácter estructural o coyuntural de la crisis actual y plantear caminos alternativos para su superación.

■ **PALABRAS-CLAVES:** Argentina. MERCOSUR. Autonomía. Desarrollo.

La política exterior argentina de la última década, es decir la que comprende el primer gobierno de Néstor Kirchner y los dos gobiernos de Cristina Fernández, ha encontrado en la región el espacio para el desarrollo de tres de sus principales objetivos: autonomía política, donde se lo planteó como la capacidad de definir su propias acciones (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002); desarrollo económico, siendo Brasil el principal destino de sus exportaciones; y defensa, a partir de la lógica de la seguridad colectiva formulada en el marco de la UNASUR.

Esta realidad ha llevado a un bajísimo cuestionamiento por parte de la sociedad y de la clase política argentina a las relaciones establecidas con la región, más allá de diferencias circunstanciales en relación a acciones puntuales. De hecho,

---

<sup>1</sup> UBA – Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Urbanos y Regionales / CONICET – Buenos Aires – Argentina – dpaikin@yahoo.com

según una encuesta publicada por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, del año 2010, 92% de los encuestados consideran positiva la integración regional, y 81% encuentran un avance sustancial en dicho proceso entre los años 2006 y 2010 (años que median entre la encuesta anterior realizada y la que hacemos referencia)<sup>2</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, una serie de medidas sobre todo de tinte económico, como son las trabas a las importaciones, ha puesto en cortocircuito al MERCOSUR, generando fuertes reclamos de los socios comerciales y poniendo en duda el hecho de que el nuevo modelo nacional de acumulación, volcado a la protección del mercado interno, pudiera coincidir con mayores grados de integración. Una vez más, estas tensiones fueron planteadas como el fin del MERCOSUR, tal como ya se lo había sucedido en numerosas ocasiones, aunque el contexto de la crisis internacional agrega algunos elementos que pueden ser vistos como fundantes de una nueva realidad a tener en cuenta.

Finalmente, la crisis política suscitada en el Paraguay modificó el eje sobre el cual discurrió la Cumbre Presidencial de Mendoza, de Julio de 2012, en la cual se esperaba una alta conflictividad en términos económicos, dejando de todas formas latentes las disputas en ciernes que parecían poner en cuestión no sólo problemas menores de tinte comercial, sino la propia vocación nacional por sostener el esfuerzo integrador.

En este sentido, el objetivo de este trabajo será realizar un recorrido sobre los conceptos que guían la política externa argentina, los proyectos en pugna y la actual relación con la región, para intentar dar cuenta del carácter estructural o coyuntural de las crisis actuales, definiendo en que medida las actuales circunstancias alteran las lógicas que fundan el accionar de la Argentina actual en relación a la región y, particularmente, en su vínculo con Brasil.

## **La lógica de la autonomía**

Desde su independencia, la historia argentina puede ser pensada en relación a sus vínculos con las potencias imperiales, asociando en estas relaciones, modelos de acumulación económica, organizaciones territoriales y pautas sociales.

---

<sup>2</sup> La encuesta fue realizada sobre 1600 casos, con muestreo probabilístico en ciudades grandes, medianas y pequeñas de todo el país. El informe se encuentra disponible en: <<http://www.cari.org.ar>>.

Así, mientras un sector, encabezado por figuras como Mariano Moreno, Juan José Castelli, Bernardo de Monteagudo e incluso el propio San Martín, propugnaba la incorporación de las recientemente independizadas Provincias Unidas del Río de la Plata, a la lógica de unidad continental americana, en la línea de Bolívar, otro espacio, propugnaba por la construcción de una referencia localista, abandonando el esfuerzo bélico en relación con otros territorios (como la campaña de San Martín al Perú) para consolidar las fronteras nacionales y, sobre todo, el recientemente establecido vínculo comercial con Gran Bretaña (RAMOS, 2006).

En este sentido, desde estos tempranos tiempos, la relación con la región comenzó a ser pensada en oposición directa con la potencia hegemónica, construyendo una línea política que, aunque suene paradójica, vinculó la propia conformación nacional con la posibilidad de una relación aceptada con la región, la cuál, por supuesto, fue reconfigurándose a lo largo del tiempo. De esta forma, si para aquellos primeros hombres de la independencia, la patria era América en su totalidad, incluyendo a las recientemente independizadas colonias inglesas del norte del continente, posteriormente, para comienzos del siglo XX, esta región va a ir reconfigurando hacia la idea de Hispanoamérica o Latinoamérica, como forma de nombrarse en oposición a los Estados Unidos (MIGNOLO, 2005).

Entre ambos momentos, lo que se expresa como vacío no es más que la derrota del sueño bolivariano tras el fracaso del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, y la consolidación de las burguesías nacionales portuarias, proceso que en la Argentina culminó con el fin de las luchas entre Unitarios y Federales en la batalla de Pavón (1861), abriendo un tiempo de consolidación de la identidad nacional como extensión del *ethos* europeo, una fuerte apertura de la inmigración procedente de dicho continente y la construcción de todo un sistema económico organizado para la provisión de materias primas al mercado mundial.

Será justamente la participación de los EEUU en la independencia de Cuba, en 1898 y su creciente poder sobre Centroamérica, lo que dará vida a esta nueva expresión de unidad bajo la estela de la generación del '900<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La generación del '900, formada por intelectuales como Rodó o Ugarte, fue la primera en vislumbrar el creciente peso de los Estados Unidos sobre el conjunto de América Latina y la necesidad de construir una unidad capaz de englobar al conjunto de las naciones de la América Hispánica y Portuguesa con el fin de defender su autonomía política y su independencia económica.

Es decir, que la identidad argentina comenzó a estar moldeada por dos imágenes. Por un lado la idea de “granero del mundo”, como muestra de su inserción internacional como proveedor de materias primas. Por el otro, la de la “argentina industrial”, sobre la cual se fundará el peronismo. En la primera, la inserción internacional es pensada en forma aspiracional como parte del mundo europeo, admitiendo de todas formas su vinculación desigual, mientras que en la otra se plantea el vínculo con la región como fundante de la propia identidad, tanto en términos económicos como políticos-culturales<sup>4</sup>.

Siguiendo a Déves Valdés (1997), podemos definir esta alternancia bajo la dinámica modernización-identidad dentro de la cual discurre la historia del pensamiento político argentino. Advierte el autor que la preeminencia de uno no implica la desaparición de los conceptos sostenidos en la otra, pero si la hegemonía de determinados valores, énfasis y prácticas que inclinan la balanza hacia uno u otro sentido.

[...] Entonces, al modelo de la modernización como aquel que: se describe a partir de 1) su afán por seguir a los países desarrollados; 2) acentuación de lo tecnológico, de lo mecánico, en desmedro de lo social y lo humanista; 3) énfasis en la apertura al mundo a partir del convencimiento de que los países desarrollados y sus habitantes son aquellos que mejor pueden promover la modernización en nuestros países (DÉVES VALDÉS, 1997, p.14).

Mientras que el modelo identitario refuerza las ideas de que:

1) existe una manera propia de ser latinoamericana, distinta de la europea; 2) refuerzo de los contenidos sociales y lo humanista y 3) el no intervencionismo de los países más desarrollados en América Latina, la reivindicación de la “independencia” y de la “liberación” o “autonomía” (DÉVES VALDÉS, 1997, p.14).

Es interesante esta referencia a la identidad dentro del momento latinoamericanista. Podría el autor chileno haber

---

<sup>4</sup> En el caso brasileño el péndulo entre la relación privilegiada con la potencia y el autonomismo también existió en el marco de las relaciones internacionales. Sin embargo, este momento autonómico no se reforzó a partir de alianzas con la región. Tal como afirma Soares Lima: “Brasil experimentó dos modelos de política exterior en el siglo XX: el de la relación especial con la potencia dominante y el de la búsqueda de autonomía con relación a la estructura de poder internacional. Sin embargo, incluso en los momentos en que predominó el sesgo autonomista y la diversificación de socios políticos y económicos, el movimiento capaz de propiciar equilibrio frente a la potencia global fue buscado primordialmente fuera de la región” (SOARES LIMA, 2005, p.11).

planteado el eje modernización-autonomía, o modernización-autodesarrollo. Sin embargo, eligió el concepto de identidad para definir la búsqueda de un pensamiento integracionista. ¿Es que acaso el momento modernizador no es también un tipo de identidad? Acaso, por citar un período, ¿el menemismo no tuvo tras su propuesta de relaciones carnales con los EEUU, una mirada identitaria sobre la propia nación? Evidentemente sí, pero es en el momento de la referencia a la región, cuando la idea de identidad surge con más fuerza. Vale entonces la pena retener este componente a la hora de analizar la mirada argentina actual en relación al MERCOSUR.

Será entonces en la disputa con los poderes hegemónicos que el vínculo con América Latina actuará como un refuerzo de la autonomía en al menos dos ámbitos: en el terreno externo a partir de la posibilidad de contar con mayores apoyos ante una determinada política (deuda externa, Malvinas, etc.). Y en el terreno doméstico, al ubicar la acción, al menos en el marco discursivo, en abierta oposición con el *hegemon*. Dada la dinámica mencionada anteriormente, la mera mención a América Latina genera un posicionamiento inmediato de los diversos sectores sociales entendiendo al proceso en cuestión como de confrontación frente al mundo desarrollado, construyéndose entonces un fuerte mecanismo de autoafirmación y de refuerzo identitario.

Este mecanismo impide, por ejemplo, la construcción de un relato creíble sobre la idea de un Brasil como potencia sub-imperial o de un imperialismo regional, dada la contradicción que existiría entre el espacio que refuerza la autonomía y aquel que la restringiría. Ciertamente, el caso de Brasil, en el imaginario argentino, es un proceso de nueva data, ya que su lugar como fundante de la identidad común no aparece hasta el retorno de la democracia, con los acuerdos Alfonsín-Sarney, de 1985, lo cual de todas formas no le quita centralidad al actual vínculo. Hasta ese momento, y pese a algunos planteos como el realizado por el propio Perón, a partir del proyecto de un nuevo ABC, de 1951, los lazos culturales con el gigante sudamericano se pensaban más en confrontación con la herencia hispanoamericana que en concordancia.

Y aquí vamos más allá del conocido escenario de hipótesis de conflicto entre ambas naciones, que impedía la construcción de puentes y de trenes de trazas compatibles. Nos referimos al

mundo cultural común y al análisis permanente de las relaciones entre ambos países bajo la lógica del equilibrio de poder, para lo cual la Argentina recurría permanentemente a su voluntad de conducción de la América (y sobre todo, la Sudamérica, hispanohablante), frente al poderío lusitano-brasileño.

## **La mirada sobre Brasil**

El cambio geopolítico iniciado por Alfonsín reconoce al menos tres causas prioritarias. Siguiendo a Russell y Tokatlian (2003), podemos mencionar como la primera a la debilidad de ambos gobiernos democráticos con respecto a las fuerzas armadas, que obliga a repensar la lógica confrontativa bajo la necesidad de debilitar la dependencia estructural del poder militar ante la posibilidad de una agresión externa. La segunda, por su parte, es la aceptación de la diferencia del peso relativo a escala regional y continental entre ambos países, surgida principalmente del proceso de destrucción de la economía argentina durante los años 70-80, que modificó la percepción argentina de competencia por el liderazgo, hacía una lógica de cooperación privilegiada. Finalmente, la tercera causa es la necesidad de acceder al mercado brasileño, en constante crecimiento y demandante de algunos de los productos centrales de la oferta exportable argentina.

Estos tres factores han favorecido el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en la que se aprecian signos de identificación positiva con el otro y en la que se cumple la regla de la no violencia (las disputas entre los dos países serán resueltas sin guerra o amenaza de guerra), incorporando a Brasil en un lugar estratégico de la conformación de la identidad nacional.

Obviamente, este proceso reconoce dificultades que generan fragilidad en los lazos creados y que valen la pena ser puntualizadas para no pecar de extremo optimismo. En este sentido, dos son los motivos principales que plantean interrogantes sobre el futuro de la relación: 1) el grado de internalización de sus normas es bajo, dado que la amistad es más una estrategia interesada para obtener beneficios individuales que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro; y 2) que los dos países todavía aún no conservan la regla de la mutua ayuda (actuar

como un equipo si la seguridad de uno de ellos es amenazada por un tercero).

Tomando en cuenta todo lo anteriormente descripto, podemos definir un primer elemento distintivo de la mirada argentina sobre la región, particularmente retomado en la últimas administraciones kirchneristas, que es la capacidad de pensarse como elemento fundante de una determinada construcción de su identidad. En este sentido, sin desmerecer sus potencialidades económicas, que veremos más adelante, la búsqueda regional es una propuesta que no tiene, por si misma, objetivos ulteriores a la propia integración, diferenciándose aquí profundamente de la mirada brasileña.

Así, si para Brasil, la región actúa como un espacio desde donde plantear su estrategia global (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011), para la Argentina, el peso más importante de esta relación en términos políticos se encuentra en su dinámica interna. Para dar cuenta del peso sustantivo de esta diferencia, vale la pena citar al sociólogo y ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quien planteo la relación de Brasil con la región, como una operación intelectual de nueva data. "En Brasil nunca estuvimos propiamente integrados a América Latina. La idea de América Latina fue una construcción político intelectual de la generación anterior a la mía y de la mía propia" (CARDOSO; SOARES, 1998, p.56), mientras que para la Argentina, si bien el vínculo con Brasil es más reciente, su pertenencia latinoamericana recorre toda su historia como nación independiente.

## **El rol del desarrollo**

Ahora bien, si en el plano político la región tiene un rol en términos identitarios y la posibilidad de ampliar los marcos de autonomía en el terreno internacional, su presencia también cobra relevancia desde la mirada económica. En este sentido, a diferencia del proceso anterior, la aparición de la región como un todo se hace presente con fuerza en los años '60 con la perspectiva de desarrollo endógeno propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde se planteaba la posibilidad de generar un desarrollo industrial propio a partir de la construcción de un mercado regional unificado y de una estructura asociativa en términos de cadenas de valor (PREBISCH, 1963).

Dicho enfoque reconoce como antecedente fundamental la obra del argentino Alejandro Bunge (1921), quien inspirado en el modelo de desarrollo del *Zollverein* alemán inserta en el debate económico argentino, ya en los años 1920, la cuestión latinoamericana en directa oposición con el modelo agro-exportador. En este ámbito, sin embargo, la diferencia sustancial radica en el hecho de que Brasil aparece, desde un comienzo, como eje central de la propuesta desarrollista.

Dice Bunge en su texto *Nueva orientación de la política económica argentina*:

Los que sostienen doctrinas internacionalistas en nuestro país suelen simpatizar con la producción uniforme y simple y con el libre cambio y resultan colaboradores con la política de los Estados astros. Ellos dividen al mundo en zonas: ésta es apta para el trigo, aquélla para el algodón, la de más allá para el hierro, etc. El bienestar consiste para ellos en que las poblaciones respectivas se dediquen a producir muy barato algunos artículos y los cambien con los de las demás zonas. ¿Qué naciones practican esa doctrina? Solamente las más atrasadas (BUNGE, 1921, p.462-463).

Frente a esto, la propuesta de Bunge fue la consolidación de una Unión Aduanera del Sur con la intención de favorecer el desarrollo de la industria local, que incluiría a Chile, Uruguay, Paraguay y el propio Brasil.

Este planteo, que no encuentra su lugar en los convulsionados años '20, es retomado por Prebisch y finalmente llevado a la práctica mediante la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en el año 1960, con el objetivo principal de sostener la industrialización como forma de superar las barreras del subdesarrollo.

En que pese al propio fracaso de la iniciativa, las premisas quedan en el aire para ser retomadas con fuerza tras el retorno de la democracia, sobre todo en el contexto de aislamiento relativo de la Argentina en su capacidad de colocar sus exportaciones en el mercado mundial, tras la Guerra de Malvinas.

## **El MERCOSUR como espacio de inserción económica internacional**

A lo largo de la década del '70 el país había comenzado un largo proceso de desindustrialización que llevaba a su economía

a una dependencia cada vez más extrema de los mercados internacionales donde colocar sus productos agrícolas. Sin embargo, esta estrategia de inserción internacional prontamente encontró fuertes limitaciones para su desarrollo, algunas de ellas provenientes de su propia lógica dependiente de los precios del mercado internacional y otras de tipo externo a la propia dinámica económica, como las ya mencionadas consecuencias de la Guerra de Malvinas o el desmembramiento de la URSS.

Así, para mediados de los '80, los espacios de comercialización tradicionales de la Argentina se habían visto fuertemente restringidos principalmente por cuestiones políticas. Gran Bretaña había influido en la Comunidad Económica Europea para que enfriara sus relaciones con la Argentina, reduciendo en forma drástica sus compras de productos agrarios. La URSS, por su parte, otrora compradora de grandes cantidades de granos, tampoco parecía ser una salida después de la Guerra de Malvinas, ya que las buenas relaciones con dicho país habían terminado de desgastar los maltrechos vínculos con los Estados Unidos, amén del hecho de que la capacidad compradora del bloque soviético se hallaba en franca decadencia.

Dentro de este contexto, la alianza con Brasil se presentaba a la vez más que beneficiosa como sumamente necesaria. Como afirmaba el economista Rudiger Dornbusch, del Massachusetts Institute of Technology, "Brasil crecerá de cualquier manera, mientras que la Argentina estaba destinada a decrecer. Por ello, la integración es un buen negocio para Brasil, que no pierde nada en el trato, y, sobre todo, es un fantástico negocio para la Argentina" (MONIZ BANDEIRA, 2002, p.313).

Rápidamente los números le dieron la razón al economista. Desde la puesta en marcha del MERCOSUR, las exportaciones argentinas a la región comenzaron un rápido ascenso que las llevó a elevarse desde los 1.833 millones de U\$S, en 1990, hasta los 4.808 millones de U\$S, en 1994, año de finalización del proceso de instalación del bloque, marcando el éxito en términos de integración comercial de la iniciativa. Actualmente, con 20.707 millones de dólares, el MERCOSUR se ubica como el principal destino de las exportaciones argentinas, explicando el 25% del total de las mismas, según datos de 2011 (Gráfico 1):

Gráfico 1

	MERCOSUR	%	RESTO DEL MUNDO	%
<b>Exportaciones</b>				
1990	<b>1.833</b>	14,8	<b>10.520</b>	85,2
2011	<b>20.707</b>	24,6	<b>63.244</b>	75,4

Fuente: CEI

Este éxito inmediato en términos comerciales dotó al MERCOSUR de un fuerte consenso, sobre todo en la clase dirigente argentina, que lo llevó a convertirse, para muchos, en la única “política de Estado” comenzada en el gobierno de Alfonsín y retomada en el de Menem. Si bien, como veremos más adelante, esta idea de continuidad no se ajusta exactamente a la realidad, la enunciación de este concepto caló muy hondo en los representantes políticos argentinos y, de alguna manera, en el conjunto de la sociedad.

Así lo expresaron al menos en sus discursos, por ejemplo, el Senador Eduardo Menem (PJ-La Rioja) y el Senador Luís Lafferriere (UCR-Entre Ríos) al momento de aprobar el Tratado de Asunción. El primero, en su discurso, dijo “[...] se trata de aquellos temas (por el MERCOSUR) que quizás podríamos votar prácticamente a libro cerrado y sin discusión porque son los que han concitado la adhesión casi unánime del país”; mientras el representante entrerriano resaltó la historia del proceso de integración “Después fue el tratado con Brasil y esta línea de política exterior que, como decía el señor senador por La Rioja, ha sido quizás la constante que más férreamente ha unido la vocación política de las grandes fuerzas argentinas. Lo que empezó Alfonsín lo siguió Menem”, concluyó<sup>5</sup>.

Sin embargo, por detrás de estos números positivos y de los discursos altisonantes, el proceso de integración trajo aparejado algunos problemas que con el tiempo fueron minando su legitimidad. Así, si bien los números generales hablaban de un saldo comercial positivo, “específicamente en el comercio con Brasil (que explica casi el 85 % del total del comercio intra-bloque) en términos del contenido de valor agregado y de puestos de trabajo incorporado en las exportaciones e importaciones ha sido

<sup>5</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de La Nación, 24 y 25 de Julio de 1991.

deficitario para Argentina en casi todos los sectores industriales" (KOSACOFF, 2004).

Esto no implica que la composición de las exportaciones haya llevado a una reprimarización de la economía. Por el contrario, como se observa en el cuadro, el porcentaje del total de las exportaciones al MERCOSUR, definido dentro de la categoría de manufacturas de origen industrial (MOI), es superior al promedio que esta categoría adquiere en las exportaciones globales (Gráfico 2).

Gráfico 2

	Argentina – Estructura en % de las exportaciones							
	Expo al Mundo				Expo a MCS			
	PP	MOA	MOI	RESTO	PP	MOA	MOI	RESTO
	%	%	%	%	%	%	%	%
1995	23	35,6	31	10,4	21,1	18,2	46,8	14
2000	20,3	29,9	31,2	18,6	16,5	13,5	48	22
2005	20,1	32,5	29,7	17,7	13,8	11,6	58,4	16,1
2010	22	33,5	35,1	9,4	10,3	11,7	68,6	9,4

Fuente: CEI

Tal como plantea Porta, este hecho, que es válido para la Argentina, también es aplicable en el mismo sentido a Brasil:

entre las ventas argentinas al resto del mundo, predominan ampliamente las exportaciones de base agraria, sean materias primas o manufacturados derivados; en la pauta exportadora al MERCOSUR (y a Brasil), en cambio, fue creciendo paulatinamente un componente de manufacturas de origen industrial. En el caso brasileño, se reproduce una tendencia relativamente similar (PORTA, 2008, p.13).

Aún así, para algunos sectores de la industria argentina, la apertura del mercado a partir del inicio del MERCOSUR generó también fuertes complicaciones en sus lógicas de competitividad, ante el ingreso de productos brasileños, como parece ser el caso del sector de la línea blanca o de la industria del calzado.

La razón de este fenómeno se encuentra en el tipo de integración que se realizó, vinculada a la apertura lineal y automática de las economías, lo cuál, por las lógicas propias del

mercado, fue llevando a una profundización de las tendencias ya existentes en ambos países.

Es en este punto donde, retomando, queda claro que la idea de continuidad entre la política de Alfonsín y Menem con respecto a la integración no se condice con la realidad. Si bien el marco general era el mismo (la integración) la forma de llevarlo a cabo denotaba dos proyectos totalmente distintos (FERRER, 1997).

En el período de Alfonsín y Sarney, donde se firmaron los acuerdos del Programa de Integración y Complementación Argentino-Brasileñas (PICAB), la idea prioritaria se centraba en la construcción de un proceso gradual, flexible y progresivo, basado en la integración de ramas productivas.

En este momento (1986) la metodología elegida – propuesta por la Argentina – fue la de trabajar con lo que se denominó “proyectos integrados”, es decir “acuerdos de complementación e integración *dentro* de ramas productivas, en las cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos y las condiciones de equilibrio dinámico, con sus consecuentes formas de reequilibrio en la medida en que se produjeran desvíos” (LAVAGNA, 1998, p.99).

La intención manifiesta de este mecanismo fue evitar la especialización sectorial, para la cual los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad, antes mencionados, tomaban una importancia central. La gradualidad se definía en este caso como opuesta a la masividad, es decir que lo que se buscaba era la integración de algunos sectores, e incluso de algunas ramas sectoriales, con el fin de evitar poner en evidencia las diferencias existentes en economías tan dispares.

Por su parte, la flexibilidad daba cuenta de la perspectiva de corregir errores sobre la marcha; al tiempo que la progresividad actuaba como un elemento dinamizador del proceso, ya que existía la posibilidad ante los recaudos tomados en los dos primeros conceptos, de estancamiento. Por ello, se construyó un cronograma de metas semestrales para ir avanzando en el proceso de integración (LAVAGNA, 1998).

Dentro de este marco, se tomó la decisión de definir a los bienes de capital como el núcleo central del acuerdo, por ser la madre de todas las industrias y además porque allí la diferencia no era tan grande estructuralmente entre Argentina y Brasil.

Con estas pautas, finalmente en 1988 los presidentes Alfonsín y Sarney firman el Tratado de Cooperación e Integración poniendo como meta la creación de un Mercado Común en un plazo de 10 años, siendo el mismo refrendado por el Congreso argentino en 1989, una semana antes del cambio de gobierno.

Con la llegada al poder del presidente Menem, en la Argentina, y de Collor de Melo, en Brasil, la idea madre de la integración fue trastocada de inmediato. Así, en la Acta de Buenos Aires firmada en junio de 1990, es decir sólo 7 meses después de la puesta en marcha del Tratado de Cooperación, se establece en el Anexo 1 que “la columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común – que ya se había modificado para el 31 de Diciembre de 1994 – estará dada por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar a la fecha prevista con arancel cero”.

De esta forma, en menos de un año, los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad son reemplazados por una baja general, lineal y automática de aranceles que llevo, a un incremento fenomenal del comercio, sobre todo del lado argentino, pero también del brasileño que vio incrementar la importancia de sus exportaciones a su vecino sobre el total de las mismas, del 2% que representaban en 1990 al 13 % en 2011<sup>6</sup>.

Dentro de este marco, el comercio regional presentó durante estos primeros años un fuerte superávit que fortaleció el proceso (Gráfico 3) hasta el momento de la devaluación del Real, de 1999, donde el ciclo amenazó con invertirse. Sin embargo, la crisis del 2001 y la retracción de la economía argentina han ponido un freno total al aumento de las exportaciones brasileñas, que luego vino a ser completado con la devaluación del peso, en 2002, volviendo de esta forma a recuperar, de la peor manera posible, el superávit perdido.

## **El momento del déficit**

La llegada al gobierno del presidente Néstor Kirchner en 2003 generó un nuevo cambio en la lógica en la que se pensaba la integración, incluyendo, además de la mirada comercial, otras esferas hasta allí soslayadas, como el terreno social o cultural, que fueron dando cuenta de otro modelo de integración que

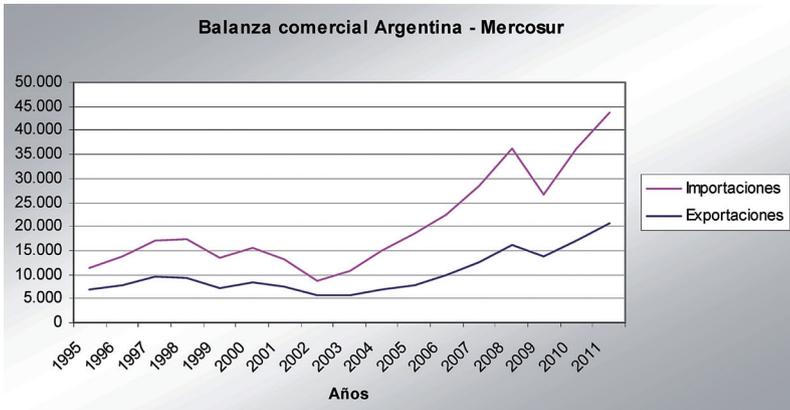
---

<sup>6</sup> En 1990 las exportaciones brasileñas al Mercosur se ubicaban en el orden de los 1320 millones de U\$S para convertirse en 27853 millones en 2011 (fuente: CEI).

venía a complementar el éxito comercial en esos primeros años de mandato.

Sin embargo, dicha tendencia superavitaria, que se pensaba seguiría un derrotero similar a la obtenida durante toda la década del '90, comenzó a revertirse a mediados de la primera década del nuevo siglo, impulsada por un aumento incesante de la economía argentina, que demandaba bienes, principalmente de capital, que su propio entramado industrial, destruido en la década anterior, no estaba en condiciones de brindar y de un relativo menor atraso cambiario en relación al Real que con otras monedas, como el dólar.

Gráfico 3



Fuente: CEI

En este marco, la presencia de desbalances en determinadas áreas industriales comenzó a ser vista con mayor preocupación que antaño, generando una serie de conflictos de distinta intensidad que llevaron, por ejemplo, en 2006, a la necesidad de aplicar un nuevo mecanismo para el comercio bilateral, definido como "Mecanismo de Adaptación Competitiva", capaz de detener importaciones ante la posibilidad de daño concreto de la industria local<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Este mecanismo posibilita la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona (por un período de hasta 4 años) cuando las importaciones de algún producto aumentan sustancialmente y se evalúa que afectan el tejido productivo doméstico. Durante el tiempo de aplicación efectiva de la cláusula del MAC, tanto el Estado como el sector privado respectivo asumen el compromiso de promover una reestructuración competitiva del sector en cuestión.

Ahora bien, la virulencia del accionar argentino durante estos años sorprendió a sus pares brasileños, ya que el déficit mencionado no afectaba en forma global la posición superavitaria del comercio argentino a nivel global. Pero es aquí donde nuevamente debe ponerse en consideración el rol que el pensamiento argentino, desde de las consideraciones de Bunge y Prebisch (permeando al conjunto de la sociedad y a gran parte de la dirigencia política, tanto oficialista como opositora), le asigna a la región en términos de desarrollo.

Tal como sostiene Porta:

Que esta circunstancia (el déficit comercial) despierte preocupación en Argentina no debe confundirse con una mera visión "mercantilista"; la inquietud está más bien relacionada con consideraciones acerca del problema de las asimetrías en el bloque, de su reproducción a mediano y largo plazo y, en consecuencia, con la perspectiva de la distribución de los beneficios esperados de la integración regional (PORTA, 2008, p.18).

En este sentido, dado que la región está asociada a un pensamiento industrialista por excelencia, la aparición de sectores que pongan en contradicción esta situación constituye una luz de alarma muy clara para los defensores del proyecto integracionista. Nuevamente, así como la región es vista como reducto de autonomía en términos políticos, y cualquier contradicción a este principio pone en cuestión el propio vínculo, la existencia de un componente desindustrializador en el comercio regional cuestiona la propia premisa de la necesidad de vincularse económicamente con la región, poniendo en crisis la estructura de sentido que fundamenta dicha política.

Incluso, si la lógica de integración fuera superavitaria, pero tendiera a una creciente primarización del vínculo, el planteo sería, probablemente con otros tonos, en el mismo sentido.

### **Crisis global: crisis de sentido o refuerzo del vínculo?**

Con la llegada de la crisis global de 2008 y sus repercusiones actuales, asistimos a la modificación de algunos de los parámetros hasta aquí mencionados. En el terreno comercial, Argentina ve peligrar su superávit comercial a nivel global, al tiempo que continúa profundizándose el déficit bilateral en el comercio con Brasil. Por su parte, en el terreno político, se asiste a un

desplazamiento del foro del G-7 hacia el G-20, como espacio de poder global, así como también un mayor activismo de los BRICs. En la región, por su parte, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR supone un aumento de su dinamismo, afectado por la suspensión de Paraguay tras el complejo proceso de remoción del presidente Fernando Lugo.

En este contexto, parecen consolidarse de parte del gobierno argentino dos tendencias: por un lado, un aumento del discurso de la confrontación frente al orden mundial establecido y, por el otro, un proceso de fuerte aumento del proteccionismo económico con énfasis en la defensa del mercado interno y del trabajo nacional.

Particularmente, este segundo punto se ha expresado bajo una forma que, si bien no en su formulación general (restricción de las importaciones globales para sostener el trabajo nacional), ha impactado de lleno en la relación con el bloque al ser gran parte de dichas mercaderías proveniente de Brasil, dando lugar a una escala en la conflictividad comercial que puso en cuestión la permanencia misma del MERCOSUR como espacio de confluencia comercial<sup>8</sup>.

Este hecho, no menor, ha generado el cuestionamiento acerca de si el modelo de desarrollo elegido por parte del gobierno argentino pondrá en cuestión el MERCOSUR en forma estructural, o se trata de conflictos similares y transitorios como los vividos en años anteriores.

El primero hecho a puntualizar, como se ha venido viendo, es que efectivamente no se trata de un momento similar al de años anteriores. Tomando en cuenta justamente los puntos anteriores en el plano económico, la crisis ha generado un necesario refuerzo de las medidas proteccionistas al sumar al déficit comercial con Brasil un probable déficit global de la economía argentina en términos comerciales.

Pero asimismo, en lo que se refiere a la política, la estrategia confrontativa de Argentina en los foros internacionales se aleja cada vez más de la mirada más pausada elegida por Brasil, formulada en relación con su vocación global y en observancia de sus acuerdos con los socios de los BRICs. En este terreno, mientras

---

<sup>8</sup> Esta tensión quedó reflejada en numerosos artículos periodísticos que daban cuenta no sólo del malestar de Brasil, sino también de Uruguay y Paraguay, cuyas industrias se vieron afectadas, aún teniendo en cuenta el poco volumen que ellas representan en el total de las importaciones argentinas. Como ejemplo, podemos citar: Diario La Nación (Argentina) 09/03/2012 "MERCOSUR: Crece la tensión por las trabas argentinas"; 16/03/2012 "Ministro Brasileño dijo que el control de las importaciones incomoda al MERCOSUR" y 30/06/2012 "En Brasil advierten que la Argentina será responsable del fin del Mercosur". Disponibles en: <[www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)>.

la posición argentina parece aún contener un fuerte sentido de construcción de un relato de consumo interno, la mirada de Brasil parece cada vez más jugarse en el terreno estratégico de los espacios globales.

Esta situación, entonces, plantea un escenario distinto al sostenido en años anteriores y puede poner en cuestión la continuidad del proyecto común.

Sin embargo, aunque evidentemente afecta las relaciones bilaterales, principalmente, los puntos mencionados, no cuestiona estructuralmente los lazos que, tal como se ha intentado desarrollar a largo del artículo, vinculan a la Argentina con el Brasil y con el MERCOSUR.

En primer lugar, nuevamente, el espacio de la autonomía que brinda la región no se ha visto cuestionado. Tal como ha sido definido este punto, como un elemento central en la construcción de la identidad internacional, pero sobre todo de la identidad pensada en términos de debate interno, las diferencias existentes en la mirada global entre la posición de Brasil y la Argentina poco afectan dicha construcción. En tanto la Argentina entiende como su principal espacio de acción internacional la región, y las coincidencias en torno a la misma se mantienen, las divergencias expresadas con Brasil en relación a la Ronda de Doha de la OMC (STANCANELLI, 2008), u otros ejemplos de carácter global (como la relación con Gran Bretaña u España, por ejemplo, cruzadas por la cuestión Malvinas o YPF respectivamente en su vínculo con la Argentina) no constituyen un quiebre irreversible de la relación.

Como así tampoco el déficit comercial en tanto y en cuanto este no sea visto como un quiebre para la posibilidad del desarrollo industrial del país. Por ello, la aparición del concepto de integración productiva, impuesto justamente en los últimos años en la agenda del MERCOSUR, cobra vital relevancia en el escenario político argentino porque expresa la posibilidad, en un contexto de crisis y déficit comercial, de sostener el modelo de industrialización asignado a la región.

En el desarrollo de esta área se juega la posibilidad de que la crisis no supere los fundamentos coyunturales que actualmente tiene. La integración productiva permite a las capas políticas argentinas conciliar nuevamente la región con el modelo desarrollista. Así, el movimiento comercial pierde sustento, si se logra plantear la existencia de un ámbito potente de trabajo conjunto que permita desarrollar las potencialidades industriales

argentinas. Es, como plantea Porta (2011), en un contexto de gobiernos neodesarrollistas, la puerta que permite repensar políticas en clave regional, superando la trampa de la lógica comercial.

El peligro está en el fracaso de esta idea. Si a la integración productiva se le responde con adquisición de empresas o fusión de las mismas bajo control de la casa matriz brasileña, la ruptura del sentido de unificación de los conceptos de desarrollo y región puede ser permanente. No se trata de la existencia de muchos casos, sino de la instalación a partir de algunos pocos ejemplos de una idea que iguale a la potencia regional con la actitud que otras potencias extranjeras han tenido en el pasado.

En definitiva, a la pregunta inicial sobre el carácter de la crisis instalado a partir principalmente de las restricciones comerciales impuestas por la Argentina en torno al MERCOSUR, la respuesta es que se trata de un proceso de índole coyuntural, que no afecta las lógicas estructurales que vinculan a la Argentina con la región. Sin embargo, pese a estar instalada dentro de este marco, la potencialidad disruptiva de la crisis internacional genera un escenario sumamente endeble que debe ser contrarrestado con políticas que refuercen dichos lazos, como son las de integración productiva, las cuales, más allá de su éxito concreto en términos cuantitativos, corren el eje del espacio comercial a la lógica de la asociatividad y del desarrollo.

En este sentido, a más allá de los problemas comerciales, la respuesta regional debería tender a la presentación de mayores lógicas de asociatividad, las cuales actuarían como argumento para licuar las trabas comerciales que se pudieran presentar bajo el paraguas de un horizonte de desarrollo común.

De esta forma, los conceptos que unen Argentina con la región y con Brasil, particularmente de autonomía y desarrollo, podrán seguir siendo esgrimidos a la hora de pensar un proyecto viable de país y un modelo identitario que confronte con aquellos que encuentran en otros continentes su espejo.

PAIKIN, D. Argentina and MERCOSUR in times of international crisis: the regional bases of kirchnerista model. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.139-158, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *The current trade disputes within MERCOSUR, mainly arising from Argentina's decision to impose curbs on imports, have once again cast doubt on the viability of the model of regional*

*integration in the framework of these policies. In this sense, the objective of this article is to investigate the root causes that link Argentina with the region and particularly with MERCOSUR, to analyze the structural or cyclical current crisis and propose alternative ways of overcoming*

■ **KEYWORDS:** Argentina. Mercosul. Autonomy. Development.

## Referências

BUNGE, A. Nueva orientación de la política económica argentina. *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, año 3, tomo 6, n.36, 1921.

CARDOSO, F. H.; SOARES, M. *O mundo em português*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CARI. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre Política Exterior y Defensa*. Buenos Aires, 2010.

DÉVES VALDEZ, E. El pensamiento latinoamericano a comienzos del siglo XX. La reivindicación de la identidad. *Anuario de la Filosofía Argentina y Americana*, Mendoza, n.14, 1997.

FERRER, A. Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.

LAVAGNA, R. *Argentina, Brasil, MERCOSUR*. Una decisión estratégica. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

MIGNOLO, W. *La idea de América Latina*. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa, 2010.

MONIZ BANDEIRA, L. Las relaciones en el Cono Sur: Iniciativas de Integración. En: RAPOPORT, M.; CERVO, A. (Comp.). *El Cono Sur*. Una historia en común. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PORTA, F. *La integración sudamericana en perspectiva*. Problemas y dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

PORTA, F. Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR. En: *La integración*

*productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*. Montevideo: AECID, 2011.

PREBISCH, R. *Hacia una nueva dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: FCE, 1963.

RAMOS, J. A. *Historia de la nación latinoamericana*. Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires, 2006.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 10, n.21, 2002.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: FCE, 2003.

SOARES DE LIMA, M. R. El lugar de América del Sur en la política exterior brasileña. En: *Obras de integración física en América del Sur*. Brasilia: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005.

STANCANELLI, N. La Ronda de Doha y la Reunión Ministerial de Julio. Progresos e Incertidumbre. *Revista del CE*. Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, n.12, 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011.

**DESENVOLVIMENTO  
E INCLUSÃO**



# UM PERFIL SOBRE A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR RECENTE NO BRASIL: ASPECTOS DEMOCRÁTICOS E INCLUSIVOS

Antonio Carlos Henriques MARQUES<sup>1</sup>  
Vera Alves CEPÊDA<sup>2</sup>

■ **RESUMO:** Este artigo procura analisar o cenário e os objetivos que orientam a recente expansão do ensino superior público no Brasil, em especial o crescimento no segmento das universidades federais (UFES). O recorte neste segmento legitima-se pelo vínculo direto das UFES com a política governamental federal, dotada de recursos – econômicos, normativos e legais – capazes de produzir profundas mudanças diretas e indiretas no sistema de ensino superior em plano nacional. A ampla e enérgica ação do governo federal na última década pode representar uma política de estado, consciente e concertada para a área do ensino superior. Sob esta hipótese, procuramos detectar o impacto quantitativo da expansão e suas estratégias qualitativas – com destaque para o tema da inclusão e da diminuição das desigualdades sociais e culturais a partir de novas bases de acesso, ingresso, permanência e *telos* da atuação das universidades públicas.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas. Ensino superior. Inclusão. Cidadania.

## Introdução

O trabalho aqui apresentado é parte de uma pesquisa em andamento junto ao grupo *Inovação e Educação – desenvolvimento, cidadania e sociedade do conhecimento* desenvolvido na UFSCar,

<sup>1</sup> UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul. Pesquisador do grupo Inovação e Educação/UFSCar. Chapecó – SC – Brasil. 89812-000 – henriqs2003@yahoo.com.br

<sup>2</sup> UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Departamento de Ciências Sociais. Pesquisadora do grupo Inovação e Educação/UFSCar. São Carlos – SP – Brasil. 13.565-905 – veracepeda@ufscar.br

que tem como objetivo estudar as várias faces do processo de expansão do ensino público superior brasileiro na última década. Este recorte de pesquisa, que diz respeito apenas ao segmento das universidades públicas federais, procura compreender o impacto democrático-inclusivo desta expansão, em especial o alcance das novas estratégias utilizadas em seu vínculo com o tema do novo-desenvolvimentismo. Neste artigo nossa preocupação é de duas ordens: delinear o conteúdo democrático inclusivo do projeto de expansão das vagas e instituições de ensino superior federais e mapear o impacto dessa expansão em termos do sistema de ensino superior nacional e de sua reengenharia.

Para cumprir este objetivo (informando que este texto corresponde à uma primeira abordagem sistematizada da pesquisa em andamento) dividiremos a análise em três movimentos: o primeiro, descrevendo o processo histórico e político compreendido entre o velho e o novo desenvolvimentismo, com foco especial no tema da educação como meta/meio de consecução do desenvolvimento; o segundo, produzindo uma mirada global da expansão das vagas e instituições do ensino superior público de nível federal, observando tanto o redesenho da malha (oferta/demanda) em cenário regional, quanto suas características inovadoras – privilegiando o aspecto da capacidade/forma de inclusividade; o terceiro, na tentativa de estabelecimento de algumas hipóteses explicativas sobre o vínculo entre a expansão do ensino superior e a inclusão democrática.

## **Novo desenvolvimentismo e a expansão do ensino superior federal**

Emergiu nos últimos anos no Brasil um debate sobre as novas formulações do papel do Estado no enfrentamento do tema da promoção do desenvolvimento, denominado pela literatura de “novo desenvolvimentismo”. O tema é relevante por representar uma mudança no entendimento da relação entre economia e política (entre Estado e Mercado) que emergiu após a crise do nacional desenvolvimentismo resultante do esgotamento do Regime Militar e posteriormente da etapa neoliberal. Representando uma política de Estado com longa e importante presença na história brasileira, o projeto desenvolvimentista clássico teve presença marcante em mais de um momento político, variando entre o desenho nacional-desenvolvimentista

na etapa democrático-populista (década de 1950 e primeira metade da de 1960) e o modelo burocrático-autoritário Militar (de 1964 até sua derrocada no início da década de 1980). Pôde oscilar assim entre modelos calcados na democracia ou na sua ausência, tendo como elemento comum a noção de protagonismo do Estado na superação de obstáculos estruturais (na sociedade ou na economia) ao desenvolvimento, somente passíveis de superação através de políticas racionais e conscientes de intervenção e regulação. O longo momento desenvolvimentista, que emergiu com a teoria do subdesenvolvimento (sua base teórica, aceita em maior ou menor grau pelos grupos filiados a este campo), sustentou uma via de modernização fortemente dependente dos recursos públicos e de políticas estatais, inchando o tamanho e as funções do Estado brasileiro no período, muitas vezes colocado acima da sociedade.

Com a crise e superação do Regime Militar, o processo de redemocratização e a reconstrução democrática encontraram um cenário político inverso, caracterizado pela valorização e adoção de políticas denominadas neoliberais. Os anos de 1990, marcados pelo ajuste do novo contrato social, pela nova engenharia institucional e pela demanda de estabilização econômica anti-inflacionária, parecem ter deixado pouco espaço, energia e recursos para um efetivo rearranjo do projeto de desenvolvimento<sup>3</sup>. Talvez esse período possa ser melhor compreendido se pensarmos numa agenda governamental que, com fracas bases de financiamento e enfrentando a tarefa de ajuste ao cenário econômico internacional – dados pela percepção do impacto e do deslocamento brasileiro frente à Globalização e Revolução Tecnológica em curso mundialmente –, minimizou políticas de retomada do desenvolvimento sob a batuta do financiamento público. Com certeza os anos FHC não desenvolveram – malgrado as causas – políticas que se pudessem chamar de desenvolvimentistas.

O visível ressurgimento dessa temática aparece nos últimos anos, nos dois mandatos do governo Lula e no início

---

<sup>3</sup> Ponto importante é lembrarmos que a base de legitimação alcançada pelo Regime Militar deveu-se em boa medida aos efeitos da fortíssima mobilidade social promovida pelo Milagre Econômico. No entanto, o resultado de longo prazo da economia social do projeto militar foi o da produção de uma desigualdade profunda e impar, não mais derivada de qualquer elemento do passado colonial e sim produzida pelas escolhas políticas em situação de modernidade acelerada. Em outros termos, o fim da primeira fase desenvolvimentista (1950/1970) reverteu uma parte do “atraso”: os limites estruturais da produção industrial, mas não o atraso social da riqueza e do bem estar (estes, ao contrário, muito acentuados no período).

de gestão do governo Dilma Rousseff. Denominado de novo-desenvolvimentismo, expressa políticas com objetivo de mudança estrutural provocada (criando uma dinâmica geradora de novo ciclo de *path dependency*) e que podem ser entendidas simultaneamente como projeto de governo e como Política de Estado (com alto poder de transformação social e mudança da própria engenharia institucional). Comparado aos objetivos da primeira fase, o novo-desenvolvimentismo orienta-se pelo velho *leitmotiv* de resolver gargalos no processo de produção, mas muito diferentemente do modelo anterior inova ao dar prioridade a um pacto social redistributivo. Retomando o modelo anterior de valorizar a função e a ação do Estado, este passa a responder às demandas de repartição da riqueza social, com peso equilibrado para a melhoria do conjunto das atividades econômicas e sociais, atribuindo lugar de destaque para o papel transformador da educação (especialmente de nível superior) na tarefa do desenvolvimento. Fazem parte do “pacote” da Educação: o aumento substantivo de vagas e instituições; a alteração da distribuição das IES na malha nacional e regional; a redefinição da relação entre formação-pesquisa-inovação e o papel da extensão; e o reconhecimento do problema do déficit social de acesso ao ensino superior por exclusão de grupos sociais vulneráveis e por desvalorização de diferentes valores culturais.

No sentido amplo esse movimento aparece como pautado pela “retomada” do desenvolvimento na chave do novo-desenvolvimentismo, agora muito próximo dos temas da redistribuição e do reconhecimento como bases da cidadania e da autonomia (FRASER, 2001, 2002; SEN, 2000). Neste trabalho pensamos que esta injunção não é acidental, dando uma faceta específica às políticas federais na década de 2000 – desenvolvimento econômico *com* e *através* de empoderamento social.

## **Entre o velho e o novo desenvolvimentismo**

Conforme já enunciado anteriormente neste artigo, tomamos o conceito “desenvolvimentismo” como um projeto de transformação social estrutural profunda, com a ação estatal produzindo mudança de trajetória. No Brasil, como em inúmeros outros países abrigados sob a genérica rubrica de periféricos ou de capitalismo tardio e, com certeza, na maioria dos países

latino-americanos, a fórmula nacional-desenvolvimentista foi o instrumento histórico de modernização e de configuração de uma sociedade urbano-industrial. Seu foco era a superação dos entraves herdados da situação colonial, a aposta na passagem à etapa urbano-industrial como deflagradora das virtudes do progresso e a consolidação da autonomia nacional nesse movimento. Também no conjunto latino-americano, a primeira onda nacional-desenvolvimentista aproximava-se na perspectiva cepalina que gerou um bloco histórico capaz de juntar interesses diversos, mas modernos, em oposição aos interesses da economia modelada pela herança colonial primário-exportadora (mesmo que dentro de uma lógica já capitalista, porém subalterna por condicionante reflexo e dependente). Burguesia industrial, *intelligentsia*, *policy makers*, classes médias urbanas, agricultura voltada para o mercado interno puderam, independentemente de suas especificidades, aglutinar-se contra a situação mercantil-exportadora. Já a segunda onda desfez este bloco original e o reagrupou em direção ao modelo burocrático/autoritário, tomando a opção pelo crescimento econômico industrial como meta, mesmo baseando-se na imputação de altos custos aos demais interesses sociais. Inclui-se nessa cota de sacrifícios a postergação da redistribuição da riqueza (exemplar afirmação de que “o bolo cresce e depois é dividido”) e a subalternização da democracia e da cidadania.

A crise (fiscal, inflacionária, monetária, produtiva e de consumo) que abala os alicerces da segunda onda desenvolvimentista (autoritária) é respondida com o hiato neoliberal – que no caso brasileiro correspondeu a uma dinâmica *muito* distinta do neoliberalismo das economias centrais. O inimigo do neoliberalismo em sociedades centrais<sup>4</sup> era o Estado Providência, e sua proposição central de redução da ação estatal na transferência de riqueza privada para redistribuição pública, operada pela fórmula do *Welfare State* (ou seja, reduzindo ou neutralizando um Estado promotor de bem-estar). Na periferia – que não viveu o momento social-democrata e nem teve o Estado como protetor dos interesses sociais (na verdade, em posição contrária) – a redução do tamanho das atividades estatais

---

<sup>4</sup> Por uma questão de conveniência usaremos os termos “centro” e “periferia”, dado que a análise tem uma perspectiva histórica comparativa onde, em seu início, estes eram os conceitos que balizavam a discussão sobre o desenvolvimento em situação de atraso. Reconhecemos os limites da aplicação destes termos hoje, embora ainda seja consensual a diferença de dinâmica de acumulação e consumo entre países *mais* e *menos* desenvolvidos.

esteve ligada diretamente à abertura de mercados nacionais (parcialmente protegidos no desenvolvimentismo), a liberação de setores econômicos para iniciativa privada, a redução do impacto fiscal, tributário e de direitos do trabalho sobre o custo da produção e a dívida (interna e externa) que debilitava a dimensão monetária. Este foi o custo de estabilização e saneamento econômico, baseado em grande medida na higidez da moeda e no controle inflacionário.

A terceira onda do desenvolvimentismo surge com o fôlego permitido ao Estado brasileiro diante de sua capacidade de gerenciamento de moeda, dos saldos positivos da Balança Comercial e dos efeitos cumulativos da reestruturação produtiva. Mas além destes elementos, que são resultantes de uma série mudanças acumuladas desde a reengenharia da Constituição de 1988 e da Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009), é inequívoca a posição assumida pelo governo federal nos últimos anos em sua guinada em direção à retomada da promoção do desenvolvimento enquanto um projeto de Estado. No entanto, o problema enfrentado agora inclui não apenas a produção, mas a repartição da riqueza como forma de inclusão e como motor de autossustentação econômica e social.

Antes de avançarmos a análise, e como meio de apresentar a hipótese da utilização da educação superior como política de dupla face (inovação/produção e inclusão/autonomia) que vertebrava esta pesquisa, propomos clarear os conceitos e os tipos de compromissos políticos abrigados sob as duas fases do desenvolvimentismo.

O primeiro problema para uma análise comparativa é o de como *diferenciar* velho desenvolvimentismo do novo-desenvolvimentismo, escapando de uma mera cronologia histórica? Separando-os a partir dos argumentos que lhe dão sustentação e pela proposta de pacto social que expressam.

A fórmula do *velho desenvolvimentismo* aparece apoiada em sete argumentos centrais:

1) perspectiva de entendimento da economia enquanto um *sistema nacional* integrado, a la List (1986)<sup>5</sup>, uma totalidade que não pode ser reduzida a setores produtivos, regiões ou atores.

2) percepção das relações de multideterminação entre economia e política;

---

<sup>5</sup> Economista que preconizou a via prussiana do desenvolvimento alemão no século XIX.

3) afastamento das matrizes do liberalismo econômico, implicando em uma recusa, em maior ou menor grau, das virtudes autorreguladoras do Mercado e sua substituição por mecanismos de regulação estatal, de maneira instrumental ou por convicção teórica e ideológica<sup>6</sup>.

4) aceitação da preponderância dos interesses industriais como meio de puxar a cadeia dinâmica da economia (neste caso aceitando o argumento da “economia do lado da oferta”, expresso com clareza no mote *crescer primeiro, para dividir depois*).

5) oposição entre externo *versus* interno, apoiando-se em uma tese de antagonismo entre interesses mundiais e nacionais (novamente em maior ou menor grau, e com alcance ideológico/instrumental distinto), que forneceu barreiras protecionistas e investimentos pesados nos segmentos mais vitais da economia doméstica sob o pressuposto do papel fundamental do mercado interno como suporte estratégico do desenvolvimento “voltado para dentro”.

6) superação do paradigma de especialização liberal (vantagens competitivas) e esforço de desenvolvimento de um aparelhamento econômico diversificado, autônomo e completo, especialmente nos segmentos estratégicos (infraestrutura, indústria de base, setores tecnológicos e qualificação/educação).

7) protagonismo diretivo do Estado via planejamento e uso da ideia de nação como base desse pacto social.

Percebe-se que o velho desenvolvimentismo é um *conceito forte* e um arranjo político-econômico muito particular, talvez apenas pertinente a situações de capitalismo tardio com desenvolvimento pautado na estratégia de queima de etapas, em cenário mundial ainda sob o influxo da dinâmica industrialista da Segunda Revolução Industrial.

O novo-desenvolvimentismo mantém alguns elementos do modelo original que permitem supor uma continuidade ideológica, mas afasta-se dele tanto nas determinações conjunturais a que tem que responder (ajuste histórico) quanto no foco de seus propósitos (e instrumentos afinados a estes fins). Mantêm-se nessa fase os itens 1, 2, 3, 6 e 7 – ou seja, todos os argumentos que recuperam a ação protagônica do Estado no esforço estrutural do desenvolvimento autônomo, tendo por base

---

<sup>6</sup> Tanto a questão do afastamento do campo liberal como sua aproximação da ferramenta do planejamento (de molde keynesiano) podem revelar uma adesão ideológica forte, como a ruptura dos cepalinos e de Furtado, ou uma adesão instrumental e oportunista, como o grupo ligado a Gudin e outros economistas e empresários liberais do período (BIELSCHOWSKY, 2004).

uma inclinação regulacionista e um foco nacionalista. Afasta-se nos elementos ligados à conjuntura histórica específica do capitalismo atual, superando a supremacia do modelo industrial ao incorporar temas recentes como a economia da inovação, a questão ambiental, o crescimento da economia terciária, entre outros. Além desses elementos, gostaríamos de assinalar o problema de foco e de instrumentos que apontam que o novo-desenvolvimentismo é um conceito mais *fraco*, principalmente na proposição do poder de ação Estatal acima da sociedade, ou seja, em seu caráter demiúrgico – elemento clássico na matriz estadocêntrica que acompanha o Leviatã criado na Era Vargas (DRAIBE, 1985; SALLUM JR., 2003).

Destacamos aqui as inovações no desenho e ferramentas do novo-desenvolvimentismo, em geral apoiadas nas novas orientações políticas que emergiram no período posterior à redemocratização e a nova formatação do aparelho estatal. A primeira delas caracteriza-se por uma intervenção econômica mais pontual, menos totalizante e menos direta – o nível de estatização é menor; ainda que nesse aspecto predominem a fórmula keynesiana de estímulos de políticas macroeconômicas e o recurso da regulação. Um segundo aspecto explica-se pela perda do caráter demiurgo do Estado, como resultado da pactuação pós Constituição de 1988, ajustando-se à fórmula democrático-participativa e submetendo-se ao controle da sociedade sob dois níveis: o de gestão e controle (participação, *accountability*, administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (princípio da responsividade via distribuição de bem-estar). A soma destes dois elementos institucionais coloca como centrais a noção de responsividade (resposta de demandas sociais) e de eficácia (eficiência no uso de recursos para políticas públicas). Fazem parte do desenho e do contrato social que surge e vai sedimentando-se, a partir de 1988, independentemente dos grupos que ocupem as posições de governança. São determinações estruturais no campo da arquitetura política e constitucional.

De outro ângulo, podemos perceber que na última década houve uma mudança no projeto político de governo, este sim identificado com os objetivos da guinada neodesenvolvimentista. Resguardados os postulados e limites da engenharia institucional apontada acima, essa proposta absorve como núcleo do “desenvolvimento” a retomada do propósito de transformação social profunda operada por políticas de Estado (o cunho

*desenvolvimentista*), mas alterando o eixo estratégico dessa mudança: a redistribuição – e não mais (ou apenas) a produção – é a grande novidade. Outro aspecto inédito vem por conta dos limites impostos à ação do Estado pelo momento democrático.

Embora de maneira mais flexível e pontual, a ação governamental brasileira nesse período formulou um pacote de mudanças e de políticas que retomam o *telos* do velho desenvolvimentismo, mas não seu *modus operandi*. Mantém-se o foco em mudanças econômicas ligadas ao mundo da produção, mas incluem-se como fundamentais aquelas ligadas ao tema da distribuição.

A combinação entre estes dois focos pode ser melhor compreendida quando observamos que as políticas federais atingem múltiplos setores, como um mosaico. Este modelo foi percebido por alguns autores como estratégias ou vias de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2002; BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, 2005; SICSÚ; CASTELAR, 2009), tentando com este termo agregar um conjunto de políticas públicas com capacidade de interação sistêmica, econômica e social de alcance nacional.

Apontamos as seis vias, que capturam o grosso das políticas governamentais no período recortado para análise, destacando seu balanço entre as respostas a “demandas da produção” e as respostas a “demandas da distribuição” (e nesta o lugar estratégico ocupado pelas políticas de expansão da educação superior): a) desenvolvimento com base em *commodities*; b) desenvolvimento com base na Sustentabilidade e Meio Ambiente; c) desenvolvimento com base na Economia da Inovação; d) desenvolvimento com base no Consumo de Massa; e) desenvolvimento com base na Redistribuição de Renda (políticas sociais focais e diretas de transferência de capacidade de consumo); f) desenvolvimento com base na Sociedade do Conhecimento.

Essas vias não são incomunicáveis ou excludentes entre si e expressam tanto os pontos nevrálgicos para a questão do desenvolvimento (em suas múltiplas dimensões) quanto uma maneira de tentar superá-los, portanto configurando um projeto. Se olharmos o conjunto, tentando estabelecer os pontos de contato ou de afastamento, podemos observar uma distribuição dessas linhas de políticas indo de uma tendência mais liberal para uma mais regulacionista ou mais desenvolvimentista (exatamente de a para f). Também, de maneira um pouco ousada,

poderíamos associar as três primeiras vias às necessidades mais imediatamente apropriadas pelas demandas do “mercado”, principalmente sob o primado da questão da Inovação. E as três últimas podem ser associadas às necessidades “sociais”. Políticas públicas no primeiro caso orientam o investimento para *produção* de riqueza e no segundo para a *redistribuição*.

As políticas de distribuição – via inclusão social – têm um papel nuclear no projeto neodesenvolvimentista, alcançando dois objetivos muito diversos: confrontar o problema da desigualdade social e alavancar e sustentar a dinâmica econômica (fomentando o aumento da demanda de consumo e gerando posterior aquecimento da tendência de investimento na produção). O enfrentamento da desigualdade foca um persistente e renitente problema de nossa histórica política, possibilitando, de maneira bastante tardia, o advento da terceira onda dos direitos marshalianos – os direitos sociais (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2007; BOBBIO, 1992). No entanto suas consequências podem adentrar ao ambiente econômico possibilitando aumento de renda e estímulo ao consumo de massa no mercado consumidor interno.

Sem nos aprofundarmos na análise global das vias de desenvolvimento, separamos uma delas – Conhecimento (Reforma da Educação) – para exame mais detalhado. As políticas educacionais (em alta e com enorme visibilidade nos últimos anos) curiosamente assumem mais de uma função neste cenário.

## **Educação Superior e desenvolvimento – a trajetória brasileira**

A educação, em especial a educação superior, tem lugar estratégico nos processos de transformação social, alocada como meio de impulsão tecnológica e como ferramenta de aumento do discernimento e da capacidade crítica da população. No primeiro aspecto, em especial em países como o Brasil, em que a cadeia de inovação passa fortemente pelo setor público de pesquisas e de formação/qualificação de sujeitos para os diversos postos da cadeia produtiva, grande parte da energia capaz de dinamizar pesquisa, desenvolvimento e o universo da produção passa pela arquitetura das instituições acadêmicas; e, por extensão, pelos fundos públicos e projetos orientadores desse investimento como uma *política pública estratégica*.

Esse modelo nacional, com sobrepeso do segmento universitário como lócus de pesquisa/inação e disparador das virtudes do desenvolvimento, fortalece-se muito com a proposta de superação do subdesenvolvimento (anos de 1950 em diante) e valorização da ação do planejamento estatal como eixo de um projeto nacional-desenvolvimentista. A etapa do Regime Militar manteve esse foco, independentemente das gravíssimas sequelas de autoritarismo, coerção e produção da exclusão social que divide a sociedade brasileira ainda hoje (OSÓRIO, 2009; FERREZ JR.; DAFLON; CAMPOS, 2008; PAIVA, 2010). No entanto, visto em retrospectiva, o forte protagonismo do binômio educação superior *versus* superação do atraso modelou um sistema universitário híbrido e assimétrico: de um lado um pequeno segmento de ensino público universitário excludente, restritivo no seu acesso e perversamente distribuído em termos territoriais (concentrado no eixo metropolitano e mais próximo de polos econômicos); de outro lado a expansão drástica do ensino superior privado, impulsionado pelo crescimento de demanda de vagas no ensino superior e pela insuficiente capacidade das instituições públicas de responder a essa demanda.

O resultado desse processo configurou uma situação paradoxal, nomeadamente no desenho da arquitetura do sistema superior de ensino entre o final da década de 1960 até o ajuste neoliberal da década de 1990, definindo dois segmentos distintos:

a) o ensino superior privado – movendo-se pela lógica do ganho, concentrando-se em regiões capazes de sustentar um mercado de vagas e com capacidade econômica suficiente para custear privadamente o acesso à educação superior. A possível excelência, qualidade e acesso de vagas nas IES privadas caracterizaram-se (majoritariamente) por um modelo *concentrador*: alocado em regiões metropolitanas, economicamente dinâmicas, priorizando relação de custos como base de sua oferta de ensino e limitando o ingresso de alunos segundo o critério de possibilidade de pagamento de mensalidades.

b) o ensino superior público – manteve-se diminuto diante das exigências de vagas e da necessidade de qualificação para inováção. Pesam a seu desfavor, na fase assinalada, a crise fiscal do Estado brasileiro, o problema dos anéis burocráticos e o limite da legitimidade do Regime Militar (CARDOSO, 1975; O'DONNELL, 1990) a crise hiperinflacionária, os desarranjos produtivos no início dos anos de 1990, entre outros fatores (incluindo um

posicionamento não claro, mas real, de recuo estatal diante do projeto de educação superior). O resultado foi a demarcação desse sistema de IES públicas também pela concentração regional, metropolitana e em cenários de maior desenvolvimento. Formou-se assim um exclusivismo de acesso e distribuição de formação e qualificação adstritos aos grupos mais empoderados econômica e culturalmente para disputar esse bem tão escasso. A perversão desse modelo assenta-se na distribuição de recursos públicos estratégicos para os segmentos menos vulneráveis, mais aptos e capacitados, invertendo a lógica de superação do déficit de conhecimento que caracteriza uma sociedade em processo de desenvolvimento.

O aumento dos investimentos em políticas públicas ligadas à expansão de vagas/instituições de educação superior públicas apenas é percebido na última década, ou um pouco mais. Este movimento de crescimento, que se inicia ainda ao final dos anos 1990, recebe drástica injeção de recursos entre 2005 e 2007: criação de oito novas universidades (2005)<sup>7</sup>; PROUNI (2005), REUNI (2007)<sup>8</sup> e a continuidade da expansão nos anos seguintes. No mesmo movimento é perceptível a configuração de um novo projeto (ou missão) para as IES federais através da adoção de mecanismos de inclusão e inovação como base na política educacional. No momento recente de expansão forte do ensino superior federal há uma aposta no lugar privilegiado da educação como via de desenvolvimento e como ferramenta de inclusão, redistribuição de capitais (educacionais, empreendedores, simbólicos e legais) e empoderamento societal.

O REUNI (criado pelos Decretos Lei 6093, 6094, 6095 e 6096) indica uma ponte entre as diretrizes inclusivas firmada pela Constituição de 1998 e seu potencial de realização, parcial, através de políticas ligadas ao ensino superior público. A orientação presente na Constituição de 1988 era a de:

---

<sup>7</sup> Criação da Fundação Universidade Federal do ABC – UFABC (LEI Nº 11.145, de 26 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (LEI Nº 11.151, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFMT (LEI Nº 11.152, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (LEI Nº 11.153, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL (LEI Nº 11.154, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA – RN (LEI Nº 11.155, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM (LEI Nº 11.173, de 06 de setembro de 2005).

<sup>8</sup> Programa Universidade para todos – PROUNI (Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005); Programa de apoio à planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007). Citamos ainda a criação do programa da Universidade Aberta do Brasil – UAB (Decreto Nº 5.800, de 08 de junho de 2006) e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE 2007.

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.5).

A expansão das universidades públicas revela esse processo, bastando atentar para as diversas formas/mecanismos com que opera seu crescimento – todos diminuindo assimetrias e aumentando a inclusão, ou seja, absorvendo o desigual:

– *expansão quantitativa* – com vários formatos: a) expansão de vagas em IES já consolidadas; b) expansão de vagas + criação de novos *campi* + criação de novos cursos – todos em IES já instaladas; c) expansão de vagas e criação de novas instituições.

– *expansão geográfica*: interiorização das instituições e vagas, bem como a absorção das periferias metropolitanas e as regiões de fronteira, em vários movimentos: a) interiorização das IES, em direção a regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas (nacionalmente, dentro dos estados e de metrópoles – estas como periferias urbanas); b) criação de novas unidades (campus ou IES) em mesorregiões/zonas fronteiriças (enclaves de fronteira entre estados, como a UFFS, ou em fronteira externa como a UNILA).

– *expansão de acesso*: aumentando e democratizando o ingresso na universidade através de: a) políticas focais – cotas, reserva de vagas e seleção privilegiada a grupos sociais especiais; b) novos mecanismos de avaliação e seleção para ingresso, como ENEM/SISU;

– *expansão de funções*: a) foco em desenvolvimento local com estímulo a Arranjos Produtivos Locais (APL); b) sustentabilidade e preservação, incluindo capitais distintos que vão do meio ambiente e arranjos produtivos à economia da cultura simbólica e conhecimento tradicional; c) geração de autonomia, consciência identitária e sujeitos políticos (em especial os demandantes de direito) orientada para os grupos sub-representados.

O resultado dessa massa de transformação ainda é de difícil apreensão porque está “em movimento”, mas torna-se impossível negar o grau de alterações que a relação universidade-sociedade sofrerá. Impactos cognitivos, relacionais e na própria engenharia da instituição universitária serão inevitáveis.

Por outro lado, o tipo de engenharia política em curso pode ser definida como exemplo de *path dependency*, dada sua capacidade

de redefinir a estrutura e a função do sistema de educação superior público federal no país. A teoria de dependência de trajetória ajuda a compreender o impacto e o nível de transformações que se aninham na mudança do formato das IES federais e de sua expansão, incluindo uma redefinição do todo o campo e do reforço de certas funções especiais: a inclusão e o desenvolvimento.

## **Um balanço da expansão do Ensino Superior brasileiro recente**

A reforma do ensino, principalmente do ensino superior, é tema nevrálgico para as questões atuais de desenvolvimento holístico, de extensão e qualificação da cidadania e construção de projetos políticos de futuro – além de seu clássico vínculo com o problema da autonomia econômica (na qual o fator tecnologia é fundamental depois da Terceira Revolução Industrial e da economia da inovação). Neste momento, talvez mais do que os anteriores, o *link* entre a dimensão econômica e a qualificação para o conhecimento aparece como indissociável.

São expressivos da função promotora de formação da cidadania (autonomia reflexiva e crítica) e inclusão via educação superior os seguintes trechos, extraídos do documento base do REUNI:

A educação superior, por outro lado, não deve se preocupar apenas em formar recursos humanos para o mundo do trabalho, mas também formar cidadãos com espírito crítico que possam contribuir para solução de problemas cada vez mais complexos da vida pública. [...] O país encontra-se em um momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de transformação da sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial, inclusão social e formação adequada aos novos paradigmas social e econômico vigentes, conforme preconizam as políticas de educação nacionais (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.9).

Mas, de fato, quais são o tamanho e a envergadura do crescimento do setor de ensino superior no Brasil na última década? Quanta inovação social e quanta redistribuição de capital intelectual podem estar nele contidas? Procurando responder a essas perguntas, será apresentado, a seguir, um conjunto de informações quantitativas e qualitativas

decorrentes da implementação da política governamental de expansão do ensino superior. Como base de apoio a esta análise, utilizaremos alguns documentos oficiais: Plano Nacional de Educação 2001/2010 (BRASIL, 2001) e proposta 2010/2020 (em processo de votação); os Decretos 6093, 6094, 6095 e 6096 de 24 de abril de 2007 (que instituem as bases do REUNI); Diretrizes Gerais REUNI (2007; parte do PDE 2007); e documentos de acompanhamento da expansão das IES publicados pelo MEC, INEP e demais órgãos do governo federal.

A proposta enunciada pelo REUNI é a que se segue:

No contexto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.26).

Além da cobertura pretendida, muito acima da média histórica<sup>9</sup>, o REUNI assume estimular as IES a incorporarem em sua pauta de ação alguns compromissos sociais importantes como: “1. Políticas de inclusão; 2. Programas de assistência estudantil; e 3. Políticas de extensão universitária” (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.12).

A expectativa é que até o final de 2012 sejam injetados 3 bilhões de reais na rede federal de ensino superior. Esta expansão pretende a melhor distribuição de recursos no território nacional,

---

<sup>9</sup> Saltar de 11% na contabilidade realizada em 2007, ano do projeto, para um programa que “pretende congrega esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, pela qual o Ministério da Educação cumpre o papel atribuído pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) quando estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, [grifo nosso] até o final da década” (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.4).

atingindo segmentos regionais e sociais antes impedidos de acesso ao ensino superior público. Projeta-se a construção de 128 novos *campi* universitários, que se estenderão por mais de 220 cidades brasileiras<sup>10</sup>.

Partindo desta expectativa de crescimento, procuramos apresentar a seguir um mapeamento geral do sistema nacional de educação superior, selecionando alguns indicadores quantitativos que revelem:

a) perfil da oferta de vagas: número de instituições e número de vagas oferecidas, incorporando setor privado e setor público, distribuídos nacional e regionalmente. Recorte temporal fixado entre 1980/2010;

b) perfil da demanda por vagas no ensino superior: considerada pela computação dos alunos egressos do terceiro ano do ensino médio, nacional e por região;

c) dados de expansão de vagas e instituições públicas federais (REUNI), estratificados por região e nacionalmente.

## **Demanda, oferta e perfil da população**

Os dados do IBGE para o censo de 2010 apontavam que a percentagem de indivíduos com curso superior completo, no total da população brasileira era de 8,1%. As informações contidas na Tabela 1 nos dão a dimensão geral desse quadro, indicando a dispersão de formados (15 ou mais anos de estudo – computados os oito anos de ensino fundamental, três de ensino médio e pelo menos quatro de ensino superior) e formandos, na população brasileira (sem diferenciação de acesso ao ensino público ou privado superior) e por região.

---

<sup>10</sup> “São 3,5 milhões de m<sup>2</sup> de área construída ou em fase de reforma em todo o Brasil”, diz Maria Paula Dallari Bucci, secretária de Ensino Superior do ministério (A EXPANSÃO, 2010).

**Tabela 1 – População com nível superior, alunos matriculados na graduação e concluintes do nível superior (1980/2010)**

	1980			1990			1995		
	frequentando graduação	concluintes	Pop. 12 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 12 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo
<b>Brasil</b>	1.377.286	227.997	3.240.577	1.565.056	230.231	6.493.634	1.880.661	245.887	4.185.657
Norte	8.147	4.497	---	51.821	5.549	134.847	68.465	7.267	103.892
Nordeste	214.822	33.419	---	247.175	31.848	853.065	304.045	32.442	666.739
Sudeste	832.456	144.402	---	880.427	142.241	4.005.291	1.022.539	149.583	2.526.904
Sul	229.756	34.827	---	287.702	35.580	1.027.075	352.648	39.665	623.450
Centro-Oeste	67.017	10.852	---	97.931	12.053	443.356	132.778	16.940	264.819

	2000			2005			2010		
	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo
<b>Brasil</b>	2.864.046	324.734	5.911.119	4.943.636	717.858	8.010.026	6.193.779	829.286	13.455.172
Norte	123.036	12.477	182.353	302.127	35.719	303.310	436.999	44.679	638.351
Nordeste	473.802	42.916	846.370	883.446	102.596	1.134.040	1.306.228	133.834	2.181.687
Sudeste	1.433.810	188.114	3.488.468	2.355.992	387.647	4.557.411	2.805.516	447.369	7.279.972
Sul	578.764	55.877	973.741	933.250	119.967	1.385.932	1.058.712	99.660	2.202.862
Centro-Oeste	254.634	25.350	420.187	468.821	71.929	623.324	586.324	70.599	1.152.300

Fonte: IBGE-Censo e PNAD; INEP – Sinopses Estatísticas da Educação Superior, 1980/2010

A assimetria entre as regiões nordeste e norte é flagrante e explica a intenção do REUNI no deslocamento de instituições superiores para essas localidades, incluindo o esforço da CAPES para valorizar os programas de pós e de pesquisa vinculados a instituições do sul e sudeste que estabeleçam parcerias com os programas e universidades de ensino das referidas regiões, traduzidos em pontuação na nota CAPES.

Nesse cenário, a mobilidade estudantil emerge como um importante objetivo a ser alcançado pelas instituições participantes do REUNI não só pelo reconhecimento nacional e internacional dessa prática

no meio acadêmico, mas fundamentalmente por se constituir em estratégia privilegiada de construção de novos saberes e de vivência de outras culturas, de valorização e de respeito ao diferente. O exercício profissional no mundo atual requer aprendizagens múltiplas e demanda interseção com saberes e atitudes construídos a partir de experiências diversas que passam a ser, cada vez mais, objeto de valorização na formação universitária. Entretanto, a existência efetiva de programas de mobilidade impõe não só condições materiais para que os estudantes se façam presentes em outras instituições. É necessário, sobretudo, superar o problema do distanciamento entre as instituições de ensino, estimulando uma cultura de cooperação permanente e garantindo ao aluno o aproveitamento dos conteúdos estudados (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.6).

O mesmo item é sobrevalorizado no PNE 2010/2020, utilizando a chave da “integração regional” e “mobilidade acadêmica”, respectivamente como orientação para a pós-graduação e graduação no país.

**Tabela 2 – Crescimento de vagas e instituições privadas e federais – 1995/2010**

	Nº de IES						Nº de Vagas					
	Univ. Federais			Estab. Particulares			Univ. Federais			Estab. Particulares		
	1995	2010	% cresc.	1995	2010	% cresc.	1995	2010	% cresc.	1995	2010	% cresc.
<b>Brasil</b>	39	58	49	684	2.100	207	81.548	248.544	205	432.210	2.674.855	519
<b>Norte</b>	6	9	50	19	21	11	9.397	25.487	171	5.194	119.679	2.204
<b>Nordeste</b>	10	14	40	54	369	583	23.651	78.148	230	27.229	372.356	1.267
<b>Sudeste</b>	13	19	46	472	1.038	120	24.084	73.113	204	310.797	1.543.319	397
<b>Sul</b>	6	11	83	82	345	321	14.739	42.969	192	64.497	359.773	458
<b>Centro-Oeste</b>	4	5	25	57	227	298	9.677	28.817	198	24.493	279.728	1.042

Fonte: INEP – Sinopses Estatísticas da Educação Superior

Obs: Estabelecimentos Particulares compreendem Universidades, Centros Universitários e Faculdades isoladas.

Entre o quinquênio de 1995 e 2010 o mais significativo crescimento verificado na expansão da malha de ensino público superior federal foi o da oferta de vagas, saltando de 81.548 para 218.152 vagas (vide Tabela 2), quase triplicando a oferta e o acesso da população a este tipo de IES.

**Tabela 3 – Vagas ofertadas, IES pública/privada – Brasil e Regiões (1980/2010)**

Região	Tipo de IES	1980	1990	2000	2005	2007	2010
Brasil	Pública	97.414	155.009	245.632	313.368	329.260	445.337
	particular	239.253	347.775	970.655	2.122.619	2.494.682	2.674.855
Norte	Pública	--	7.380	26.301	29.673	28.649	37.866
	particular	--	3.090	23.353	96.986	115.487	119.679
Nordeste	Pública	--	40.438	68.740	88.764	96.069	128.415
	particular	--	21.650	72.825	246.133	297.621	372.356
Sudeste	Pública	--	59.481	83.311	102.738	11.081	150.649
	particular	--	252.378	624.468	1.267.537	1.506.783	1.543.319
Sul	Pública	--	36.352	42.638	61.326	60.283	78.356
	particular	--	88.987	171.832	317.339	327.110	359.773
Centro- Oeste	Pública	--	11.178	24.642	30.867	33.178	50.051
	particular	--	18.202	78.177	194.624	247.681	279.728

Fonte: IBGE- Estatísticas do Século XX; INEP/MEC – Sinopses Estatísticas da Educação Superior

No entanto a expansão do ensino superior público só faz sentido se comparada com outros indicadores significativos como o volume de alunos egressos do ensino médio, potenciais usuários das vagas ofertadas pelas redes de ensino superior pública e privada. Neste sentido, podemos observar a relação entre estes três itens na seguinte ordem: oferta de vagas – públicas e privadas (Tabela 3) e demanda/alunos egressos (Tabela 4).

**Tabela 4 – Concluintes do Ensino Médio – Brasil e Regiões Administrativas – 1980/2010**

Região	1980	1990	2000	2005	2007	2010
Brasil	545.643	651.633	1.897.696	2.012.986	1.749.731	1.793.167
Norte	18.882	29.628	118.770	154.285	137.336	147.325
Nordeste	114.340	138.864	419.011	573.375	519.914	530.524
Sudeste	290.050	338.360	977.618	896.627	718.178	760.133
Sul	88.966	99.688	264.400	218.048	252.752	232.642
Centro- Oeste	33.405	45.093	45.093	130.651	121.551	122.543

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX; INEP/MEC – Sinopses Estatísticas da Educação Básica

A Tabela 3 mostra que a oferta de vagas no ensino superior foi ampliada principalmente pelas instituições privadas, principalmente a partir de 2000. Mais recentemente podemos

apontar como fator de aumento e/ou estabilização dessa oferta a criação do financiamento PROUNI que facilitou o acesso do estudante de menor renda ao ensino superior fora das instituições públicas. No segmento público, é significativa a expansão promovida pelo REUNI.

No Gráfico 1, podemos verificar que a partir de 2004 as vagas ofertadas pelas IES particulares, sozinhas, já cobririam mais que o demandado pelos egressos do ensino médio. Na Tabela 5, por exemplo no ano de 2010 temos a relação de 2.674.855 vagas *versus* 1.793.167 egressos. Obviamente na análise desta contabilidade, alguns itens precisam ser destacados. Mesmo na oferta de vagas em IES privadas o equacionamento entre vagas e população de egressos permanece deficitário nas regiões Norte e Nordeste, e é inflacionário nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste (nesta a desproporção é tremenda: em 2010 mais de um milhão e meio de vagas para um total de 760 mil egressos).

**Tabela 5 – Concluintes do ensino médio, vagas ofertadas pelas IES públicas e privadas**

	1980	1990	2000	2005	2007	2010
<b>Concluintes do Ensino Médio</b>	545.643	651.633	1.897.696	2.012.986	1.749.731	1.793.167
<b>Vagas – IES públicas</b>	97.414	155.009	245.632	313.368	329.260	445.357
<b>Vagas – IES particulares</b>	239.253	347.775	970.655	2.122.619	2.494.682	2.674.855
<b>% da demanda atendida por IES públicas</b>	17,9	23,8	12,9	15,6	18,8	24,8
<b>Varição % da oferta de vagas nas IES públicas</b>	---	59,1	58,5	27,6	5,1	35,3

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX; INEP/MEC – Sinopses Estatísticas da Educação Básica e Superior

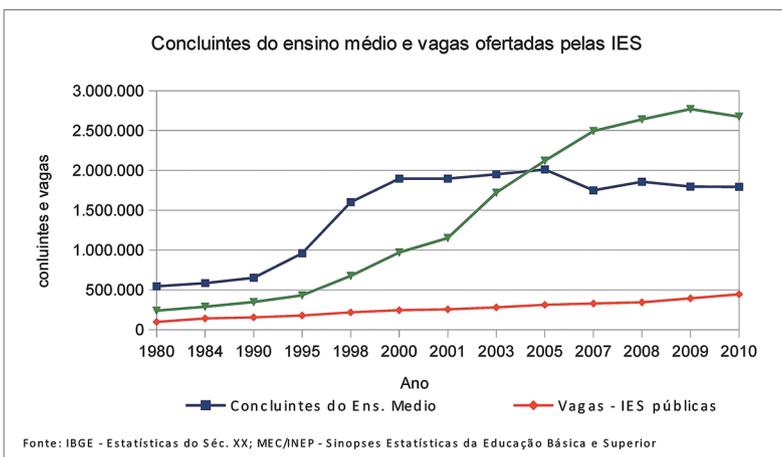
As disparidades e desigualdades no sistema superior de ensino implicam repensar o desenho das regiões (caso clássico do Nordeste e Norte) e as assimetrias que envolvem contextos metropolitanos e periferias urbanas (caso fundamental do Sudeste). No caso do Sudeste, o quadro comparativo seria o seguinte: a região conta com 42,1% população nacional, 42,4% da população de egressos do ensino médio, 32,8% vagas ofertadas

em IES públicas e uma correlação aluno egresso/vaga IES pública de 5,04 por vaga. No Norte essa relação é de 3,89 egresso/vaga, no Nordeste 4,13 egresso/vaga, no Sul 2,96 egresso/vaga e Centro-Oeste 2,49 egresso/vaga.

Também é desconcertante a relação, no ensino público superior, entre a população total e número de vagas. Um exemplo não esperado é o da região Sudeste: com uma população total de 80.364.410 habitantes, conta com apenas com 150.649 vagas em IES públicas (federais, estaduais e municipais) mesmo com demanda de ingresso de 760.133 formados no ensino médio/ano (dado válido para 2010). O excedente de vagas nessa região só acontece no setor privado de ensino que cobre, sozinho, mais que o dobro da demanda<sup>11</sup>.

As disfunções implicam em avaliar a taxa de egresso em comparação com a população em faixa etária escolar (que pode ser maior ou menor em cada região), também seria necessário agregar os indicadores de demanda por vaga à demanda reprimida – correspondendo ao conjunto de indivíduos que estão fora da faixa etária esperada (18 a 25 anos) e não tiveram acesso ao ensino superior.

**Gráfico 1 – Concluintes do Ensino Médio e vagas ofertadas pelas IES**



No projeto de expansão em curso no país, especialmente nos últimos quatro anos, foram criadas mais de 77 mil novas

<sup>11</sup> É considerado aqui apenas o número de alunos egressos nesse ano no ensino médio.

vagas nas universidades federais, expressando um crescimento de 63% entre os anos de 2006 e 2010, de acordo com o primeiro Relatório do Programa de Reestruturação das Universidades (REUNI), preparado pelos Reitores e Coordenações do REUNI das instituições federais de ensino e divulgado em 2010. Nessa expansão, o crescimento dos cursos noturnos é determinante além do foco de crescimento de cursos e vagas na área das licenciaturas e graduações em engenharia. No período em que foram implantadas, a partir de 2008, as vagas noturnas subiram 63% em todo o sistema. Nas licenciaturas (uma das áreas consideradas prioritárias pelo MEC), o crescimento foi de 27%. Na grande área “Engenharia, Produção e Construções”, as matrículas na rede federal passaram de 95.525 vagas (2006) para 144.079 (2010), ou seja, um acréscimo de 50,8%.

Dado significativo na Tabela 5 é sobre a queda de participação das vagas públicas em relação ao coetâneo aumento de alunos egressos do ensino médio: oferta das IES públicas caiu de 17,9% em 1980 para 12,9% em 2000, voltando a subir em 2005 (15,8%), em 2007 (18,8 %), e ainda mais em 2010 (24,8%).

**Tabela 6 – Despesas com o ensino tecnológico e superior federais**

Ano	PIB	Receita Corrente Líquida	Despesa total com Educação	Despesa com Ensino Superior			Despesa com Ensino Tecnológico	% (sup+tec) do PIB	% (sup+tec) da Desp Educ	% Desp com Educ do PIB
				Montante	% PIB	% Desp com Educ				
1995	705.640,89	67.298,10	6.777,59	4.069,32	0,58	60,04	---			0,96
2000	1.179.482,00	148.201,50	8.027,79	5.034,58	0,43	62,71	589,66	0,48	70,06	0,68
2003	1.699.948,00	224.920,20	8.394,90	6.509,31	0,38	77,54	696,77	0,42	85,84	0,49
2005	2.147.239,00	303.015,80	12.738,29	9.152,27	0,43	71,85	1.056,41	0,48	80,14	0,59
2010	3.674.964,38	499.866,60	33.548,69	15.909,84	0,43	47,42	11.514,40	0,75	81,74	0,91

Fonte: Tesouro Nacional (Informações SIAFI); Lei Orçamentária da União

Outro resultado preliminar da pesquisa, ainda na fase da coleta de dados, é o que encontramos no Gráfico 1. Comparando as curvas da oferta privada, pública e concluintes, percebe-se que não há déficit na oferta de vagas de ensino superior no Brasil. Há déficit de vagas públicas e inflação altíssima de vagas em IES privadas. Mesmo a expansão recente do ensino público não afeta

duramente a seriação histórica, ou seja, nosso sistema de ensino superior permanece caracterizado pela proeminência das escolas privadas.

Embora este quadro continue dilemático, e talvez de difícil superação, há proposições e resultados bastante positivos na proposição do REUNI em sua correlação com o quadro do sistema nacional. Um elemento que merece ser ressaltado é o impacto que o acesso regionalizado, interiorizado e, principalmente, a outros segmentos sociais sub-representados pode acarretar a partir do reconhecimento da função especial das IES públicas no quesito inovação e pesquisa:

Nos últimos anos, a comunidade científica do país produziu 1,92% dos trabalhos científicos publicados no mundo inteiro, ao mesmo tempo em que 93% dos programas de pós-graduação estão concentrados em universidades públicas, responsáveis por 97% da produção científica do país. Enfim, os dados indicam que a pesquisa desenvolvida no país encontra-se fortemente concentrada nas instituições públicas, o que é consistentemente reconhecido pelas diversas dimensões do sistema nacional de avaliação (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.7).

Portanto alterações no acesso podem representar uma alteração de acesso ao ambiente da pesquisa e da inovação. Outros aspectos importantes, como a descompressão metropolitana e o reconhecimento da diferença cultural como socialmente positiva – com o estímulo a adoção de políticas próximas ao campo das Ações Afirmativas (AA) – serão tratados (de maneira bastante introdutória) a seguir.

## **Mudanças qualitativas: interiorização e balanço federativo**

Uma das qualidades do projeto REUNI foi a de procurar solucionar o quadro de concentração das IES públicas em metrópoles e em regiões de maior poder aquisitivo, portadoras de indicadores econômicos e sociais mais elevados. No REUNI, a concentração regional é enfrentada através da:

a) criação de novas unidades em regiões com grande densidade populacional e baixa cobertura universitária de nível público.

b) criação de novas unidades em regiões distantes e/ou com características socioculturais específicas com a implantação, principalmente, de licenciaturas.

c) cobertura das regiões de fronteira, de *hinterland*, de integração e escoamento regional, ou ainda regiões portadoras de características socioculturais específicas.

Assim entre 2003 e 2009, 236 cidades que não eram atendidas por instituições de ensino superior inauguraram *campi* federais através da criação de novas universidades ou da expansão de novas unidades de instituições localizadas nas capitais ou cidades de grande porte. Neste período, cerca de 20 mil professores e funcionários administrativos concursados foram contratados.

A criação de novas universidades através do projeto de expansão universitária do governo federal e do REUNI (1ª. fase – expansão para integração e internacionalização, 2008/2010) priorizou as mesorregiões de fronteira: no caso da região Sul com a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e da UNILA (Universidade da Integração Latino-Americana); e na região norte a UFOPA (Universidade Federal do Oeste do Pará), com sete *campi* (caracterizados pela instalação em microrregiões de difícil acesso) e sede em Santarém; e no nordeste a UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira) com sede em Redenção-CE. A compreensão de “fronteira” é usada aqui de duas maneiras. A primeira diz respeito ao padrão clássico de zona limítrofe entre países, no caso da UNILA – que responde a proposta de integração internacional, regional e próxima ao desenho do MERCOSUL (e das intenções de integração cultural/acadêmica defendidas pelo FoMERCOSUL), pretendendo integrar o Brasil, Argentina e Paraguai no “encontro das três fronteiras”, em Foz do Iguazu. Uma segunda conotação de “fronteira” pode ser vislumbrada na acepção doméstica de fronteira, como o exemplo da UFFS e UFOPA, respectivamente na região Sul e Norte, voltadas para a integração em situação de “bicos” fronteiriços entre unidades da Federação. O projeto da UFFS cobre a integração dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nos pontos de proximidade física e convergência regional. As cidades que abrigam os cinco *campi* desta instituição contemplam o sudoeste do estado do Paraná (campus Laranjeiras do Sul e Realeza), o noroeste do Rio Grande do Sul (Erechim e Cerro Largo) e oeste de Santa Catarina (Chapecó, sede da UFFS).

Já a UFOPA abrange todo o oeste do Estado do Pará com *campi* em Santarém (sede), Juriti, Oriximiná, Óbidos, Alenquer, Monte Alegre e Itaituba. Nessa região, a distância é medida em horas de barco. Quanto à UNILAB, seu objetivo é fomentar o livre e amplo intercâmbio de conhecimento e cultura entre o Brasil e os países de expressão portuguesa – em especial, os africanos.

O REUNI, no entanto, é um projeto ainda em construção. As universidades, *campi* e cursos implantados ainda estão em crescimento físico e humano, com canteiros de obras (adequação da malha de edificações e necessidades funcionais de cada unidade), contratação de docentes para cobertura dos últimos anos de graduação dos cursos implementados e funcionários para o suporte logístico (“expansão para consolidação 2012-2014”). O projeto prevê, ainda, a criação de mais quatro universidades federais: UFESPA (Universidade do Sul e do Sudeste do Pará, com sede em Marabá), UFRC (Universidade Federal da Região do Cariri, com sede em Juazeiro do Norte – CE), UFOBA (Universidade Federal do Oeste da Bahia, com sede em Barreiras) e a UFESBA (Universidade Federal do Sul da Bahia, com sede em Itabuna).

Outro modelo de integração responde ao problema de interiorização das universidades (ou *campi*) nas unidades da federação, resolvendo o desequilíbrio federativo, compreende a abertura de 47 *campi* em oito estados até 2012. Exemplos fortes dessa política ocorreram (e ainda ocorrem pelo desdobramento dos *campi*) em Minas Gerais com a UFTM e a UFVJM; na região Nordeste com a UFRB (com sede em Cruz das Almas-BA) e a UFERSA (com sede em Mossoró-RN) e a UNIVASF (com *campi* em Petrolina-PE, Juazeiro-BA, Senhor do Bonfim-BA e São Raimundo Nonato-PI). Na região Norte, temos a UFT (com *campi* nas cidades de Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Porto Nacional e Tocantinópolis) e a UFRA (com sede em Belém e *campi* nos municípios de Parauapebas e Capitão Poço). O foco de atendimento dessas mesorregiões deve-se principalmente à perspectiva de descentralização dos polos educacionais das capitais no sentido de permitir o acesso das populações mais distantes ao ensino superior público, e como política dinamizadora de APL (Arranjo Produtivo Local) e desenvolvimento regional. Enfrenta-se, assim e de uma tacada só, três graves distorções acumuladas no modelo anterior (anos 1970/2000): as assimetrias regionais, a concentração metropolitana e a desigualdade no pacto federativo (lembrando-se que os recursos federais são

nacionais, mas sua realização em termos de políticas públicas – em especial na educação superior – não obedeceu à isonomia territorial e federativa).

A abertura de universidades públicas no interior do país faz parte de uma determinação da Constituição de 1988 que acabou suprimida na ocasião da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996. Em 2003, esta determinação foi retomada com o governo Lula, pois nove regiões metropolitanas localizadas na faixa de mar, exceto Belo Horizonte, abrigam 40% da população brasileira. A interiorização da oferta do ensino superior busca, na educação pública, um eixo de ordenação territorial e econômica como fomento ao desenvolvimento regional.

Neste sentido, segundo a visão do MEC, a interiorização dos *campi* tem por objetivos promover a integração entre universidade e comunidade de forma a assegurar o desenvolvimento de pesquisas e a formação de profissionais mais condizentes com a realidade; possibilitar à universidade uma participação efetiva no processo de desenvolvimento sócioeconômico, cultural, regional e estadual; e conjugar esforços não só com órgãos públicos, mas também com empresas e instituições privadas, de modo a proporcionar, através das várias modalidades de extensão, melhores condições de desenvolvimento regional.

## **Mudanças qualitativas: ingresso e acolhimento**

Simultaneamente ao processo de transformação quantitativa formal no aumento da malha universitária em termos de cobertura territorial e populacional, outra transformação aparece embutida no projeto federal em curso. Mudanças profundas estão ocorrendo com base nas novas formas de ingresso (seleção) para ocupação dessas vagas e a adoção (valorização e estímulo) simultânea de políticas de Ações Afirmativas. Sem esta segunda dimensão a afirmação sobre o caráter inclusivo e democrático da expansão universitária pública recente ficaria bastante comprometida, uma vez que o aumento da logística e das vagas poderia continuar como mercado exclusivo de grupos pertencentes aos setores menos vulneráveis da sociedade brasileira. Seria assim a reprodução do mesmo, mantendo intacta a lógica da desigualdade e de sua perpetuação.

Ao tomar-se a educação superior como parte de um projeto de empoderamento e construção de novos atores/sujeitos sociais, são de fundamental importância os recursos que possibilitem o recrutamento e a reprodução do sistema (função ocupada pela seleção heterodoxa via cotas e reservas de vagas). O padrão de seleção pautado no vestibular universal convalida o recrutamento de alunos de classe média (para cima), urbano e de ensino privado, reforçando o padrão sociocultural elitista. Sabendo-se que a universidade pública é o grande *locus* de produção e fortalecimento de várias elites (econômicas, do universo inovativo, político e artístico), a impossibilidade de ingresso por parte dos segmentos vulneráveis (periferias urbanas, negros, indígenas, população de baixa renda, deficientes, universo rural ou geograficamente distante) reproduz o ordenamento da desigualdade, mantendo os *outsiders* mais *outsiders* ainda. No caso brasileiro, grande parte das IES federais introduziu mudanças institucionais profundas no quesito “ingresso”. São elas:

a) adoção de novos processos de seleção – em geral adoção do sistema de avaliação denominado de Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou do Sistema de Seleção Unificado (SiSU). Neste caso, os formatos são bastante variados: adoção integral da nota ENEM e do SiSU; a adoção de parte da nota ENEM e vestibular próprio (proporção definida em editais de vestibular); bônus (nota vestibular próprio mais um diferencial pré-fixado, suplementar, de nota ou ponderação via resultado ENEM); seleção em separado para grupos estratégicos (uma seleção universal, com percentagem fixada para tal, e uma seleção – ou lista de classificação em separado – para grupos focais); entre outros arranjos possíveis e definidos em cada instituição.

b) garantia de parte das vagas para grupos considerados mais vulneráveis socialmente e historicamente marginalizados do acesso a bens e serviços públicos emancipadores como a educação superior (porque capaz de emancipação econômica e formação de elites intelectuais e políticas). Os grupos resguardados pelas políticas de Ações Afirmativas (AA) implicam no enfrentamento de desigualdades econômicas e culturais (pretos e pardos, indígenas, alunos oriundos de escolas públicas – ensino médio –, periferias rurais, grupos focais<sup>12</sup>).

---

<sup>12</sup> Como filhos de policiais baleados na UERJ/RJ, alunos oriundos assentamentos rurais, de agricultura familiar, professores de escola pública fundamental e média, entre outros.

O Plano Nacional de Educação 2011/2020 (PNE), em tramitação, indica como objetivos para a educação superior (itens de numeração 12) e pós-graduação (itens de numeração 14) no país nesse período metas de inclusão social e cultural:

12.9) Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei.

12.13) Expandir atendimento específico a populações do campo e indígena, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação junto a estas populações.

12.16) Consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares individualizados.

14.7) Implementar ações para redução de desigualdades regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e indígena a programas de mestrado e doutorado.

14.8) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente o de doutorado, nos *campi* novos abertos no âmbito dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas (BRASIL, 2012, p.14/16).

A entrada deste novo perfil de aluno na universidade tem, por outro lado, gerado inúmeros desdobramentos na dinâmica acadêmica, estrutura funcional e percepção da finalidade da ação institucional (e sua relação com o meio social). É neste sentido que se pressente a mais importante contribuição para inovação institucional: uma alteração sociocultural na geração de novas elites, desfazendo o nó mais apertado da desigualdade social brasileira – a assimetria do poder (seja econômico, político, jurídico ou simbólico). O caleidoscópio social que se forjará nos próximos anos dentro da comunidade acadêmica permitirá reformatar seu próprio desenho, já que regiões, atores, valores e culturas diferentes passam a contar com poderosa ferramenta de vocalização – a *expertise* legitimadora do conhecimento – podendo interferir na agenda de pesquisa, na definição dos objetivos da ação universitária, na gestão do conhecimento e da inovação. O ensino superior pode, assim, funcionar como ferramenta social poderosa de *empowerment* e *capability*, como proposto por

Amartya Sen (2000, 2011)<sup>13</sup>. Pode funcionar também como meio de equilíbrio entre a redistribuição e o reconhecimento – na tensão proposta por Nancy Fraser (2001; 2002) – já que permite tanto a mobilidade social (via posterior acesso qualificado ao mercado de trabalho) quanto o acesso a um tipo de “renda indireta” capaz de criar nivelamento material. Além disso, pode legitimar valores culturais, sociais e subjetivos novos na argumentação estratégica do campo científico.

A estética e a composição social atual dos *campi* universitários já se alteraram com a presença de alunos originários de segmentos sociais distintos no cotidiano das aulas, pesquisa, extensão e convivência, gerando uma polifonia bastante perturbadora para concepções monológicas. O efeito desta tensão em termos metodológicos estamos começando a presenciar: docentes, pesquisadores e o conjunto dos discentes precisam inovar em suas relações diante da diferença e da dificuldade. O que ainda não enxergamos com clareza é o resultado cognitivo e epistemológico dessa interação.

## Conclusão

Partindo dos dados e análises apresentados ao longo deste texto podemos extrair como conclusão que está em curso nas políticas públicas brasileiras uma nova forma de desenvolvimentismo. No entanto os objetivos e estratégias deste modelo são hoje muito distintos daqueles defendidos pelo modelo clássico desenvolvimentista (consagrado na maior das sociedades latino-americanas entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início do neoliberalismo dos anos de 1990 como aceleração para a modernização). O perfil redistributivo e inclusivo aparece em forte destaque, com lugar privilegiado para a política expansionista no ensino superior público. O cenário mapeado neste estudo ainda precisa de aprofundamento, especialmente quanto ao desenho que cada IES definirá na sua correlação com o projeto do governo federal, com seu entorno e sua comunidade parceira (externa e interna). Somente a partir desse retrato é que teremos condições de afirmar a tendência e o impacto na trajetória institucional do ensino superior brasileiro diante de temas como promoção da inclusão e equidade, empoderamento social via educação e

---

<sup>13</sup> O tema dos mecanismos de promoção da igualdade como forma de arranjo de justiça social já havia sido trabalhado por Rawls (2005).

resultados cognitivos-inovativos. Portanto o que descortinamos neste momento é o deflagrar de um processo/projeto. Cumpre acompanhar sua realização e seus resultados concretos no longo prazo.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. A profile about the recent expansion of higher education in Brazil: democratic and inclusive aspects. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.161-192, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper seeks to analyze the scenario and objectives that guide the recent expansion of public higher education in Brazil, especially in the growth segment of the federal universities (IFES). The cutout in this segment is legitimized by the bond of the IFES with the federal government policy, endowed with resources – economic, legal and regulatory – capable of to produce profound changes in direct and indirect forms in the higher education system in the national plan. The broad and forceful action by the federal government in the last decade may represent a state policy, conscious and concerted to the area of higher education. Under this hypothesis, we tried to detect the quantitative impact of expansion and its qualitative strategies – especially the theme of inclusion and reduction of social inequalities and cultural inequalities starting from new bases of access, entry, stay and telos of the performance of public universities.*

■ **KEYWORDS:** *Public policy. Higher education. Inclusion. Citizenship.*

## Referências

A EXPANSÃO das universidades federais. *Valor Econômico*. 29/10/2010. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/a-expansao-das-universidades-federais>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro – 1930/1964*. São Paulo: Contraponto, 2004.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. In: SEMINÁRIO BRASIL-CHILE: UMA MIRADA HACIA AMÉRICA LATINA Y SUS PERSPECTIVAS, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago do Chile: jul. 2005.

\_\_\_\_\_. *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2002.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010*. Decreto-Lei n.10.172 de 9 de janeiro de 2001. Gabinete da Presidência da República.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020*. Congresso Nacional. Projeto de Lei n.8035/2010 de 02 de maio de 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento autossustentado. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2002.

\_\_\_\_\_. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FEREZ JR., J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje: uma análise institucional*. GEMAA. Rio de Janeiro; Brasília: UERJ; INEP, 2008.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje*. Brasília: UNB, 2001.

\_\_\_\_\_. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.63, out. 2002.

GRUPO ASSESSOR. (Portaria n.552 SESu/MEC, de 25/06/2007). *Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. Plano de desenvolvimento da Educação. Brasília: MEC-Secretaria da Educação Superior, 2007.

LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

OSÓRIO, R. G. Classe, raça e acesso ao ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*. Brasília, v.39, n.138, p.867-880, set./dez. 2009.

PAIVA, A. R. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC, 2010.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.52, p.35-55, 2003.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *A ideia de justiça*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Orgs.). *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009.

# HIDROVIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO TIETÊ E PARANÁ NO ESTADO DE SÃO PAULO

Helena Carvalho DE LORENZO<sup>1</sup>

Oriowaldo QUEDA<sup>2</sup>

Mario Augusto CORREA<sup>3</sup>

■ **RESUMO:** Este artigo tem por objetivo analisar 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 interesse em realizar o estudo apoia-se na possibilidade de que o mesmo possa contribuir para a reflexão sobre a reformulação e estilo das políticas públicas necessárias para estabelecer um novo padrão de desenvolvimento regional no país.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento regional. Hidrovia e desenvolvimento regional. Projetos de desenvolvimento dos vales do Tietê e Paraná.

## Introdução

A Hidrovia Tietê-Paraná desde a sua concepção, além de pretender ser uma artéria para o transporte fluvial com elevada capacidade de escoamento da produção de vários estados

<sup>1</sup> UNIARA – Centro Universitário de Araraquara. Docente e pesquisadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Araraquara – SP – Brasil. 14801-320 – hclorezo@uniara.com.br

<sup>2</sup> UNIARA – Centro Universitário de Araraquara. Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Araraquara – SP – Brasil. 14801-320 – oqueda@esalq.usp.br

<sup>3</sup> UNIARA – Centro Universitário de Araraquara. Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Araraquara – SP – Brasil. 14801-320 – mestrado@uniara.com.br

brasileiros (São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul), também foi considerada importante alternativa de desenvolvimento regional<sup>4</sup>. Em razão desta concepção, foram propostos para a região dos vales dos rios Tietê e Paraná, pela Companhia Energética de São Paulo (CESP), três planos de desenvolvimento: o Projeto Calha (CITEP, 1994), o Plano de Fomento (CESP, 1996) e o Plano Máster (ADTP, 1996)<sup>5</sup>. A proposição desses planos refletia claramente a visão de que o Estado deveria ser o principal responsável pelo desenvolvimento regional. O objetivo dos planos era a interiorização do desenvolvimento pela revitalização das regiões ribeirinhas, com a mobilização de seus recursos naturais e humanos, no sentido de alcançar progresso local e, conseqüentemente, regional e nacional. No entanto, apesar dos elevados investimentos para as obras da hidrovía, esses planos para o desenvolvimento da região não foram efetivamente implantados. O presente artigo tem por objetivo analisar os planos mencionados, suas propostas e ações voltadas ao desenvolvimento regional, bem como avaliar os possíveis motivos pelos quais, a despeito das esperanças e perspectivas que continham e dos grandes investimentos de recursos públicos ocorridos na área, as ações propostas não terem se realizado plenamente.

A estratégia metodológica para a viabilização da pesquisa foi orientada pelo próprio caráter do estudo e pela disponibilidade limitada de informações. Ora, se para a obtenção das informações seria necessário o estudo em profundidade das ações propostas e realizadas pelos planos, considerando as dificuldades para identificar até que ponto foram implementadas, optou-se pelo estudo aprofundado dos planos e sistematização de informações por meio de uma síntese e da identificação de seus objetivos, metas e estratégias.

---

<sup>4</sup> A Hidrovía Tietê-Paraná é um sistema de navegação formado a partir de um conjunto de eclusas em cascata, unindo lagos de usinas hidroelétricas situadas nos rios Tietê e Paraná, abrangendo trechos dos rios Paranaíba, Grande e Piracicaba, além de afluentes do Paraná e Tietê. Consiste em uma macrorregião com cerca de um milhão e meio de km<sup>2</sup>, através de 2.400 km de vias navegáveis, com oito barragens dotadas de dez eclusas e mais cinco barragens sem eclusas. Sua área de influência é de aproximadamente 76 milhões de hectares, abrangendo cinco estados: São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais.

<sup>5</sup> A potencialidade da navegação do Rio Tietê como alternativa de transporte tem estado presente na pauta das políticas públicas estaduais, federais e municipais desde a década de 1980, buscando impulsionar o transporte hidroviário no interior do Estado de São Paulo com abrangência interestadual e internacional. Tais políticas de incentivos para o transporte hidroviário configuraram-se como políticas de desenvolvimento regional, estando a Hidrovía Tietê-Paraná cotada para ser um Novo Eixo de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, além de um Eixo de Integração do MERCOSUL.

O estudo das realizações propostas nos planos foi feito por meio de pesquisa em documentos oficiais, jornais e publicações da época. Além da descrição e análise dos planos que são o objeto principal de estudo, foi realizada uma pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas com Diretores e Assistentes Técnicos do Departamento Hidroviário de São Paulo, com técnicos da CESP que participaram do processo de elaboração dos planos, com o Diretor do Consórcio Intermunicipal Tietê Paraná e com Prefeitos de municípios envolvidos. Buscou-se ainda ouvir atores sociais envolvidos no processo de planejamento, além de quadros técnicos conhecedores dos planos e que vivenciaram os processos de implantação dos mesmos.

A pesquisa teve como referências teóricas os estudos sobre desenvolvimento e planejamento regional no Brasil, em perspectiva histórica. Esta escolha se deveu às fortes contradições observadas entre as propostas de desenvolvimento regional presentes nos planos e as condições mais gerais que explicam as dificuldades efetivas para a sua realização, dentre as quais as fortes crises que ocorreram na economia brasileira ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Contudo, como se procurará mostrar ao longo do artigo, há outros fatores envolvidos no problema analisado, dentre os quais a forma como a concepção de planejamento regional, evoluiu historicamente no Brasil. Embora os planos tenham sido elaborados na década de 1990, seus conteúdos refletiam uma concepção fortemente relacionada à temática do desenvolvimento regional entendida como racionalização e exploração das bacias hidrográficas, aspecto que teve muita força, nas décadas de 1940 e 1950, impulsionada pela experiência da TVA<sup>6</sup>, nos Estados Unidos; refletiam, também, a visão modernizante e progressista dos anos de 1960 e 1970 no Brasil, na qual o desenvolvimento regional e o planejamento de sistemas regionais nacionais se convertem em uma importante atividade estatal, como parte de um modelo de “integração nacional” e de interiorização do desenvolvimento. Assim, as razões que explicam o insucesso dos planos não podem ser atribuídas apenas às dificuldades ocorridas na economia brasileira na década de 1990.

---

<sup>6</sup> A primeira experiência efetiva de planejamento regional ocorreu em 1933, nos EUA, com a criação pelo governo Roosevelt do TVA (*Tennessee Valley Authority*), parte do programa *New Deal* (1933-1937) de recuperação da economia frente à crise, combate do desemprego, criação de dezenas de agências, autarquias e planos para recuperar a agricultura, metas para a indústria e legislação para controlar o setor financeiro, principalmente.

O interesse em realizar o presente estudo, num momento em que a questão do planejamento regional no Brasil está posta em plano secundário dentre as prioridades estabelecidas na agenda das ações governamentais, além do conhecimento específico da questão estudada, decorre da urgência de refletir sobre a necessidade de reformulação do eixo condutor das políticas públicas para estabelecer um novo padrão de desenvolvimento regional no país.

O presente artigo está organizado em quatro itens, além desta introdução. O primeiro e o segundo itens apresentam, respectivamente, uma síntese da discussão sobre a evolução do planejamento regional no Brasil e uma discussão acerca das características do processo de elaboração e implementação do planejamento voltado ao desenvolvimento regional no Brasil. O terceiro item apresenta os resultados e uma síntese dos objetivos dos planos, das ações propostas para realização dos objetivos e dos entraves identificados para a realização das ações. O quarto item apresenta as considerações finais possibilitadas pela pesquisa realizada.

## **A evolução do planejamento regional no Brasil**

Os estudos e o interesse pela questão do desenvolvimento regional no Brasil mostram um longo percurso histórico e possibilitam a identificação de três grandes momentos mais gerais. Os primeiros estudos sobre o desenvolvimento regional no Brasil remontam ao final da década de 1940, mas o grande interesse por modelos de planejamento nacional e regional desenvolveu-se, principalmente, entre as décadas de 1950 e 1970. A partir da década de 1980, o tema do desenvolvimento regional perdeu interesse, tendência que se acentuou nos anos de 1990 em virtude da forte crise fiscal do estado Brasileiro e do avanço da globalização e seus impactos nos contextos nacionais. Do final da década de 1990 até o presente, como se verá, observa-se a formação de uma concepção diferente de desenvolvimento regional e local, envolvendo atores com novos papéis e formas distintas de se abordar a questão.

Os primeiros estudos e modelos de planejamento para o desenvolvimento ocorreram entre as décadas de 1950 a 1970 e estavam fundamentados numa visão que reconhecia e enfatizava o caráter nacional do planejamento regional. A

criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no fim da década de 1950, inaugura essa modalidade de planejamento e estimula iniciativas correlatas, como a constituição da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL). Todas essas iniciativas visavam estimular o desenvolvimento econômico e social em áreas mais pobres do território brasileiro. Nesse sentido, o planejamento em nível regional procurava seguir o mesmo modelo que se estava implementando no plano nacional, ou seja, buscava otimizar a alocação racional de recursos econômicos. É evidente que no processo de implementação dessas iniciativas havia certas peculiaridades, como, por exemplo, o fato de as zonas geoeconômicas abrangidas pelos planos regionais muitas vezes não coincidirem com as fronteiras geográficas; e os instrumentos de política econômica serem sempre federais<sup>7</sup>. Isso trazia duas consequências principais: os efeitos das políticas gerais não se propagavam equitativamente entre as diferentes regiões; por outro lado, as lideranças regionais gozavam de pouca autonomia na alocação de créditos públicos. Ou seja, o plano regional tinha que, forçosamente, adequar-se aos objetivos nacionais. Dentro desta perspectiva, era preciso compatibilizar objetivos de maximização do produto nacional com minimização das disparidades regionais. A coordenação entre os diferentes entes da federação era fundamental para a consecução desse objetivo.

Assim, do final dos anos de 1950 até a década de setenta, observa-se o auge das experiências mais integradas de planejamento para o desenvolvimento de “regiões-problema”, como o nordeste e as demais regiões mencionadas. Essas experiências foram geradas em um contexto de estratégia pública, cuja ação se dava de *cima para baixo* ou *do centro para periferia*. O Estado centralizava as decisões, pois era quem decidia tudo, quem planejava e colocava suas exigências e expectativas em relação ao desenvolvimento regional por meio de seus planos e projetos regionais. Esta concepção partia do suposto de que o crescimento se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerações geográficas e se difunde para os demais setores e áreas do país (BOISIER, 1989).

---

<sup>7</sup> A SUDENE, por exemplo, tinha jurisdição também sobre o extremo norte de Minas Gerais.

Na década de 1980, em razão da gravidade dos problemas de curto prazo pelos quais passou a economia brasileira e também pelo relativo insucesso das políticas de desenvolvimento regional implementadas até então, a questão regional foi posta em um segundo plano na agenda governamental, deixando de ser colocada entre as prioridades da própria comunidade científica (BOISIER, 1989). Nesses anos, caracterizados pela vigência em vários países de sistemas políticos autoritários e sistemas econômicos neoliberais, houve pouco espaço para pensar o desenvolvimento e o planejamento regional. Também se assistiu ao desmantelamento do aparelho tecnoburocrático associado ao planejamento, além de uma desmontagem de outros campos da atividade pública. Como isso foi abandonada a preocupação com o planejamento de médio e longo prazo, e o poder central passou a tratar a questão dos desequilíbrios espaciais no processo de crescimento econômico de forma assistencialista e casuística, generalizando a adoção de práticas clientelísticas no atendimento às áreas menos desenvolvidas do país.

A partir de 1990, em razão da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e do contexto competitivo que se acentuou com a globalização (que, por sua vez, recolocou em pauta a importância do regional, do local e da participação de atores diversos na formulação de políticas de desenvolvimento), a concepção sobre o desenvolvimento regional sofreu mudanças significativas, apontando para a necessidade de um planejamento mais dinâmico e mais flexível, indispensável para que Estado, regiões e cidades pudessem enfrentar os novos desafios do desenvolvimento.

Também deve ser mencionado que durante os anos de 1990, sob a hegemonia do pensamento neoliberal, a concepção do desenvolvimento regional sofreu uma espécie de guinada em decorrência da crise econômica e do forte declínio de regiões industriais tradicionais, localizadas em diversas partes do mundo capitalista. Para o que também contribuiu o surgimento de novos modelos de industrialização e de desenvolvimento local, bastante acolhidos no âmbito das próprias teorias macroeconômicas do desenvolvimento, dentre as quais aquelas que enfatizam o papel das inovações e das instituições, além de valorizarem o crescimento endógeno<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> As principais teorias sobre crescimento endógeno afirmam que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões (AMARAL, 1996).

Assim, as concepções de desenvolvimento regional que prevaleceram até os anos de 1990 foram fortemente influenciadas tanto pelo fenômeno da globalização quanto pelo fato de as economias regionais deixarem de ocupar um lugar secundário na ciência econômica, em razão do crescimento e desenvolvimento de velhas e novas regiões industrializadas. Acrescente-se, ainda, o novo papel do Estado, imposto pela crise fiscal-financeira, e os novos modelos institucionais e produtivos, entre os quais a descentralização, que reduziram e redirecionaram os instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional em poder do Estado central, fato que gerou múltiplas alternativas em matéria de regulação estatal e planejamento regional e local. Com isso, tornavam-se fundamentais, além da dimensão econômica, as dimensões social e política, mas sobretudo a dimensão ambiental do desenvolvimento regional.

Analisando essas transformações, Boisier (1989) mostra que o momento pós-globalização também diz respeito à maior influência nos processos de tomada de decisões de formas descentralizadoras de planejamento, nas quais as contradições entre o centro de planejamento e as regiões que forem objeto de planos e projetos devem gerar integração de capacidades locais, levando em consideração os novos atores sociais, bem como favorecendo um sentido regional para que haja condição de sucesso.

O aspecto interessante do processo se revela no fato de que a definição de um modelo inovador de desenvolvimento exige participação dos atores locais e não deve mais ser pensado apenas pelo planejamento centralizado. Boisier (1989) sugere que essa estruturação deva ser realizada por meio de um processo definido por uma organização social regional que tenha como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

O principal problema para toda região que queira acelerar o seu crescimento ou dar um salto qualitativo para o desenvolvimento consiste em como romper com as relações baseadas no par dominação/dependência, a fim de substituí-las por modalidades de cooperação e de interdependência. Pode-se mesmo dizer que não é possível objetivar uma ação competitiva e inovadora mantendo estruturas decisórias centralizadas. “Essa constatação permite prever uma ampla e progressiva demanda por descentralização, o que inclui, evidentemente,

a descentralização política/territorial, que fará aumentar a importância do remanejamento territorial” (BOISIER, 1989, p.655).

Na mesma direção, Guimarães Neto (1997) afirma que um planejamento capaz de promover o desenvolvimento regional supõe não só a introdução de modificações institucionais em seus meios técnicos e administrativos, como também exige revisões sistemáticas e periódicas no diagnóstico econômico que o fundamenta. Essa nova estrutura, articulada em diferentes localidades e regiões, exige que sejam colocadas em prática decisões mais descentralizadas, tomadas *de baixo para cima* e que contrastem o modelo dominante, chamado, precisamente, de modelo *de cima para baixo ou do centro para baixo* (ANDION, 2002).

Essas são as condições essenciais para atender aos desafios e às demandas de um mundo de decisões mais descentralizadas, que emergem no plano local e regional, tanto do ponto de vista normativo como do ponto de vista dos controles (ANDION, 2002). Tal perspectiva pode se constituir numa forma nova de se entender a questão do desenvolvimento regional, da qual seja possível extrair recomendações eficazes em termos de políticas públicas.

Construir um arcabouço conceitual novo é uma tarefa coletiva que implica um aprendizado social, no qual devem estar envolvidos todos os atores do desenvolvimento regional. Assim, é a comunidade diretamente envolvida que deve exercer o direito de estabelecer as prioridades do desenvolvimento regional. Também o enfoque deve superar a prática mono disciplinar, levando em conta não apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais, os étnicos e, principalmente, os ambientais.

## **O planejamento como instrumento do desenvolvimento regional**

Os principais estudos sobre o planejamento sugerem que planos voltados à perspectiva regional devem favorecer a inter-relação entre teoria e prática sem se distanciar das condições socioeconômicas regionais. Também apontam que, para ser efetivo e contribuir para alterar uma situação vigente, o planejamento regional deve ser um *processo racional, dinâmico e técnico-político*. Não obstante, há que se reconhecer que essas características nem sempre estiveram presentes nos planos realizados e esses

distanciamentos foram responsáveis por parte dos insucessos do planejamento regional no Brasil (SZMRECSÁNYI, 1979; BOISIER, 1989; ANDION, 2002).

Um dos primeiros autores a expressar uma visão crítica sobre o tema do planejamento no Brasil, Szmrecsányi (1979) mostra que, embora se possa afirmar que planejar é uma condição essencial para a implantação de novas estruturas econômicas e sociais, não cabe atribuir ao planejamento socioeconômico, por si só, a capacidade de alterar uma situação vigente. Na realidade, as grandes questões relativas à efetividade do planejamento socioeconômico estão relacionadas não apenas à escolha dos objetivos e instrumentos que irão se transformar em metas e prioridades como também à capacidade dessas metas e prioridades estarem em sintonia com a disponibilidade de recursos e com a aceitação da sociedade e dos órgãos executivos. É importante ter em conta também que a mera formulação de planos e programas de desenvolvimento não representa um efetivo avanço das iniciativas, sejam elas de âmbito governamental ou não, já que se está diante tão somente de documentos de referência. Em princípio, o planejamento deveria ser um processo de *intervenção racional* na realidade socioeconômica, implementado por estágios que, embora pudessem ter especificidades, se revelariam interdependentes. Os estágios no processo de planejamento que servem como referência ao desenvolvimento do plano são principalmente: 1) diagnóstico da evolução do complexo socioeconômico (sistema, setor, ou região) que se pretende influenciar (isto é, modificar ou consolidar) através do planejamento; 2) formulação de uma política de desenvolvimento para o complexo; 3) elaboração do plano propriamente dito; 4) execução do plano; 5) avaliação periódica dos resultados obtidos; 6) progressiva reformulação do diagnóstico, da política de desenvolvimento, dos objetivos e dos instrumentos do plano (SZMRECSÁNYI, 1979, p.12).

Portanto, o avanço na implementação do plano está relacionado também à sua capacidade de ser um *processo dinâmico*, no sentido de que haja inter-relações entre os seus estágios funcionais e que a passagem de um estágio para o outro seja contínua, isto é, possibilite frequente realimentação de informações e de decisões durante todo o processo. Errar ou acertar pode ser uma constante, por tratar-se de iniciativas que ainda que possam se efetivar não estão garantidas a priori.

Importante lembrar que os estágios de desenvolvimento, na prática, nem sempre seguem uma sequência rígida. Não obstante, o diagnóstico tem de ser o ponto de partida, porque sem um diagnóstico seguro o plano pode se tornar inviável, já que planejar de maneira adequada requer o conhecimento prévio da iniciativa, para o que estudos diversos são fundamentais, desde que estes propiciem projeções futuras, ou seja, que deles surjam prognósticos sobre a evolução das tendências, cujas variáveis possam ser quantificáveis.

Nesta direção, Andion (2002), em relação ao planejamento como *processo de intervenção racional*, salienta que todas as mudanças que ocorrem no contexto socioeconômico se refletem também nos modelos e nas metodologias de planejamento. Assim, as mudanças, no cenário competitivo e no próprio universo organizacional, exigem uma prática de planejamento mais flexível para o enfrentamento dos desafios da atualidade. Segundo a autora, é necessário que a prática esteja associada à realidade, por conseguinte, se o ambiente sofre mudanças profundas, ele acaba influenciando o próprio processo de planejamento.

Analisando o planejamento como ferramenta de trabalho para tomar decisões e organizar ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com menores custos e prazos, Buarque (1999) mostra uma concepção de planejamento como *processo técnico e político*. Argumenta também que com a transição para um novo paradigma mundial que fortalece a integração econômica e com a formação de blocos regionais e de grandes redes empresariais, paradoxalmente, nunca foi tão forte a preocupação com o desenvolvimento local e com a descentralização econômica e nunca foram tão visíveis os movimentos localizados e endógenos de mudanças. Exatamente por isso, recoloca-se o imperativo do planejamento como principal instrumento para cada sociedade construir seu destino, delimitando-se assim o terreno do possível para implementar as mudanças e moldar a realidade futura (BUARQUE, 1999, p.8).

Pensado nesses termos, o planejamento é visto como um processo de tomada de decisões pela sociedade em relação ao futuro que envolve escolha entre alternativas e definição dos objetivos coletivos que orientam as ações. Passa, portanto, por uma negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros

da sociedade, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro. Como os objetivos e interesses são muito diferenciados e, muitas vezes, conflitantes na sociedade, disso resultam disputas entre os atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com os meios e instrumentos de poder que possui. Daí o planejamento ter sempre uma conotação técnica e política.

Essa concepção de planejamento, segundo Buarque (1999), deve levar a uma reformulação profunda da posição dos técnicos na definição das prioridades do desenvolvimento e atender à necessidade de uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para a tomada das decisões que se oriente pela reflexão técnica. Apenas com um projeto coletivo reconhecido pela sociedade, com o qual os atores sociais e agentes públicos estejam envolvidos e efetivamente comprometidos, o planejamento pode ser bem sucedido.

Assim, entende-se que a realidade socioeconômica nunca se molda ao plano, é o plano que se torna um instrumento de modificação da realidade, e, portanto o planejamento deve ser moldado para a consecução dos objetivos e metas macro e microeconômicas articuladas em conjunto com técnicos e agentes públicos e privados locais.

## **Os planos de desenvolvimento regional para a área de influência da Hidrovia Tietê-Paraná no estado de São Paulo: resultados da pesquisa**

Foi durante o governo de Franco Montoro (1983-1986) que a Companhia Energética de São Paulo (CESP) iniciou os estudos e propostas para o desenvolvimento da área de influência da Hidrovia Tietê-Paraná no Estado de São Paulo, abrangendo cerca de 210 municípios. Em 1992, quando Luiz Antonio Fleury Filho era o governador do estado de São Paulo, a Diretoria de Hidrovias e Desenvolvimento Regional da CESP elaborou a versão preliminar do Plano de Complementação, Operacionalização e Fomento para a Hidrovia Tietê Paraná que, chamado de *Plano de Fomento* para a Hidrovia, só seria concluído em 1996.

Ao mesmo tempo em que o Plano de Fomento foi discutido, elaborado e implantado, prefeitos de várias cidades do oeste paulista, objetivando viabilizar as propostas da CESP, elaboraram um documento para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e

Desenvolvimento do Estado de São Paulo com propostas para orientar a execução de um plano de desenvolvimento para a região. Em conjunto com a CEPAM, da Fundação Prefeito Faria Lima, o estudo, denominado *Projeto Calha*, foi concluído em 1994. O *Máster Plan*, apresentado em 1996, foi elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Tietê-Paraná (ADTP) e acabou sendo a única iniciativa do setor privado.

## **O Projeto Calha (1994): objetivos, ações e resultados do plano**

O Projeto Calha propunha o planejamento e o desenvolvimento da região limdeira à hidrovia, visando orientar os empreendimentos a serem instalados de forma compatível com as vocações e potencialidades de cada município e a preservação do meio ambiente. Pressupunha que a utilização da hidrovia traria modificações ao cenário regional, que deveriam ser acompanhadas por medidas de planejamento que permitiriam melhorar o aproveitamento dos potenciais introduzidos pela acessibilidade hidroviária. Concebendo a hidrovia como eixo de desenvolvimento, o projeto incorporou as seguintes dimensões: a interiorização da indústria, o desenvolvimento e a modernização da agropecuária, o estímulo ao turismo e a preservação do patrimônio ambiental. Além disso, previa também contribuir para a implementação do MERCOSUL e propunha uma nova divisão regional do Estado de São Paulo (CITP, 1994).

O Projeto Calha foi desenvolvido a partir da caracterização física, econômica, social e ambiental de 86 municípios, abrangendo de Itu, Salto e Piracicaba, no rio Tietê, até Ilha Solteira. Esses municípios estendem-se ao longo da margem paulista do rio Paraná, desde Indiaporã, no rio Grande, até Teodoro Sampaio e Rosana, no rio Paranapanema. Os municípios envolvidos no Calha ocupam uma área de 40.172 km<sup>2</sup>, representando 16,2% da área total do estado e abrigando mais de 2 milhões de habitantes.

No eixo da hidrovia deveriam predominar atividades referentes ao setor primário da economia, com a presença da pecuária, de culturas como a cana-de-açúcar, os cítricos e o café, envolvendo monoculturas, culturas temporárias e reflorestamentos. As atividades urbanas ligadas aos setores

secundários e terciários intensificar-se-iam regionalmente no sentido do oeste para leste, principalmente nos centros regionais de Araçatuba, Lins, Bauru, Jaú, Botucatu e Piracicaba. Destacavam-se ainda projetos para os centros industriais de Presidente Epitácio, Panorama, Andradina, Birigui, Penápolis, São Manuel, Piracicaba, Jaú e Salto.

A área do projeto foi dividida em quatro sub-regiões, denominadas em função de seus objetivos-meta. A porção mais oeste do Estado, lindeira ao rio Paraná, foi denominada *Integração*, objetivando incentivar polos industriais e agronegócios. Os municípios que integravam essa sub-região eram os de Teodoro Sampaio, Rosana, Presidente Epitácio, Panorama, Paulicéia, Castilho, Itapura, Suzanópolis, Rubinéia, Santa Fé do Sul, Santa Clara D'Oeste, Mesópolis, Populina, Indiaporã, Guarani D'Oeste, Paranapuã, Santa Albertina, Santa Rita D'Oeste, Três Fronteiras e Nova Canaã Paulista.

A segunda sub-região foi caracterizada como de *Dinamização* e visava modernizar e ativar o setor primário. Os municípios de Ilha Solteira, Pereira Barreto, Andradina, Araçatuba, Brejo Alegre, Birigui, Coroados, Glicério, Penápolis, Avanhandava, Promissão, Guaíçara, Lins, Sud Menucci, Santo Antônio do Aracanguá, Buritama, Zacarias, Planalto, José Bonifácio, Barbosa, Ubarana, Mendonça, Adolfo Sales, Sabino e Novo Horizonte compunham essa área.

A terceira sub-região denominava-se *Modernização*, tendo como meta incrementar centros de formação tecnológica e institutos de ensino e pesquisa, com destaque à formação de mão-de-obra hidrovária, ao turismo e à agroindústria. Os municípios dessa região eram os de Cafelândia, Pirajuí, Balbinos, Reginópolis, Arealva, Bauru, Pederneiras, Macatuba, Barra Bonita, Igarapu do Tietê, Pratânia, São Manuel, Botucatu, Anhembi, Dois Córregos, Mineiros do Tietê, Jaú, Itapuí, Boraceia, Bariri, Itaju, Ibitinga, Iacanga, Uru, Borborema e Pongáí.

Uma última sub-região, intitulada *Reprogramação*, foi delimitada com vistas a estimular atividades econômicas em municípios de pequeno porte. Os municípios que a compunham eram os de Águas de São Pedro, Conchas, Laranjal Paulista, Porto Feliz, Itu, Salto, Elias Fausto, Capivari, Rafard, Tietê, Saltinho, Piracicaba, São Pedro e Santa Maria da Serra.

No quadro abaixo estão sintetizadas as proposições gerais do plano, as ações propostas para atingir os objetivos e os resultados apontados pela pesquisa realizada.

**Quadro I. PROJETO CALHA – Principais ações propostas e os seus resultados**

Proposições Gerais	Ações	Resultados
Uma nova divisão do Estado	1-Criação de Conselhos Regionais 2-Comitês de Gestão	1-Essa meta não foi atingida 2-Essa meta não foi atingida
Interiorização da indústria	1-Criação de Incubadoras Empresariais Tecnológicas 2-Conjuntos Empresariais e Distritos Industriais; Pólos Industriais de Modernização 3-Centros de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes 4-Programa de Controle Ambiental	1-Pouco expressivo 2-As Indústrias continuam centralizadas em poucas áreas do estado 3-Essa meta não foi atingida 4-Essa meta não foi atingida
Otimização do transporte intermodal	1-Construção do Terminal Hidroviário de Ilha Solteira, de Conchas, e de Pederneiras 2-Melhorias nas malhas ferro e rodoviárias 3-Articulação intermodal, sistema hidroviário e de terminais 4-Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes	1-Alcançada em parte 2-Em Pederneiras já há o Porto intermodal, e, ficam previsões para futuros empreendimentos 3-Em relação à ferrovia, outras eclusas e grande parte da articulação intermodal não foram realizadas 4-Essa meta não foi atingida
Desenvolvimento e modernização da agropecuária	1-Extensão da rede de energia elétrica rural 2-Reorganização da produção agrícola 3-Recuperação dos recursos naturais 4-Programa de Regionalização da Produção e Consumo de Alimentos - PROCALI 5-Programa de Assentamento Fundiário e Organização Agrária do Estado 6-Linhas de financiamento do Banespa	1-Pouco expressiva 2-Os movimentos populares demonstraram insatisfação em vários segmentos, como na recuperação dos recursos naturais, assentamentos 3-Essa meta não foi atingida 4-Essa meta não foi atingida 5-Criado pelo INCRA 6-Essa meta não foi atingida
Desenvolvimento do turismo e da preservação do patrimônio ambiental	1-Saneamento e drenagem 2-Melhoria de aeroportos e terminais de passageiros 3-Obras em complexos turísticos 4-Programa de Manejo das Unidades de Conservação 5-Programa de Regulamentação e Implementação das Áreas de Proteção Ambiental – APAs	1-Os planos pouco se realizaram 2-Essa meta não foi atingida 3-Essa meta não foi atingida 4-Essa meta não foi atingida 5-Pouco expressiva
Implementação do Mercado Comum dos Países do Cone-Sul – MERCOSUL	1-Permissão do livre comércio Instituição de taxas cambiais indiferenciadas 2-Construção da barragem em Itaipu	1-Pouco expressivo. Há questões políticas entre alguns países do MERCOSUL 2-Há construções para navegação esbarrando em embargos judiciais

Fonte: Pesquisa de Campo e em Instituições (Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná – CITP, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM e a Companhia Energética do Estado de São Paulo – CESP)

A pesquisa mostrou que poucas propostas foram efetivamente realizadas. As ações para mudanças no cenário regional deveriam ter como base medidas de planejamento para o aproveitamento das capacidades locais, unindo as políticas regionais à política econômica nacional, o que não foi concretizado. Perguntadas sobre isso, as lideranças locais entrevistadas revelaram que não houve apoio do governo federal ou estadual para a realização de reuniões entre os municípios. Relataram ainda que, talvez em razão da forte crise econômica que atingiu o país nos anos 1990, os municípios tiveram que se voltar para si próprios, buscando soluções locais para amenizar seus problemas, o que impedia o desenvolvimento de uma visão regional, que deveria ser uma iniciativa do estado. Pode-se dizer que práticas defensivas entre municípios não permitiram que se desenvolvesse uma perspectiva regional.

Dentre os fatores que mais contribuíram para a não realização do plano foram apontados: as questões políticas – como as decorrentes de diferenças partidárias, os custos com viagens dos prefeitos para as reuniões e o temor de uma redefinição das regiões administrativas do Estado de São Paulo –, a inexistência de um coordenador-responsável pela execução do projeto e a falta de envolvimento dos atores locais. A questão mais importante apontada pelos entrevistados relacionava-se ao avanço insatisfatório no setor de transportes em relação à própria hidrovia e à ausência de empreendimentos ferroviários que favorecessem a integração regional. Informações divulgadas pelo jornal *Folha de São Paulo*, em edição de 07 de dezembro de 2010, indicavam que a capacidade de uso da hidrovia era de apenas 20%. Na mesma edição, o governo federal anunciava para 2011 a construção de um estaleiro na cidade de Araçatuba para fabricar embarcações destinadas ao transporte hidroviário do etanol produzido nas regiões centro oeste para a refinaria de Paulínia. Contudo, como se procurará mostrar nas considerações finais deste artigo, em razão do assoreamento dos leitos dos rios provocado pelo desmatamento e pelo tipo de agricultura que se desenvolveu na região, a construção desse estaleiro em Araçatuba também não se efetivou.

Do mesmo modo, a construção da barragem de Itaipu não avançou, em virtude da dificuldade de se obter o necessário entrosamento entre os países envolvidos. Pesou também a ausência da cultura de cooperação. O turismo na região, um

aspecto fortemente destacado no plano, não avançou como se previra e as poucas iniciativas geraram baixa empregabilidade; já a preservação do meio ambiente, outro ponto importante do projeto, ficou limitada às iniciativas populares que dependem de instância federal para o cumprimento das Leis. Também foram apontados pelos entrevistados fatores relativos a invasões de terras e a existência de grandes extensões de terras pouco produtivas por ausência de iniciativas e recursos.

## **O Plano de Fomento (1996): objetivos, ações e resultados do plano**

O Plano de Fomento para a Hidrovia Tietê-Paraná foi concluído em 1996 e propunha, através do estabelecimento de regiões hidroviárias, a fixação de 23 polos industriais, 17 polos de turismo e 12 centros de distribuição de cargas, com a previsão de gerar 900 mil novos empregos em 15 anos e de movimentar cerca de US\$ 7,8 bilhões em investimentos privados. Objetivava a formação de polos industriais e turísticos hidroviários, além de catalisar a fixação comercial e agrícola ao longo da Hidrovia Tietê-Paraná, buscando criar um processo ordenado de crescimento econômico. Também previa a criação de diversos núcleos de desenvolvimento ao longo da Hidrovia (CESP, 1992).

Essa política de investimentos na área, segundo revelou a pesquisa realizada, teve poucas respostas municipais diferenciadas ao longo da calha do rio, gerando apenas alguns resultados positivos isolados, tais como o polo intermodal de Pederneiras e os Terminais de Anhembi, Santa Maria da Serra e São Simão. A base operacional do Terminal de Araçatuba, a despeito do alto investimento realizado, não obteve o dinamismo esperado. Em outros casos, como em Artemis (região de Piracicaba), não se foi além da aprovação do Estudo de Impacto Ambiental pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

O plano de Fomento propunha a realização de reuniões sistemáticas, envolvendo os municípios lindeiros, os municípios polarizadores, os empresários e a CESP. Segundo Bernardes (2002), dentre os objetivos do plano, estavam a formação de associações, o estímulo à criação de polos, a construção de terminais hidroviários e o apoio aos novos negócios. Esperava-se que com a consecução desses objetivos fosse possível atrair investimentos privados para o interior do estado de São

Paulo. Chega a parecer ilógico que os técnicos elaboradores do plano pudessem acreditar que apenas com a realização dessas reuniões e com as associações entre os municípios interessados seria possível atingir todos os seus objetivos. Não se previu a ocorrência de variáveis intervenientes que poderiam dificultar ou inviabilizar o fomento, como foi o caso, por exemplo, da resistência de alguns atores participarem devido a diferenças partidárias e interesses conflitantes.

No quadro abaixo estão sintetizadas as proposições gerais do plano, as ações para atingir os objetivos e os principais resultados apontados pela pesquisa realizada.

**Quadro II. PLANO DE FOMENTO: Principais Propostas e Resultados**

Propostas Gerais	Ações	Resultados
Atingir o desenvolvimento Regional, representado pela dinamização das atividades econômicas e pela melhoria da qualidade de vida da população regional, respeitando o equilíbrio ambiental.	1-Criação de Associações Intermunicipais 2-Criação de pólos industriais 3-Construção de terminais hidroviários 4-Plano de desenvolvimento do vale do Piracicaba 5-Construção da Barragem de Santa Maria da Serra	1-Resultado pouco expressivo 2-Algumas das iniciativas foram realizadas como: o pólo intermodal de Pedreiras, o Terminal de Anhembi, o de Santa Maria da Serra, Araçatuba e São Simão 3-A base operacional do Terminal de Araçatuba, de alto investimento, não está tendo o dinamismo esperado. Em Ártemis (região de Piracicaba) o Estudo de Impacto Ambiental aguarda a aprovação definitiva da Secretaria Estadual do Meio Ambiente 4-Criação do Consórcio Tietê- Paraná 5-Não se realizou. Houve asfaltamento das BR-163 e 364, expansão da Ferronorte, modernização do Porto de Santos. Há previsões ou planos futuros
*Revalorização do Rio Tietê, resgatando a sua importância na ocupação do Estado.	1-Vencer o desnível de Itaipu 2-Plano de desenvolvimento do vale do Piracicaba	1-Não houve grandes empreendimentos o que torna pouco expressivo o alcance das proposições em relação à revalorização do Rio Tietê 2-Há reconhecimento da grande importância da Hidrovia, mas as ações apresentam resultado pouco expressivo
*Incorporação da Hidrovia Tietê-Paraná como meio de transporte regional.	3-Construção da Barragem de Santa Maria da Serra 4-Construção de portos para embarque	3- Há Projeto de Aproveitamento Múltiplo de Santa Maria da Serra, que vai além dos pólos industriais previstos, considerando as condições logísticas criadas. O projeto induzirá a criação de um entroncamento multimodal na região englobando os modais hidro, ferro, rodo e duto viário, efetivando uma interação da região de Campinas/Piracicaba com o sistema hidroviário e melhorando a condição da hidrovia como corredor de exportação de produtos agrícolas do Centro-oeste Há o Porto intermodal de Pedreiras que avança como meio de transporte regional

Fonte: Pesquisa de campo e em instituições (Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná – CITP, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM e Companhia Energética do Estado de São Paulo – CESP)

Os resultados da análise mostram que o Plano de Fomento, ainda que desse ênfase ao desenvolvimento regional a partir do transporte hidroviário, visava também desenvolver outros setores, como o turismo, a energia, a pesca e o esporte. Ou seja, tratava-se de um plano ambicioso que pretendia implantar um uso múltiplo para a hidrovia, aproveitando o rio não apenas para o transporte, mas também para a realização de outras atividades correlatas. Não obstante tais intenções, o que se observa é que o resultado foi bastante limitado.

Dentre os principais fatores apontados como entraves à realização do plano destacam-se as questões políticas, relacionadas às dificuldades de se reunir os prefeitos dos municípios em face das divergências das lideranças locais acerca de como participar e dos interesses conflitantes que moviam os diversos atores. Tais dificuldades políticas tiveram um papel determinante para inviabilizar o plano e para fazer com que os recursos hídricos do Tietê continuassem a ser pouco explorados, impedindo assim que o rio pudesse cumprir um papel na integração regional produtiva.

Segundo foi apurado pela pesquisa, não houve capacidade política para se estruturar um processo de planejamento adaptado ao vale do Tietê que tornasse viável a Hidrovia Tietê-Paraná como opção efetiva de transporte regional. Além disso, também faltaram os investimentos no modal de transportes, já que reiterando a lógica em vigor no país se teria dado prioridade ao transporte rodoviário.

## **O Máster Plan (ADTP, 1996)**

O Tietê-Paraná Máster Plan, realizado pela Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná, foi o terceiro plano proposto para a região da hidrovia. Diferentemente dos dois primeiros, o Máster Plan foi realizado pela iniciativa privada e tinha um caráter nacional, ou seja, abrangia uma área de planejamento maior do que a área da hidrovia, na realidade apenas um de seus objetivos.

Foi organizado em cinco capítulos, sendo que apenas os dois primeiros estavam efetivamente relacionados a hidrovia. Em seu capítulo I, está contextualizada a situação político-econômico do Brasil à época que incentivava a participação da iniciativa privada no setor de infraestrutura, a partir do Programa Nacional de Privatizações e da Lei de Concessões, sancionada em 1995.

Este capítulo retoma as grandes transformações pelas quais o país passava naquele momento, apresentando sua crença na possibilidade que essa nova etapa de desenvolvimento fosse alavancada por investimentos privados. Com essa perspectiva, os técnicos que elaboraram o plano deixavam clara a exigência de redefinição das funções do Estado, posicionando-o como regulamentador e fiscalizador dos setores em que, até então, atuava também como investidor.

Os eixos de desenvolvimento, apresentados no capítulo II do TPMP, traduziam uma estratégia que tinha como suporte básico a circulação e os negócios, cujas linhas de desenvolvimento eram concebidas como: “[...] sistemas multimodais que têm baixos custos de transportes a longas distâncias e, ao mesmo tempo, permitem uma compreensão estratégica do território brasileiro, organizado em sistemas de circulação das atividades econômicas” (ADTP, 1996, p.9).

As propostas presentes no plano atuavam como sugestões de investimentos à iniciativa privada e não especificavam as atividades a serem desenvolvidas. Por exemplo, no setor de energia sugeria-se a privatização da Light e da Cerj, no Estado do Rio de Janeiro, e da Cesp, da CPFL e da Eletropaulo, em São Paulo. Com relação aos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, não havia previsão de privatizações (ADTP, 1996, p.45). Para esse setor, previa-se também a construção de um gasoduto vindo da Bolívia, ao leste do Brasil, além da construção e operação de termoeletricas, principalmente as movidas à gás natural (ADTP, 1996, p.79). No setor de transporte, havia a expectativa de que as grandes oportunidades concentravam-se na concessão da operação, manutenção e preservação das rodovias federais, (ADTP, 1996, p.9); mencionava-se até a construção do Rodoanel da Grande São Paulo (ADTP, 1996, p.95); e estimulava-se a concessão e a melhoria das rodovias paulistas (ADTP, 1996, p.97), das rodovias do Estado do Rio de Janeiro (ADTP, 1996, p.107) e das rodovias do estado do Paraná (ADTP, 1996, p.109).

No quadro abaixo estão sintetizadas as proposições gerais do plano, as ações propostas para atingir os objetivos e os resultados apontados pela pesquisa realizada.

### Quadro III. PLANO MÁSTER PLAN – propostas e resultados

Proposições Gerais	Ações	Resultado
*Oferecer uma nova ferramenta de análise das oportunidades de negócios existentes considerando a macro região Tietê-Paraná.	1-Não foram previstas ações. Apenas o Plano deveria atuar como divulgação de oportunidades.	1-Quase inexistentes. Não houve continuidade de estudos pertinentes
*Despertar o interesse de empresários para a região dos vales do rio Tietê-Paraná, principalmente nos setores de infraestrutura, desdobrados a partir de programas de privatizações e concessões dos Governos Federal, Estadual e Municipal.	1-Não foram previstas ações	1-O Plano em si não alcançou os objetivos. 2-No setor de transportes houve privatizações de rodovias com cobrança de pedágio 3-Foram realizados terminais privados na Região de Anhembi, São Simão
*Fazer parcerias com a iniciativa pública e convênios com entidades e empresas.	1-Não foram previstas ações	1-Estudos realizados pela CESP indicaram grande potencialidade e condições favoráveis à implantação de um pólo industrial em Artemis (15 km da área urbana de Piracicaba), e de um pólo turístico na região da curva da Samambaia
*Apresentar resumos de projetos agrupados por setores de infraestrutura.	1-Não foram previstas ações	1-Resultados inexistentes

Fonte: Pesquisa de Campo

Observação: As instituições envolvidas nesse projeto foram ADTP e a CESP – Companhia Energética do Estado de São Paulo. Os meios de verificação foram através da bibliografia consultada, das entrevistas realizadas e da análise do plano.

O estudo das propostas do Máster Plan aponta para um conteúdo muito geral, voltado essencialmente a fazer indicações e sugestões ao setor privado que, diga-se de passagem, ao final, muito pouco investiu na área. No que se refere ao setor público, praticamente, não havia indicações. O que pode ser observado no tratamento dado às ferrovias, pois, a despeito das enormes oportunidades de negócio mencionadas no TPMP/ADTP, as mesmas não receberam a atenção que mereciam por sua importância estratégica. Em realidade, esse meio de transporte prosseguiu sendo pouco valorizado, tendo como consequência um abandono que se reverte em alto desperdício de bens públicos.

Os terminais hidroviários, considerados de menor custo, também não tiveram o desenvolvimento previsto. Hoje se sabe que poucos foram os terminais construídos ao longo da hidrovía Tietê-Paraná. E, muitos dos que foram construídos não oferecem as condições adequadas para todos os tipos de produtos.

Inclusive, existe um projeto de construção de um álcool duto, ligando as usinas do interior até Paulínia, de onde se chega até o porto de Santos para exportação, mas que ainda não começou a ser implantado.

No setor de telecomunicações, as principais oportunidades mencionadas envolviam a expansão da telefonia no Estado de São Paulo (ADTP, 1996, p.179), e a ampliação e melhoria do sistema telefônico no Rio de Janeiro (ADTP, 1996, p.181), no Paraná (ADTP, 1996, p.182), em Minas Gerais (TPMP, 1996 p.183) e no Mato Grosso (ADTP, 1996, p.185). As ampliações aconteceram, mas revelaram-se inócuas, pois seu custo aumentou significativamente e a população de forma geral aderiu à telefonia móvel.

O projeto de desenvolvimento do Vale do Piracicaba foi parcialmente desenvolvido. Segundo os técnicos do projeto, os atuais terminais hidroviários de Conchas e Pederneiras têm capacidade limitada e a desvantagem de estarem relativamente longe da Grande São Paulo. Assim sendo seria preciso encontrar um local para a instalação de um novo polo intermodal, se possível mais próximo da região metropolitana de São Paulo. O ponto encontrado, segundo os técnicos, seria o Distrito de Ártemis, situado a 15 km do centro de Piracicaba, servido pela FEPASA e RFFSA, e às margens as rodovias Anhanguera, Bandeirantes e Dom Pedro I.

O custo do projeto de desenvolvimento do Vale do Piracicaba, orçado pelos técnicos em R\$ 281 milhões, deveria obter financiamento tanto do setor público quanto da iniciativa privada. Os técnicos do TPMP argumentavam que a CESP já havia feito um primeiro estudo de viabilidade econômico-financeira, com a previsão de que as obras da barragem seriam iniciadas em 1997 e que o projeto estaria totalmente implantado em 2003. Contudo, nada disso ocorreu.

A ADTP programou uma revisão periódica do TPMP, visando atualizar e ampliar a apresentação das oportunidades de investimentos. O objetivo era acompanhar a evolução das condições político-econômicas do Brasil, da região Tietê-Paraná e do mercado em geral. Da análise dos documentos nota-se que não houve continuidade dos estudos nem acompanhamento do processo de implementação dos planos, o que foi confirmado inclusive pelo depoimento do assistente técnico da DH.

Enfim, o Tietê-Paraná Máster Plan constituiu-se de um conjunto de projetos públicos e privados com a pretensão de

divulgar as oportunidades de negócios, ainda que sem um efetivo eixo norteador, enfatizando o potencial econômico da região e mostrando a necessidade de estudos contínuos e discussões produtivas para que ela pudesse se desenvolver em sua diversidade.

## **Considerações finais**

A pesquisa realizada mostrou que os objetivos, as metas e as ações propostas pelos três planos estiveram longe de ser alcançados. Analisadas as razões do insucesso dos planos a partir das características apontadas pela literatura sobre as condições que contribuem para que o planejamento regional possa ser efetivo e assim alterar uma situação vigente, observou-se que um dos fatores mais marcantes e presentes em todos os planos foi o seu distanciamento das realidades locais e regionais, que não foram mobilizadas quando da elaboração dos mesmos e nem consultadas sobre as prioridades de cada município. Ou seja, por se distanciarem das situações socioeconômicas locais e regionais, os planos negligenciaram características importantes para estimular processos dinâmicos, tanto em termos técnicos quanto políticos, na medida em que não ensejaram processos de tomada de decisão em relação ao futuro, criando ou estimulando a criação de arenas para a negociação dos múltiplos e diversificados interesses, com os quais os atores sociais estivessem efetivamente compromissados. Nos casos analisados, observou-se que essas características quase nunca estiveram presentes.

Por essas razões, não obstante tenham partido de um amplo diagnóstico regional, esses planos não podem ser considerados como efetivos processos de *intervenção racional* na realidade socioeconômica. Embora pensados como regionais, esses planos expressaram uma visão restrita de desenvolvimento e estiveram sempre muito atrelados à perspectiva de expansão da hidrovia. Com isso, ficaram excessivamente caudatários e dependentes das possibilidades desta última, que, por sua vez, não obteve o desempenho esperado.

Tanto para o Diretor quanto para o Assistente Técnico do Departamento Hidroviário de São Paulo, o Projeto Calha teve um início promissor, com base num diagnóstico bem elaborado da região estudada, gerando a expectativa de um afluxo de indústrias para a região que trariam diversificação produtiva e

abririam boas alternativas de comercialização pela hidrovia. Os planos e projetos em questão partiam do pressuposto que a utilização da hidrovia traria modificações ao cenário regional e que estas seriam acompanhadas por medidas de planejamento que permitiriam, por sua vez, o melhor aproveitamento do potencial aberto pela acessibilidade hidroviária. Contudo, essas expectativas não se realizaram, talvez porque tenha faltado desde o início o enfrentamento de algumas questões candentes e decisivas para o desenvolvimento do processo.

Pelo menos duas, absolutamente relevantes, foram desconsideradas no planejamento regional da hidrovia: a questão da seca e a questão fundiária. Em primeiro lugar, a regulação das barragens teria que levar em conta determinados fenômenos naturais cíclicos que impactam diretamente a sua operação. A região, ao longo de sua ocupação pelo homem, teve suas florestas completamente eliminadas, o que comprometeu seriamente o seu regime de águas. O desmatamento e a implantação de monoculturas, em especial a cana de açúcar (mesmo com o plantio em curva de nível), mais as pastagens, têm levado a um crescente assoreamento do leito dos antigos rios (Tietê e Paraná) e dos lagos formados em suas cercanias. Embora esse problema estivesse contemplado pelo diagnóstico do plano, não se imaginou que sua extensão e magnitude poderiam prejudicar de modo tão drástico a navegabilidade quando ocorressem as longas estiagens. Ou seja, os autores do plano não levaram em conta que, durante secas prolongadas, o baixo nível das águas poderia afetar seriamente o pleno uso da hidrovia.

Um segundo fator foi a questão fundiária, tema candente que envolve a titularidade das propriedades rurais, e que também não foi considerado pelo plano, prosseguindo até hoje como não resolvido. O fato é que o eixo seguido pelo desenvolvimento da região, cada vez mais especializado na agroindústria da cana e da soja, além de não favorecer a interiorização da indústria, tornou ainda mais explosiva a questão da titularidade das propriedades rurais e se constituiu como uma fonte permanente de graves conflitos sociais. O que contribuiu decisivamente para que o desempenho dos municípios lindeiros frustrasse expectativas, já que a esperada diversificação produtiva da região não ocorreu. Portanto, a despeito de suas intenções desenvolvimentistas, o plano não contemplava as profundas transformações ocorridas no final da década de 1990 e que haviam levado a um inédito

processo de especialização produtiva na agricultura com a expansão da agroindústria canavieira e a cultura da soja na região. Essa mudança no padrão produtivo se fez sem uma efetiva integração regional e se consolidou com a opção desses setores pelo transporte rodoviário para a distribuição de sua produção.

Portanto, ainda que substanciosos, os investimentos na hidrovia não mostraram-se suficientes para desencadear um processo efetivo de indução do desenvolvimento na região, comprometendo assim as metas anunciadas nos planos<sup>9</sup>. Com base nas entrevistas realizadas com prefeitos e com representantes de entidades locais, nota-se uma crescente desconfiança com relação ao efetivo potencial da hidrovia no desenvolvimento da região. Tal sentimento teria sido reforçado pela percepção da ausência nas ações do governo estadual de uma visão de longo prazo que privilegiasse o transporte intermodal para estimular a economia de mercado competitiva. A hidrovia foi vista pelos principais atores regionais, essencialmente, como um meio de transporte seguro e eficiente, mas que trazia vantagens econômicas apenas para alguns poucos produtos. Por isso, é recorrente nas respostas a referência à falta de uma matriz de transporte eficiente e de uma boa logística em âmbito nacional. Das entrevistas depreende-se uma posição crítica com relação aos planos elaborados: ainda que do ponto de vista técnico, o planejamento tenha feito propostas para o futuro, não se criaram as condições para viabilizá-las, já que não se conseguiu a articulação efetiva dos principais atores regionais.

Embora o diagnóstico realizado tenha sido um bom ponto de partida, não se observou nenhuma realimentação de informações e nem mesmo o interesse em readequar as ações às novas condições políticas que emergiam em fins dos anos de 1990 e início do século XXI. As mudanças no papel do Estado, decorrentes da expansão neoliberal, anunciando a importância da presença da iniciativa privada nos investimentos, embora apontadas pela Agência de Desenvolvimento do Tietê-Paraná (ADTP), responsável pelo Máster Plan, um dos planos analisados, não contribuíram para ações voltadas ao desenvolvimento regional. Basta observar que o plano de atrair investimentos privados para a região gerou resultados bem mais modestos que o esperado.

---

<sup>9</sup> Uma das condições para o seu uso mais intensivo como meio de transporte dependia da solução do problema do desnível da barragem de Itaipu e da construção da barragem de Santa Maria da Serra, possibilitando assim que a hidrovia pudesse chegar até Piracicaba.

Um aspecto importante que deve ser levado em conta diz respeito à verdadeira apologia que se fazia, à época, da autonomia decisória de estados e municípios em virtude da descentralização fiscal-financeira, instituída pela Constituição de 1988, que estimulava os municípios a se articularem no âmbito regional ou micro regional. Não obstante as intenções democráticas, descentralizadoras e participativas dos constituintes, no caso, o que se verificou foi um desinteresse crescente na implementação das ações propostas no plano e o aumento da endogenia dos municípios, sobressaindo-se a dimensão estritamente localista dos interesses em jogo, da qual a guerra fiscal foi uma expressão vigente. Portanto, para além da retórica democratizadora, nota-se que não foi possível articular uma perspectiva sólida de integração regional e/ou de interiorização do desenvolvimento, capaz de orientar de modo duradouro e sistemático as ações do setor público, e de estimular e coordenar a participação do setor privado.

Argumentando nessa mesma direção, o Presidente do Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná (CITP), referindo-se ao Projeto Calha, mencionaria que o mesmo não havia caminhado no sentido de se transformar num instrumento útil aos municípios por não ter conseguido realizar minimamente o principal objetivo proposto para a integração regional: resgatar para os rios Tietê e Paraná o papel de via de penetração e integração do território. Compreende-se que assim tenha sido, pois no final dos anos 1990, a interiorização do desenvolvimento, embora considerada importante em alguns planos regionais, efetivamente perdia força na agenda pública e no debate intelectual. Cada município procuraria construir sua própria pauta de interesses e com isso a perspectiva de pensar a questão regional sairia de foco. Outro aspecto importante para compreender o relativo insucesso dos planos foi a inexistência de uma instância onde se pudessem agregar os atores coletivos, e na qual os interesses e os conflitos relativos aos municípios pudessem encontrar soluções negociadas.

Mais voltados a uma concepção centralizada do desenvolvimento regional, os planos também não inovaram no que se refere à formulação de propostas para o desenvolvimento regional que envolvessem a sociedade civil em sua implementação (nesse aspecto, estavam muito aquém das experiências de desenvolvimento regional e local que já se faziam presentes

no mundo capitalista, pelo menos desde o início da década de 1980). Do mesmo modo, não estimularam práticas inovadoras capazes de dialogar e compreender demandas e situações novas, importantes para o incentivo ao desenvolvimento regional no Brasil, surgidas com o fortalecimento das políticas públicas descentralizadas de corte municipal, a partir da Constituição de 1988.

Enfim, é possível observar que os projetos, embora formulados com cuidado e rigor, não estavam à altura, seja por suas concepções seja por suas estratégias práticas, das grandes transformações em andamento no mundo capitalista quando de sua elaboração. Em várias dimensões, ou os projetos não inovaram ou não conseguiram propor formas mais flexíveis de atuação territorial. As mudanças no cenário competitivo e no próprio universo organizacional em curso exigiriam uma prática de planejamento mais flexível, que pudesse dar conta dos desafios novos que os municípios teriam que enfrentar. Ao final, diante do novo, prevaleceu uma visão centralizada do planejamento e, por isso, muitas vezes, sua prática pareceu dissociada da realidade, sendo sua funcionalidade então questionada.

É necessário considerar que a partir da globalização e dos seus impactos nas regiões a natureza do planejamento e a sua forma de aplicação ficaram alteradas. Quebraram-se distâncias entre o local e o global, e novos atores surgiram influenciando diretamente processos de gestão e cedendo lugar às alianças, às redes e às parcerias. Por isso, inovar em um projeto de planejamento regional envolve retomar sua concepção a partir de um novo papel do Estado, que se proponha fixar os princípios básicos do federalismo econômico por meio dos quais se poderão conhecer os campos de ação entre União e unidades federadas.

Os resultados aqui apresentados não têm qualquer perspectiva de oferecer um modelo normativo para essa problemática, até mesmo porque os dados analisados seriam insuficientes para sustentar tal pretensão. O que se procurou realizar foi um resgate das intenções, fundamentos, objetivos e projetos propostos pelos planos, cotejando essas informações com avaliações de dados e com depoimentos de pessoas que estiveram envolvidas com os planos, para se realizar uma análise dos impasses e limites enfrentados. Nesse sentido, não se teve a pretensão de fazer neste texto uma proposta conceitual de um novo modelo de planejamento regional, mas sim, com base

nas experiências analisadas, sugerir um caminho metodológico semelhante àquele trilhado por Albert O. Hirschman (1958), e caracterizado como *holístico, sistêmico e evolutivo*.

Os planos de desenvolvimento regional, se quiserem ter sucesso, terão que articular a temática do desenvolvimento local com políticas públicas focadas e concebidas a partir de processos inovadores de deliberação no âmbito da região. Ou seja, será preciso estabelecer novos nexos entre a valorização das abordagens regional-local, o reconhecimento das condições macroeconômicas e a sensibilidade para a questão da descentralização política e administrativa. Sem o estabelecimento desses nexos, será muito mais difícil de se atingir um desenvolvimento endógeno e sustentável para as regiões e/ou estados federados brasileiros. O que significa também que a dimensão ambiental deve ser incorporada de modo definitivo a essa nova agenda.

DE LORENZO, H. C.; QUEDA, O.; CORREA, M. A. Waterway and regional development: a study of development projects of the valleys of Tietê and Paraná in the state of São Paulo. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.193-221, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper aims to examine three regional development plans proposed for the region of the valleys of rivers Tietê and Paraná: Rail Project (ISCO, 1994), the Development Plan (CESP, 1996) and Máster Plan (ADTP, 1996). The interest in conducting the study relies on the possibility that it may contribute to the debate on the reshaping of public policy and style necessary to establish a new pattern of regional development in the country.*

■ **KEYWORDS:** *Regional Planning. Waterway and regional development. Development projects of the Tietê and Paraná valleys.*

## Referências

ADTP (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO TIETÊ-PARANÁ). *Tietê-Paraná Máster Plan: infraestrutura, mercado e negócios*. São Paulo: ADTP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Hidrovia, uma alternativa de desenvolvimento regional*. Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná. Apoio CESP. São Paulo: Prêmio Editorial Ltda, [19\_].

AMARAL J. F. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.14, p.21-32, dez. 1996.

ANDION, C. Planejar em épocas de incerteza é possível? Mudanças no cenário econômico mundial transformaram a natureza e a função do planejamento empresarial. *Faebusiness*, Santa Catarina, n.3, p.41, set. 2002.

BAENINGER, R.; LEONELLI, G.; BOLLIGER, C. Municípios da Hidrovia Tietê-Paraná: regionalização e dinâmica socioespacial. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XIII, 2002, Ouro Preto, MG. *Resumos...* Ouro Preto: ABEP, 2002. p.2-30.

BERNARDES, E. M. *Desenvolvimento do Vale do Tietê-Paraná: um enfoque de estoques de capitais*. 2002. 139f. Tese de Doutorado (Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2002.

\_\_\_\_\_. Análise dos projetos de desenvolvimento dos Vales dos Rios Tietê e Paraná. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: n.2, v.40, p.52-237, mar./abr. 2006.

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, ETENE, 1989. p.646-687.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programa de gestão da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial*. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/desenvolvimentoregional>>. Acesso em: 03 de ago. 2011.

CESP (COMPANHIA ENERGÉTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO). *Hidrovia Tietê-Paraná: plano de complementação, operacionalização e fomento*, 1992. (mimeo).

CITP (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL TIETÊ-PARANÁ). *Tietê-Paraná Projeto Calha*. São Paulo: Caracterização Regional, 1994. p.5-67.

CORREA, M. A. *Hidrovia e desenvolvimento regional: estudo dos projetos de desenvolvimento dos vales do Tietê e Paraná no Estado de São Paulo*. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento

Regional e Meio Ambiente) – Centro Universitário Uniara, Araraquara, 2009.

GALVÃO, O. J. A. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. *Planejamento e políticas públicas*, Pernambuco, n.13, jun.1996.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, Paraíba, n.15, jun. 1997.

HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

MIGLIOLI, J. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Voos, 10).

MIRANDA NETO. *A crise do planejamento*. São Paulo: Nórdica, 1981.

RATTNER, H. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo: Nacional, 1974.

SICSÚ, A. B.; LIMA, J. P. R.; SILVA, G. V. *Novas lógicas do planejamento regional e a valorização do local: estudos de casos em Alagoas e Pernambuco*. Sergipe: UFS, 2006.

SZMRECSÁNYI, T. *O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)*. Campinas-SP: Hucitec; UNICAMP, 1979.

## **Bibliografia consultada**

ROSSETTO, O. F. J. Secretaria dos Transportes. Projetos e ações em desenvolvimento. In: ENCONTRO DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES NO OESTE PAULISTA. Hidrovia Tietê-Paraná, 1., 2005, São Paulo. *Anais ... Araçatuba*, São Paulo.

ROSSETTO, O. F. J; FIGUEIREDO, J. P. *Planos e projetos hidroviários*. [nov. 2007]. Diretor e Assessor Técnico do DH (Departamento Hidroviário). Entrevistador: Mário Augusto Corrêa, São Paulo, 23 nov. 2007, 120 min.



# **TEORIA POLÍTICA**



# PLURALISMO: ORIGENS DE UMA TEORIA PARA TEMPOS DE CRISE

Daniela MUSSI<sup>1</sup>

■ **RESUMO:** O presente artigo recupera a tese do surgimento do “liberalismo dos grupos de interesse” na ciência política como tentativa de solucionar uma crise paradigmática a partir do início do século XX nos Estados Unidos. Sob o contexto histórico de emergência da administração e do estatismo como desafios centrais da política, busca remontar os principais aspectos do pensamento pluralista. Este, por meio da crítica ao conceito de soberania e proponente do conceito de grupos de interesse como base explicativa da política, buscava compor uma nova “filosofia pública” e uma metodologia científica de estudo da política. Por fim, o texto apresenta elementos da crítica geral ao pluralismo, apontando os desafios para uma ciência política realista e crítica, capaz de repor a centralidade dos partidos políticos e do interesse público.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Pluralismo. Partidos políticos. Filosofia pública. Ciência Política.

## A crise do liberalismo como filosofia pública

A institucionalização da ciência política nos Estados Unidos, na virada do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, coincidiu com a intensificação do compromisso com os princípios do liberalismo, com o estudo do papel das instituições e com a preocupação com o rigor científico (BIANCHI, 2011, p.77; SEIDELMAN; HARPHAM, 1985). Nesse período, sob o reflexo de uma crise mais ampla, a ciência política norte-americana

---

<sup>1</sup> UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Campinas – SP – Brasil. 13083-896 – danixhm@gmail.com

foi marcada pela ofensiva contra o chamado pensamento “formalista” e “tradicional” e pela emergência de iniciativas voltadas para uma construção metodológica rigorosa de uma Ciência da política. Era um momento de crescente crítica à “reificação das instituições” realizada pelo pensamento político desde o final do século XVIII e durante todo o século XIX, que “olhava para as instituições [políticas] como entidades à parte de quaisquer componentes individuais”; e, ao mesmo tempo, de emergência da exigência de maior “realismo” no tratamento das mesmas (DAHL, 1961, p.766).

O problema do realismo, na verdade, não era apenas uma questão científica, acadêmica. As tensões do universo intelectual expressavam uma crise mais ampla, da própria capacidade de “dar cor à Constituição, influenciar políticas de governo, moldar critérios de julgamento” – aquilo que constituiria mais propriamente uma “filosofia pública”<sup>2</sup> nos Estados Unidos (LOWI, 1969, p.4). Esta conseguiria conjugar, com dificuldade, até meados dos anos 1930, a defesa do liberalismo político, a valorização do papel do Estado e a desconfiança (ou mesmo a oposição) à democracia e ao povo com uma fortalecida vida autônoma dos estados da Federação em relação ao Governo central (BIANCHI, 2011, p.90; LOWI, 1967, p.5). Dada uma esfera pública nacional até então relativamente pequena, as instâncias de conflito político permitiam que tanto dirigentes políticos quanto intelectuais liberais se mantivessem absolutamente insensíveis ao “problema popular” e, ao mesmo tempo, acreditassem que os americanos aceitavam a visão de que existiria “uma economia natural”, intocável, vinculada estreitamente à “santidade da propriedade” e à “moral conectiva do contrato” (LOWI, 1969, p.5-6).

A atitude ambígua dos intelectuais e dirigentes políticos explicitava seu caráter ambíguo desde a Convenção da Filadélfia (1787), quando a Constituição americana cristalizou uma atitude dual com relação à vida partidária. Por um lado, os partidos políticos, os direitos de organização e de agitação eram assegurados, reconhecidos como fundamentos para a realização

---

<sup>2</sup> Theodore Lowi toma emprestado de Walter Lippmann o conceito de “filosofia pública” para significar “qualquer conjunto de princípios e critérios acima e além do alcance do governo e dos homens de Estado, pelo qual as decisões do governo são orientadas e justificadas [...] algo que toda comunidade política [polity] estável possui” (LOWI, 1967, p.5). Além disso, torna a “filosofia pública” identificável também ao sentido que Gaetano Mosca atribui ao termo “fórmula política”, ou seja, “a base jurídica e moral, na qual se assenta o poder da classe política [...] a qual os filósofos do direito normalmente chamam por princípio de soberania” (MOSCA, 1982, p.634).

da liberdade. Por outro, o documento estabelecia uma complexa divisão e um equilíbrio de poderes, associados a uma intrincada estrutura governamental, pensada para tornar os partidos irrelevantes:

Era esperado que os partidos se perdessem e se exaurissem em tentativas fúteis para encontrar seu caminho no quadro labiríntico do governo, assim como é esperado o desgaste de um exército atacante quando este luta contra as artimanhas de defesa de uma fortaleza (SCHATTSCHEIDER, 1942, p.7).

Com o passar dos anos, porém, a hegemonia liberal-conservadora passou a mergulhar em crises cíclicas. A questão de “expansão” *versus* “contração” da esfera pública perdeu espaço e as inconsistências entre as “demandas capitalistas” e aquelas de “domínio popular” se tornaram cada vez mais agudas. Os impasses, evidentemente, engrandeceram com os conflitos não resolvidos pela Guerra Civil (1861-1865), processo de efetivação do poder político do Norte industrializado sobre o Sul agrário e de consolidação do Estado norteamericano. Na medida em que era exigido desse Estado que ampliasse suas funções e se estabelecesse como centro político socialmente enraizado, as contradições entre as ideias predominantes das elites dirigentes, intelectuais e econômicas e os anseios populares passaram a tornar as ideias elitistas “irrelevantes e, portanto, erradas” (LOWI, 1969, p.7).

Entre a Guerra Civil e a Grande Depressão do final da década de 1920, o grande debate sobre política pública se tornou um debate sobre “a natureza e as consequências das maiores ou menores esferas de governo para a política” (LOWI, 1967, p.5). E, quanto mais a filosofia pública liberal-conservadora declinava, mais as relações sociais passavam a parecer monstruosas aos seus adeptos; e, cada vez com mais dificuldades, os intelectuais e dirigentes políticos buscavam nela a fonte filosófica para governar. Afinal, originalmente, os pressupostos do liberalismo eram incompatíveis com a ideia de instrumentalização da arena política para um governo popular concreto (SCHATTSCHEIDER, 1942, p.8).

Além disso, entrava em xeque a noção de “equilíbrio” presente no modelo dos economistas liberais, que significava a estabilidade dos preços conjugada à realização da harmonia, da felicidade e da ordem pública. Os trabalhos de revisão da

economia política liberal passaram a revelar aspectos de uma realidade “popular” antes não percebida nos estudos das leis econômicas de desenvolvimento e em contraste com o modelo liberal-conservador (SANDEL, 1998). Essas descobertas levaram paulatinamente à rejeição da competição de mercado como base explicativa e imperativa da vida política. Estudos teóricos que retomavam referências clássicas do pensamento liberal sobre a divisão do trabalho, o crescimento populacional, o decréscimo dos salários e a especulação imobiliária evidenciavam, agora, o capitalismo como modo de produção com características autodestrutivas. A industrialização e a urbanização, produtos desse modo de produção, criavam problemas que não seriam necessariamente solucionados pelo capitalismo.

As implicações da industrialização e da urbanização eram muitas: os avanços da divisão do trabalho demandavam o aumento da população; da mesma maneira, o aumento da produtividade tornava o crescimento demográfico uma possibilidade e uma necessidade. A população, porém, era “gravemente afetada” por esse processo, na medida em que a produtividade levava aos impasses sociais da concentração populacional. Essa concentração, por sua vez, conduzia à pressão pelo aumento da produção, o que contrastava com baixas taxas de lucro geradas pelo aumento do valor dos aluguéis.

A filosofia pública “capitalista”, “corrompida por sua complacente insistência em sua própria aplicação universal”, exigiu uma inflexão no sentido do estudo e formulação a respeito da vida associativa nas sociedades industriais. Em especial, emergia como tema de reflexão o conjunto de instituições com tamanhos e funções distintas que tinham por objetivo organizar interesses específicos e enfrentar os dilemas da industrialização e da urbanização. Desse modo, a administração dos grupos de interesse se converteu em objeto de estudo importante dos intelectuais na primeira metade do século XX, o que foi acompanhado por desafios paradigmáticos: a) como lidar com o fato de que a administração pública é um processo de “controle consciente” desses grupos, não mecânico, e que este é um fato determinante da conduta política moderna; b) como entender que, ainda que existam mecanismos autorregulados, estes aos poucos são deslocados do sentido da competição de mercado para o sentido da competição entre grupos (LOWI, 1969, p.29)?

Por um lado, a justificação de programas de governo com base no universo “popular” requeria, acima de tudo, a proclamação da supremacia das instâncias representativas nacionais, especialmente o Congresso (LOWI, 1967, p.13). Por outro, a emergência dos grupos de interesse impunha um desafio necessário para pensar a ideologia e a organização social. Em outras palavras, era necessário conjugar o estatismo da política (“controle consciente”) ao pluralismo da economia (“competição de grupos”). Essa conjugação, por sua vez, precisou ser realizada também no universo acadêmico, especialmente na ciência política, de maneira a operar a construção da nova filosofia pública: o liberalismo dos grupos de interesse. Essa é a pré-história do pensamento pluralista.

## **Liberalismo e grupos de interesse**

A crise da democracia norte-americana, do consenso moral e popular ao redor de suas instituições se aprofundou enormemente após a I Guerra Mundial, e a primeira coisa feita para operar a construção da nova filosofia pública a partir dos escombros do liberalismo conservador foi reconhecer a importância da expansão da esfera administrativa no capitalismo, tanto em âmbito privado como público, como fonte de estabilização política e econômica (SEIDELMAN; HARPHAM, 1985, p.113).

A administração privada, em especial, adquiriu grande importância. Entre 1900 e 1950, por exemplo, o número de empregos administrativos na indústria dos Estados Unidos se expandiu enormemente em comparação com o número de empregos na linha de produção, e o mesmo aconteceu em países europeus como Suécia e Grã Bretanha. Comparativamente, a vida associativa na esfera privada era composta de estruturas administrativas bastante elementares, cujas funções mais importantes estavam vinculadas à regulação das atividades em uma mesma indústria ou setor. Sua definição como “grupo de pressão”, em sentido político, era incompatível, já que, ao contrário de desequilibrar o sistema produtivo, a descentralização da vida administrativa nessa esfera havia se tornado uma necessidade e um fator de estabilização Pós-Guerra (LOWI, 1969, p.37). Quando muito, era possível dizer que essas associações continham um poder político potencial, mas apenas ocasionalmente se engajariam na esfera política.

A vida associativa na esfera pública, por outro lado, provocava instabilidade política, na medida em que era composta por grupos de interesse que atuavam como grupos de pressão. Além disso, estes ampliavam seu alcance na medida em que fortaleciam sua estrutura administrativa. Isso era perceptível especialmente para os grandes grupos de pressão com importância política nacional (Sindicatos, Associações Comerciais, etc.), pois, ao administrarem e alargarem sua própria estrutura acabavam por reduzir a competição em seu próprio campo e conseguiam concentrar esforços nas conquistas específicas em plano nacional.

Foi justamente da percepção dos elementos importantes, porém insuficientemente explorados, da vida associativa de então que emergiu o pensamento pluralista, seja na ciência política seja como componente programático de uma nova filosofia pública, a do liberalismo dos grupos de interesse. Aqui, a questão central era “como entender as instituições para além do Estado que detém os recursos de poder e controle?” O objetivo era compreender o caráter político do universo associativo das sociedades industriais, que escapa às análises centradas no monopólio do poder pelo Estado e da política pelos partidos.

O pensamento pluralista partia de uma crítica comum ao liberalismo tradicional e ao marxismo: ambas eram concepções “unilaterais” das instituições, seja pela negação do papel do Estado no desenvolvimento social, seja pelo tratamento de exclusividade dado ao Estado no estudo da política. A teoria pluralista buscava “superar” a oposição individualismo *versus* coletivismo que, em seu entender, compunha o centro da polêmica entre as duas concepções “tradicionais”, para afirmar o caráter permanente, porém heterogêneo, da organização de interesses nas sociedades industriais.

Essa forma “intermediária” de compreender a organização da vida política estava intimamente vinculada à ideia de que o “componente administrativo confirma a realidade do modelo pluralista de sociedade” (LOWI, 1969, p.44). A administração era justamente o que favorecia a convivência entre diversos interesses em um mesmo ambiente, ou seja, uma existência corporativa dos mesmos apesar das diversidades sociais. Isso porque a administração conferiria sempre, para cada interesse básico, um núcleo institucional, tornando esse interesse passível de ser absorvido ou neutralizado sem ser eliminado, “atribuindo para cada interesse a capacidade de articular objetivos, integrar

membros, construir lideranças, em resumo, se perpetuar como tal” (LOWI, 1969, p.44).

Para a concepção pluralista, a autonomia administrativa dos grupos de interesse conferia autonomia política aos mesmos, e isso entrava em contradição latente com o princípio do monopólio do poder por qualquer grupo. Nessas condições, nenhum consenso ou coalizão política possuiria durabilidade suficiente a ponto de se institucionalizar definitivamente. A ideia de autonomia era o que viabilizava que a política não fosse mais entendida como epifenômeno da vida socioeconômica, mas sim identificada com um tipo de “mecanismo” da relação entre os grupos organizados.

Apesar de suas características mais gerais, o desenvolvimento do pensamento pluralista não foi homogêneo ao longo do século XX. É possível mapear ao menos três correntes acadêmicas distintas que, de maneira relevante, desenvolveram programas de pesquisa pluralistas. A primeira delas esteve vinculada às ideias de Arthur F. Bentley e Charles Beard e surgiu já nos primeiros anos do século, por meio do embate à teoria da soberania, através de uma perspectiva ao mesmo tempo pluralista e libertária, almejando uma metodologia realista e processual do estudo da política (ALMOND, 1999, p.239). Essas ideias marcaram o que ficou conhecido por *Progressive Era*, geração intelectual que buscava fundir o estudo da política a um programa de ação, com vistas à realização de reformas, com apoio popular, no âmbito do Estado (SEIDELMAN; HARPHAM, 1985, p.64-65). Para essa geração, os grupos de interesse eram vistos como “partículas” fundamentais da política, com funções de amparo institucional. A interação entre os grupos, por sua vez, era pensada como sendo a própria realidade política, o conteúdo abaixo da formalidade legal e institucional (ALMOND, 1999, p.239). Para tal, pensava na interação entre os poderes públicos e uma comunidade política ativa, buscando conjugar os esforços industrializantes com as necessidades colocadas pelas classes operária e média em expansão. Nesse sentido, era uma geração bastante vinculada à iniciativa normativa da ciência política do século XIX, sendo que os grupos de interesse eram pensados “como ferramentas para definir um quadro” de uma realidade em movimento (SEIDELMAN; HARPHAM, 1985, p.74).

A segunda geração do pensamento pluralista norteamericano coincidiu com uma verdadeira revolução na ciência política, e teve sua história conectada aos esforços institucionais levados a cabo a partir dos anos 1930, com auge nos anos 1960, a partir de intelectuais como Charles Merriam, David Truman, Pendleton Herring e James Pollock. Esse período, especialmente depois da II Guerra Mundial, foi também de protagonismo nacional da ciência política. Esta se institucionalizava desde as primeiras décadas do século, com a criação de diversos departamentos, associações, periódicos científicos, ampliação dos fundos específicos de pesquisa, conselhos, etc. (EASTON, 1957).

Suas iniciativas foram também metodológicas, com o objetivo de ampliar o campo empírico da ciência política, bem como de afastá-la de todo risco de “formalismo” e “ideologismo” (ALMOND, 1999, p.241). Marcou o nascimento de uma *Behavioralist Era*, na qual o estudo do comportamento político adquiria suma importância. Além disso, ambicionava a ampliação do alcance geográfico das pesquisas, abrangendo também estudos sobre a vida associativa em países da Europa e de regiões periféricas.

Essa segunda geração do pensamento pluralista teve ainda por característica marcante a iniciativa de afastar a ciência política de posições partidárias. Como tal, se propôs a promover “um tipo de controle social e uma engenharia democrática” capazes de criar um conhecimento racional e promover uma atitude amigável dos cidadãos frente ao governo, entendido de maneira “neutra”. Esta foi uma geração profundamente marcada pelas iniciativas de controle e centralização, pelas instituições estatais, da vida econômica e militar. O temor da mudança política e a preocupação com as consequências da “vontade” dos cidadãos, bem como a incerteza a respeito da “racionalidade” como qualidade inerente aos indivíduos, faziam parte dos problemas de pesquisa.

Por fim, essa geração “decretou” o fim da ideologia e buscou transformar radicalmente o tipo de trabalho realizado pelos cientistas políticos, o padrão de avaliação e a estrutura institucional da profissão. Buscava explicar o fenômeno do governo em termos do comportamento observável e observado; tinha seu foco na ideia de processo subjacente às instituições; enfatizava o uso de métodos empíricos; e mantinha uma distinção clara entre explicação empírica e julgamento ético (SEIDELMAND; HARPAM, 1985, p.150-152). Em linhas gerais, estabeleceu explicitamente, a partir de práticas acadêmicas precedentes, as

linhas paradigmáticas que se impuseram no campo científico em franca expansão<sup>3</sup>.

A geração seguinte – formada expressivamente a partir dos anos 1970, mas para a qual contribuíram intelectuais como Robert Dahl – se preocupou centralmente em solucionar os impasses do pensamento pluralista em sua modalidade “comportamentalista”, então predominante. Esses impasses eram gerados por uma década em que uma crise econômica internacional, conjugada a uma crise política nacional, afetou de maneira aguda a sociedade norte-americana e colocou em cheque a neutralidade da ciência política e de suas ferramentas. Essa geração precisou enfrentar a decadência do pressuposto pluralista das “coalizões estáveis para políticas efetivas” (ALMOND, 1999, p.243). Ou seja, foi confrontada com o fato de que o principal objetivo da ciência política, nesse momento, não se conectava com a construção de instituições democráticas, mas apenas com a explicação das instituições existentes em uma democracia “dada” (SEIDELMAN; HARPAM, 1985, p.157)<sup>4</sup>.

De maneira geral, as variações indicam que, apesar de muitas debilidades, o pensamento pluralista se assentou sobre um problema fundamental para a ciência política ao longo de todo o século XX: o problema dos grupos de interesse e das modalidades “intermediárias”, não clássicas, de associação política. Uma boa medida da importância desse problema é oferecida justamente pelo volume de questões teóricas e empíricas a seu respeito, em conjunturas históricas distintas. Como problema de fundo, emergia um universo político popular, pouco ou nada explorado apesar de décadas de institucionalização acadêmica da ciência política. Um universo que recolocava o problema da organização da vida política em dimensão nacional e popular, o problema da soberania, que emergira após a I Guerra sob a ameaça da revolução comunista e continuava a assombrar a ciência política.

Em suma, sobrevivente de um século de crise da democracia e do pensamento liberal nos Estados Unidos, o pluralismo – enquanto referência teórica, metodológica e política – não escapou da questão do “conteúdo” do governo (DAHL, 1979).

<sup>3</sup> Só para ter uma ideia, a Associação Americana de Ciência Política (APSA) teve seu número de filiados aumentado de 4.000, em 1946, para 14.000, em 1966 (SEIDELMAN; HARPAM, 1985, p.154).

<sup>4</sup> Interessante observar que a decadência do pensamento pluralista nesse período, por sua vez, levou a popularização de uma bibliografia de tipo “neocorporativista”. Esta fora comum anteriormente, no período entreguerras, especialmente em sua versão italiana sob Mussolini. Sua característica era ser uma variedade de pluralismo intermediária entre a perspectiva “dispersa” – libertária, característica da *Progressive Era* – e aquela mais “competitiva” – empiricista, característica da *Behavioralist Era* (ALMOND, 1999, p.247).

Aliás, uma razão importante que explica sua sobrevivência foi o fato de sempre trabalhar com o reconhecimento parcial das posições teóricas adversárias, buscando adaptá-las ao modelo pluralista.

Sob o ponto de vista realista da degeneração das ordens democráticas ao longo do tempo, esse modelo tem por base a ideia de que historicamente, e em certas circunstâncias de desenvolvimento, as antigas estruturas sociais (baseadas em relações de classe) foram enfraquecidas ou destruídas, sendo que em seu lugar emergiu uma massa de indivíduos sem lugar seguro no sistema social, desenraizados, prontos para se conectar a qualquer político arrivista que conseguisse atender seu gosto e seus desejos. Consequentemente, quanto mais essa massa intervém na política, mais indefesa se torna, mais dependente fica dos líderes fortes. Estes governam em conjunto com a massa, agradando seus gostos em troca da força e obediência necessárias para aniquilar seus opositores (DAHL, 1979, p.7).

A partir da análise pluralista do sistema político, portanto, é possível observar um processo de despolitização da base e “piramidização” gradual dos recursos políticos, ou seja, a transformação de soberanias triviais em uma ordem centrada no poder executivo. Essa mudança fora possível graças aos recursos dispersos disponíveis ao prefeito que, usados habilidosa e integralmente, haviam sido suficientes para deslocar a iniciativa da maior parte das questões para o chefe executivo (DAHL, 1979, p.309). Para que isso acontecesse, fora preciso que a quantidade de recursos obtida pelo prefeito eleito fosse sempre superior à de seu antecessor, em uma aproximação constante e progressiva entre recursos potenciais e efetivos.

Apesar disso, para o pensamento pluralista, as ações de um “arrivista” nunca poderiam gerar uma contramobilização que exaurisse seus recursos sem a ampliação substancial de sua influência. Nesse sentido, os sistemas pluralistas advogam uma “trava de segurança” contra a tirania, que coincidiria com a permanente emergência de grupos de pressão renovados, para os quais os recursos dispersos estariam sempre disponíveis. Sempre que a perspectiva da perda de influência fosse grande o suficiente, os cidadãos ameaçados começariam a fazer uso dos recursos dispersos e disponíveis no sentido de remoção da ameaça (DAHL, 1979, p.310).

Em suma, para o modelo que serviu de base para a edificação do pensamento pluralista, é preciso sempre contar com a substituição do conflito pela negociação, do interesse público pelo interesse privado, da organização partidária pelo grupo de pressão. Essa é a única maneira de equilibrar as relações entre interesses variados e instituições centralizadas e, assim, driblar o problema da soberania impossível, irreal, ainda que idealizável. Um pensamento que retomou, ao longo de todo o século XX, o princípio da atuação como “grupo de pressão”, ou seja, de minorias que não podem – e não desejam – tornar-se maioria (SCHATTSCHEIDER, 1942, p.189). Da parte que não pode ser o todo.

### **Sobre a expansividade do conflito e a importância dos partidos políticos**

Qual a conexão entre a teoria “e o que acontece na política”? (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.5). O problema da relação entre teoria e realidade derivava dos enigmas que a vida política colocava desde os primeiros anos do século XX, com o crescimento dos partidos e sindicatos, a proliferação das organizações as mais diversas na sociedade civil e a consolidação difícil do Estado e de suas instituições.

Um caminho alternativo ao pluralismo seria o de buscar um plano realista que levasse necessariamente à vinculação da política ao universo do conflito, com consequências importantes para a teoria. Para essa alternativa realista, era fundamental considerar que “todo conflito possui elementos que podem conduzir a um motim”, um processo de reação em cadeia, difícil de conter (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.2). No que diz respeito à realidade dos Estados Unidos da primeira metade do século XX, um bom exemplo era o conflito entre brancos e negros no qual situações localizadas se convertiam em distúrbios de grande magnitude, com centenas de envolvidos.

Em oposição às correntes pluralistas, a visão realista partiu da ideia geral de que o “fato político central nas sociedades democráticas é o caráter enormemente contagiante do conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.2). Além disso, propôs investigar mais detidamente o escopo e a fluidez do envolvimento das pessoas em um conflito, já que o resultado deste é determinado pelo sucesso das partes em luta para ampliar ou restringir “a audiência envolvida” na mesma.

Disso era possível concluir que de todo conflito decorre um “balanço de forças”, cuja equação não pode ser fixada *a priori*, descritivamente, mas apenas conjunturalmente, tomando como medida o envolvimento concreto dos indivíduos no mesmo. Essa análise, por sua vez, se fundamentava na distinção entre “interessados” e “desinteressados”, o que tornava pertinente o debate ao redor do conceito de interesse.

Para uma visão realista, as teorias pluralistas estavam montadas para pensar o conflito em esfera privada ou, ainda, para pensar formas de privatizar o conflito. Por isso o interesse central dessas em pensar o individualismo, as iniciativas empresariais autônomas, a privacidade localista. Por outro lado, era possível identificar um conjunto de teorias universalistas, preocupadas em contribuir para a socialização do conflito e que, por isso, centravam seus esforços em refletir sobre ideias universais na cultura, tais como igualdade, equidade perante as leis, justiça, liberdade, liberdade de movimento, expressão e associação, etc.

O que perpassava as teorias pluralistas e universalistas, apesar dos pontos de vista e objetivos tão distintos, era a preocupação, ora explícita, ora implícita, com a amplitude do escopo no conflito. Dentro de uma perspectiva realista, a importância desse elemento deveria conduzir ao esforço de realizar uma nova interpretação do sistema político. Aqui, o “controle da escala do conflito tem sido sempre um instrumento de primeira grandeza da estratégia política, independente da linguagem política falada” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.8).

Sob essa visão, as correntes pluralistas, em especial, passam ser identificadas como um caminho teórico-político para restringir o escopo do conflito, “localizá-lo” ao máximo, impedir que este se nacionalize. A nacionalização do conflito significaria inevitavelmente uma quebra do monopólio do poder local, um processo no qual uma nova dimensão emerge com chances reais de alteração do balanço de forças. Nesse sentido, as teorias pluralistas revelavam um forte caráter conservador no que diz respeito à quebra do equilíbrio das relações políticas.

Com essa avaliação, o que a visão realista buscava fazer não era desmerecer os méritos científicos da perspectiva pluralista, mas revelar um ponto de conexão fundamental desta com o universo da política propriamente dita, ou seja, como elemento de uma filosofia pública. Aqui, a controvérsia a respeito da natureza e papel dos partidos e grupos de pressão deveria ser considerada

como intrinsecamente vinculada à análise do escopo do conflito dentro do sistema político, em níveis locais, estaduais, nacionais e internacionais. De qualquer forma, era preciso considerar que o estudo da política exige senso de proporções, e que mudanças no escopo do conflito geram novos padrões competitivos, e novos balanços de forças e, conseqüentemente, novos resultados.

Nesse sentido, a política partidária deveria ser diferenciada da política dos grupos de interesse. Enquanto a política dos grupos de interesse é exclusiva – ainda que muitas vezes se apresente como universalizante – a política partidária se realiza na medida em que são constituídos interesses públicos, indivisíveis (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.26-27). Ou seja, na medida em que a discussão pública é sempre endereçada à comunidade em geral, a distinção entre interesses públicos e “interesses especiais” se torna uma ferramenta essencial da construção analítica.

Essa distinção de “grau” e de proporções possui conseqüências impressionantes para o estudo da vida política, e a partir dela é possível estabelecer duas duplas de categorias: existem os interesses públicos e os interesses especiais; e existem os grupos organizados e os grupos desorganizados. Além disso, para o estudo realista do conflito político, o objeto que representaria a melhor combinação a partir das categorias dadas seria o dos grupos organizados de interesses especiais.

Os grupos de interesses especiais organizados, por sua vez, comporiam o chamado “sistema de pressão”, e podem ser identificados como grupos “autoconscientes, melhor desenvolvidos, intensos e ativos” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.29). Na medida em que um grupo desenvolve um tipo de interesse que o leva a se organizar como tal, é possível concluir que também desenvolveu algum tipo de tendência política. E, na medida em que podem ser identificados como grupo e possuem membros efetivos, já se pode pensar em termos de escopo da sua ação política.

Quando se observa o volume de grupos organizados, mesmo nos Estados Unidos, é possível concluir que o sistema de pressão é muito pequeno, e não “generalizado”, como pensa a teoria pluralista. Mais do que isso, há evidências fortes de que a participação em organizações voluntárias é relacionada, majoritariamente, aos elevados *status* sociais e econômicos, já que a média de participação é muito maior nos estratos elevados da população do que em outros. O sistema de pressão, portanto,

composto pelos grupos de interesse organizados, possui uma clara tendência pró-altas classes.

Dito isso, a principal conclusão do ponto de vista realista da análise da constituição das teorias pluralistas é que os conceitos desenvolvidos por estas só fazem sentido como instrumento de análise política parcial. A política de pressão, afinal, é essencialmente uma política de pequenos grupos, pois, se todos se incorporassem, as poucas vantagens dessa forma de organização política seriam destruídas. A política compreendida do ponto de vista pluralista prevê um processo seletivo, desenhado para interesses difusos, e, portanto, desigual, a favor de uma fração da minoria.

O pensamento pluralista, nesse sentido, não conseguiu resolver o principal desafio colocado para a filosofia pública liberal na virada do século XIX para o século XX, que era pensar a entrada das massas populares na política. Ao contrário, não considerou o fato de que justamente a publicização do conflito, a destruição de seu caráter “especial” ou privado é o que pode beneficiar uma dinâmica de inclusão dos grandes contingentes populacionais na arena política. Do ponto de vista popular, os conflitos privados, afinal, devem sempre ser tornados públicos quando se pretende alterar a correlação de forças estabelecida através da ampliação do escopo do conflito (SANDEL, 1998).

A própria vida política é compreendida como processo de socialização dos conflitos, sendo o sistema de pressão apenas um estágio da mesma, inferior ao nível da política partidária. Por outro lado, a degeneração da vida partidária também passa a ser pensada como a crise de capacidade de exercer “autoridade pública”, substituída por defesa de “interesses especiais”. O partido político, nesse sentido, possuiria uma função educativa e conectiva, capaz de exercer a mediação que os grupos de pressão são incapazes de realizar. A política partidária, por fim, dependeria da capacidade de construção de solidariedade, ainda que instável e imperfeita, ao redor das questões públicas, capaz de apresentar soluções concretas e definitivas aos conflitos explicitados pelo “lado mais fraco” (SCHATTSCHNEIDER, 1975, p.40). Esse é o processo no qual é possível falar em autonomia da política, na medida em que os partidos políticos são capazes de propor e escolher estratégias e teorias, e de realizar o “ato de organização”, ou seja, de apresentar alternativas de maneira simplificada para o conjunto da população.

Por fim, buscando superar o temor elitista do pensamento pluralista com relação ao universo populoso das cidades capitalistas, a perspectiva realista apresenta a ideia de que “o instrumento mais poderoso para controlar o conflito é o próprio conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.65). Isso impõe a importância de pensar administração do conflito, para qual “a definição de alternativas é um instrumento supremo de poder”. Nesse sentido, torna-se fundamental observar que o universo dos conflitos nas sociedades industriais é também bastante desigual, compondo um sistema de hierarquização e subordinação.

Em outras palavras, não se pode esquecer que o nível partidário da política tem origem na política dos grupos, que estabelece diálogo com interesses parciais. Nesse gradiente de interesses parciais > interesses do todo, a vitória política não se dá no ataque frontal entre os grupos de interesse distintos, mas na capacidade de absorção dos adversários por meio do ataque de flanco, embate no qual, onde existem “desníveis de intensidade”, o competidor mais intenso deverá predominar (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.66). O conflito político, em uma visão realista, é permeado pelas coalizões entre interesses inferiores e interesses capazes de predominar.

MUSSI, D. Pluralism: the origins of a theory for crisis times. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.225-241, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This article reviews the theory of the rise of “interest-group liberalism” in political science as an attempt to solve a paradigmatic crisis from the early twentieth century in the United States. This under the historical context of emergency of management and statism as central challenges on politics. This, by the criticism of the concept of sovereignty and proponent of the concept of interest groups as explanatory basis of the policy, sought to compose a new “public philosophy” and a scientific methodology for the study of politics. Finally, the paper presents elements for a general critique of pluralism, pointing out the challenges for a realistic and critical political science, capable of restoring the centrality of political parties and the public interest.*

■ **KEYWORDS:** *Pluralism. Political parties. Public philosophy. Political Science.*

## Referências

ALMOND, G. *Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BIANCHI, A. Political science contra democracia: a formação de uma tradição. *Opinião Pública*, Campinas, v.17, n.1, p.76-105, 2011.

DAHL, R. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. *The American Political Science Review*. v.55, n.4, p.763-772, 1961.

\_\_\_\_\_. *Who governs? Democracy and power in a american city*. New Haven and London: Yale University Press, 1979

EASTON, D. Traditional and behavioral research in american political science. *Administrative Science Quaterly*, v.2, n.1, p.110-115, 1957.

LOWI, T. *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*. New York: Norton & Company, 1969.

\_\_\_\_\_. The public philosophy: interest-group liberalism. *The American Political Science Association Review*, v.LXI, n.1,p.5-24, 1967.

MOSCA, G. *Scritti politici*. Torino: UTET, 1982.

SANDEL, M. J. *Democracy 's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge; London: The Belknap Press of Havard University Press, 1998.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *Party government*. New York, Chicago, Toronto, São Francisco e Londres: Holt, Rinehart and Winston, 1942.

\_\_\_\_\_. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Boston: Wadsworth, 1975.

SEIDELMAN, R.; HARPHAM, E. J. *Disenchanted realists*. Political science and the american crisis: 1884-1984. New York: State University Press, 1985.

## **Bibliografia consultada**

EASTON, D. *A systems analysis of political life*. New York: J. Wiley, 1965.

EASTON, D.; GUNNEL, J.; STEIN, M. *Regime and discipline: democracy and the development of political science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

FLANAGAN, S. C.; MUNDT, R. J. (Eds.). *Crisis, choice, and change: historical studies of political development*. Boston: Little, Brown, 1973.

HIRST, P. Introduction. In: \_\_\_\_\_ . (Org.). et al. *The pluralist theory of the state*. London; New York: Routledge, 1993.

LOWI, T. *The end of the republican era*. Norman: Univ. of Oklahoma, 1995.

\_\_\_\_\_. *The personal president: power invested, promise unfulfilled*. London: Cornell Univ, 1991



## ÍNDICE DE ASSUNTOS

Argentina, p.139  
Atores sociais, p.79  
Autonomía, p.139  
Cidadania, p.161  
Ciência Política, p.225  
Conflitos Comerciais, p.17  
Desarrollo, p.139  
Desenvolvimento regional, p.193  
Eleições diretas, p.41  
Ensino superior, p.161  
Filosofia pública, p.225  
FOCEM, p.115  
Fundos Estruturais, p.115  
Hidrovia, p.193  
Inclusão, p.161  
Integração regional, p.41  
Integración, p.79  
Mercosul, p.41, p.115  
Migraciones, p.79  
Parlamento do Mercosul, p.41  
Partidos políticos, p.225  
Planejamento regional, p.193  
Pluralismo, p.225  
Políticas públicas, p.161  
Protocolo de Olivos, p.17  
Sistema de Solução de Controvérsias, p.17  
Tribunal Permanente de Revisão, p.17  
Vales do Tietê e Paraná, p.193



## SUBJECT INDEX

Argentina, p.157  
Autonomy, p.157  
Citizenship, p.190  
Commercial Disputes, p.37  
Development, p.157  
Direct elections, p.75  
Dispute Settlement System, p.37  
FOCEM, p.135  
Higher education, p.190  
Inclusion, p.190  
Integration, p.111  
Mercosul, p.33, p.157  
Mercosur Parliament, p.75  
Migration, p.111  
Olivos Protocol, p.37  
Permanent Court of Review, p.37  
Pluralism, p.239  
Political parties, p.239  
Political Science, p.239  
Public philosophy, p.239  
Public policy, p.190  
Regional development, p.219  
Regional integration, p.75, p.135  
Regional planning, p.219  
Social actors, p.111  
Structural Funds, p.135  
Valleys of Tietê and Paraná, p.219  
Waterway, p.219



## ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX*

- BRESSAN, R. N., p.17  
CEPÊDA, V. A., p.161  
CORREA, M. A., p.193  
DE LORENZO, H. C., p.193  
LUCIANO, B. T., p.41  
MARIANO, K. L. P., p.41  
MARQUES, A. C. H., p.161  
MUSSI, D., p.225  
NOVICK, S., p.79  
PAIKIN, D., p.139  
QUEDA, O., p.193  
TESSARI, G. R., p.115



# NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

## Informações gerais

A Revista *Perspectivas* publica trabalhos inéditos de autores de instituições nacionais ou internacionais na forma de artigos, retrospectivas, resenhas e traduções. Os trabalhos apresentados, desde que considerados adequados ao padrão editorial e disciplinar da revista, serão avaliados por um membro do Conselho Consultivo e por um parecerista da comunidade acadêmica com reconhecimento no tema tratado. Em caso de um parecer ser favorável e outro contrário, o texto será enviado a um terceiro membro do referido Conselho ou a um parecerista externo, dependendo do assunto do texto. Além de artigos, serão aceitas resenhas de livros, desde que tenham sido publicados no Brasil, nos dois últimos anos, e, no exterior, nos últimos quatro anos.

Os trabalhos poderão ser redigidos em português ou em espanhol. O **Título**, o **Resumo** e as **Palavras-chave** que precedem o texto deverão ser escritos no idioma do artigo; os que sucedem o texto (**Título**, **Abstract**, **Keywords**), em inglês.

## Preparação dos originais

**Apresentação.** Os autores deverão enviar duas cópias impressas do trabalho à Comissão Editorial e uma cópia deverá ser encaminhada, diretamente, por via eletrônica pelo sistema SEER. Em uma das cópias impressas, não deverá constar nem o nome dos autores, nem o da instituição à qual estão filiados, nem qualquer outro tipo de referência

que possa identificá-los. O trabalho deverá ser impresso em *Word for Windows*, versão 6.0 ou superior, em papel tamanho A4 (21 cm x 29,7 cm), com margens superior e esquerda de 3,0 cm e com margens direita e inferior de 2,0 cm. A fonte deverá ser *Times New Roman*, tamanho 12. O trabalho deverá ter uma extensão máxima de trinta páginas (incluindo referências) digitadas com espaçamento duplo. Os trabalhos que ultrapassem esse limite serão avaliados, previamente, pela Comissão Editorial que considerará a possibilidade de sua publicação.

**Estrutura do trabalho.** Os trabalhos devem obedecer à seguinte sequência: **título**, que deve ser centralizado, em maiúsculas com negrito, no alto da primeira página; **nome do autor**, por extenso e apenas o último sobrenome em maiúsculas, duas linhas abaixo do título, alinhado à direita; **filiação científica**, em nota de rodapé, puxada no final do nome do autor, constando Universidade (SIGLA) – Universidade (por extenso). Faculdade ou Instituto – Departamento. Cidade – Sigla do Estado – País. CEP – E-mail; **resumo** (com, no máximo, duzentas palavras e fonte 10), duas linhas abaixo do título, sem adentramento e em espaçamento simples; mantendo-se o espaçamento simples, duas linhas abaixo do resumo deverão constar as **palavras-chave** (no máximo sete e fonte 10), separadas por ponto final. A Comissão Editorial sugere que, para facilitar a localização do trabalho em consultas bibliográficas, as palavras-chave sejam retiradas de *Thesaurus* da área, quando

houver, ou correspondam a conceitos mais gerais da área do trabalho. Duas linhas abaixo das palavras-chave, se inicia o **texto**, em espaçamento duplo e parágrafo 1,25 cm. Os subtítulos correspondentes a cada parte do trabalho deverão figurar à esquerda, em negrito sem numeração e sem adentramento; duas linhas após o término do texto, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão constar **agradecimentos** (quando houver), **título** (em inglês, em fonte 12), **abstract** e **keywords** (*ambos, em fonte 10, espaçamento simples e itálico*). Duas linhas abaixo, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão figurar as **referências**, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

**Referências.** Devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor e seguir a NBR6023 da ABNT, de agosto de 2002.

Exemplos:

- Livros e outras monografias:

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198p.

- Capítulos de livros:

JOHNSON, W. Palavras e não palavras. In: STEINBERG, C. S. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972. p.47-66.

- Dissertações e teses:

BITENCOURT, C. M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino nas escolas paulista (1917-1939)*. 1988. 256f. Dissertação (Mestrado em

História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- Artigos e periódicos:

ARAUJO, V.G. de. A crítica musical paulista no século XIX: Ulrico Zwingli. *ARTEUnesp*, São Paulo, v.7, p.59-63, 1991.

- Trabalhos apresentados em evento (publicado):

MARIN, A. J. Educação continuada. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMAÇÃO DE EDUCADORES, 1., 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 1990. p.114-188.

- Autor entidade:

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

**Citação no texto.** O autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em letras maiúsculas, separado por vírgula da data de publicação (BARBOSA, 1980). Se o nome do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data entre parênteses: “Moraes (1955) assinala [...]”. Quando for necessário especificar página(s), esta(s) deverá(ão) seguir a data, separada(s) por vírgula e precedida(s) de p. (MUMFORD, 1949, p.513). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espaçamento (REESIDE, 1927a, 1927b). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto-e-vírgula

(OLIVEIRA; MATEUS; SILVA, 1943), e quando houver mais de três autores, indica-se o primeiro seguido de et al. (GILLE et al., 1960). As citações diretas no texto, com mais de três linhas, deverão ser destacadas com recuo de 1,25 cm da margem esquerda, mantendo a fonte *Times New Roman*, com letra corpo 11, espaçamento simples e sem aspas.

**Abreviaturas.** Os títulos de periódicos deverão ser abreviados conforme o *Current Contents*.

**Notas.** Devem ser reduzidas ao mínimo e colocadas no pé da página, as remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior.

**Anexos e/ou Apêndices.** Serão incluídos somente quando imprescindíveis à compreensão do texto.

**Figuras e Tabelas.** Desenhos, fotos, gráficos, mapas, esquemas, fórmulas, modelos, e outras figuras, assim como tabelas, devem ser impressos em folhas separadas do texto principal. A localização das figuras e tabelas no texto deve ser indicada entre colchetes, em uma linha entre dois parágrafos: [Figura 1. aproximadamente aqui]. Os arquivos eletrônicos de tabelas devem ser fornecidos no formato *Word for Windows* (\*.doc) e gráficos no formato *Excel for Windows*. Fotografias e outras figuras devem ser apresentadas nos formatos eletrônicos bitmap JPEG (\*.jpg) ou *Windows* bitmap (\*.bmp). Figuras e tabelas devem ser identificadas por uma legenda, incluir os termos "Figura" ou "Tabela", seguidos por algarismos arábicos. As figuras e

tabelas devem ter largura máxima de 114 mm e comprimento máximo de 174 mm. Todas as legendas, números e textos incluídos em figuras e tabelas devem estar claramente legíveis. Apenas em casos especiais serão aceitas figuras e tabelas coloridas, recomenda-se, portanto, aos autores que façam as adaptações necessárias e as apresentem em branco e preto.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências, são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos que não se enquadrarem nessas normas serão devolvidos aos autores, para que eles providenciem as adaptações necessárias.

**Impressão e Acabamento:**



**Imagem da capa:**

Antônio Bandeira – *Árvores Negras em Bonina* – 56 x 47 cm