

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA

MERCOSUL: A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS
POLÍTICOS E DOS PARLAMENTARES
BRASILEIROS

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
Faculdade de Filosofia e Ciências
- Câmpus de Marília -

Março - 2001



MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA

**MERCOSUL: A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS
POLÍTICOS E DOS PARLAMENTARES
BRASILEIROS**



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Faculdade de Filosofia e Ciências

- Câmpus de Marília -

Março - 2001

1410001189





Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais à Comissão Julgadora do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração “Ciências Sociais”, pelo mestrando Marcelo Fernandes de Oliveira, sob a orientação do Prof. Dr.º Tullo Vigevani.

Dissertação defendida e aprovada em
____ de _____ de 2001.

Banca Examinadora:

Professor Drº Tullo Vigevani -
Orientador

Professor Drº Clodoaldo Bueno

Drª Maria Regina Soares de Lima



Dedico este trabalho aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Este espaço é muito reduzido para que eu possa agradecer a todas as pessoas que contribuíram na realização deste trabalho. Por isso, inicio meus agradecimentos desculpando-me, sinceramente, das pessoas que vier a esquecer. Agradeço então:

Aos meus pais, Maria e José, que mesmo sem compreenderem a minha escolha por esse “bicho” chamado Ciências Sociais, deram-me apoio em todos os âmbitos para a concretização deste trabalho e até o momento de todos os meus objetivos nessa vida. Aos meus irmãos (Márcio e Marcos), minha cunhada Sônia e a para as minhas sobrinhas Thaís e Laís – duas pérolas. Aos “anjinhos de chifrinhos”, Fábio e Pepeu - Pedro Henrique - e a Hortência, por ser uma vencedora. A Vilma e Felipe. Ao Zé Miguel, o Brás Cubas da família.

A Silvana, pela dedicação, compreensão, amor e carinho durante os últimos anos.

A todos os amigos que fiz na Faculdade, com relevância ao Américo, Neto, Felipe, Vinicius, Vera, Ana, Claudionor, Kester, Solange, Adalto, Valdomiro, Edna, Leonardo “Baixaria”, Bóris, Fran, Marcos Alvarez, Marcos Del Roio, Fátima Cabral, Giovanni Alves, Paulo Cunha, Patrícia, Edilene, Ricardo, Maly, Viviane, Júlio, Claudete, Carlão. Ainda para a Daísa, pelos momentos efêmeros, mas agradabilíssimos.

A todos os verdadeiros professores que participaram direta e indiretamente em minha formação.

A família Mariano: Marcelo, Karina e Marina. A Karina pelo apoio e exemplo. E aquele pelos comentários relevantes. A Marina pela sua doçura e encantadora rebeldia.

Aos funcionários da biblioteca, em particular para a Zilda e Kiko.

A todos servidores técnicos acadêmicos, que cotidianamente garantem adequadamente o funcionamento da Faculdade de Filosofia e Ciências.

Para a professora Maria Regina Soares de Lima e o professor Clodoaldo Bueno por terem aceitado, sem titubear, nosso convite para a leitura desta pesquisa.

Para a FAPESP, pelo apoio financeiro desde início, sem o qual, certamente, esta pesquisa não teria sido realizada.

E, sobretudo, pelo rigoroso e competente trabalho de orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani. Sua contribuição à minha formação acadêmica e pessoal, além de imprescindível não há como ser contabilizada. Certamente, serei eternamente grato pelos anos de orientação tanto acadêmica quanto na vida; e também por ter me permitido, na qualidade de um aspirante à carreira acadêmica, exercer algo que me é extremamente caro: liberdade de pensamento.

MERCOSUL: A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS

Esta pesquisa tem como propósito identificar a ação dos partidos políticos e dos parlamentares na seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e nos *locus* de tomada de decisões do processo de integração regional, assim como também demonstrar se e como esses atores políticos representam os interesses dos grupos econômicos e sociais que os apoiam em nível nacional. Finalmente, procuramos entender como este debate sobre a atuação dos partidos e dos parlamentares na integração regional se relaciona com as políticas externas adotadas pelo Brasil no sistema internacional contemporâneo em formação no início do século XXI.

Palavras-chaves: Relações internacionais; Integração regional; Mercosul; Partidos políticos e parlamentares brasileiros; Conflito comercial.



MERCOSUR: THE PERFORMANCE OF POLITICAL PARTIES AND BRAZILIAN PARLAMENTARIANS

This research has the purpose of identifying the action of political parties and parliamentarians in the Brazilian Department of Mercosur Assemblage Parliament Committee and in the *locus* of taking decisions in the process of region integration, as well as demonstrating whether and how these political actors represent the interest of economical and social groups that support them all over the country. Finally, we manage to understand how this debate on the performance of parties and parliamentarians in the region integration relate themselves with the external policies adopted by Brazil in the contemporary international system in formation in the begining of XXI century.

Key-words: International relations; Region integration; Mercosur; Political parties and Brazilian parliamentarians. Commercial conflict.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 - O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO.....	17
INTRODUÇÃO	18
1.1 - GESTAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO	22
CAPÍTULO 2 – A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO MERCOSUL.....	55
CAPÍTULO 3 - A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E O PROCESSO DECISÓRIO NO MERCOSUL.....	88
INTRODUÇÃO	89
3.1 – A ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	90
3.2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA.....	94
3.3 - O PROCESSO DECISÓRIO NO MERCOSUL.....	100
CAPÍTULO 4 – A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS NO MERCOSUL.....	105
INTRODUÇÃO.....	106
4.1 - O CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO E O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO.....	108
4.2 – OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS NO MERCOSUL.....	126
4.3 – A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS NA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA.....	142
4.4 - INTERESSES SETORIAIS, PARTIDOS POLÍTICOS E PARLAMENTARES: O CASO DO AÇÚCAR.....	157
4.4.1 - O JOGO DE DOIS NÍVEIS E A DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS DOMÉSTICOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERIOR.....	158
4.4.2 - A GÊNESE DO PROBLEMA.....	161
4.4.3 - AS RAZÕES ARGENTINAS.....	163
4.4.4 - AS RAZÕES BRASILEIRAS.....	166
4.4.5 - A LÓGICA DA COOPERAÇÃO.....	169
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	180

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa de mestrado está estruturada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, defendemos a hipótese de que o sistema internacional contemporâneo é fruto da universalização, entre outros fatores, da adoção de práticas econômicas, políticas e ideológicas, que convencionou-se denominar como medidas neoliberais; da globalização financeira; da reestruturação produtiva das grandes corporações transnacionais; da retomada da guerra fria; do redisciplinamento dos países periféricos da economia capitalista; da incorporação de idéias-base com suposto valor universal, como por exemplo, democracia e direitos humanos; e dos processos de integração regional, que agindo simultaneamente, acabaram integrando os sistemas econômicos nacionais, gerando uma complexa interdependência entre os Estados em diversos temas, tornando-os incapazes de isoladamente tratá-los devidamente.

Paralelamente, possibilitou-se a emergência de uma sociedade internacional transnacionalizada, onde atores não estatais, como ONGs, organizações econômicas, parlamentos regionais e mesmo partidos políticos, crescentemente, atuam no sentido de minar o papel do Estado nacional como o único ator relevante nas relações internacionais. Assim, esses novos atores surgem como capazes de criar “redes de opinião pública mundiais” em defesa de seus interesses, que são postos como da humanidade, logo tendo respaldo planetário graças à criação de demandas locais, nacionais e regionais, que obrigam governos e empresas inseridos nesses espaços jurisdicionais respondê-las positivamente. É assim, através do compartilhamento de valores e sistemas de crenças, como sustentam os teóricos do construtivismo, que a democracia tende, crescentemente a ser incorporada pelos países influenciando na ordenação do sistema internacional contemporâneo.

Por outro lado, os Estados nacionais desencadeiam processos de integração regional objetivando restabelecer conjuntamente, devido à crescente interdependência, suas capacidades de lidar com temas essenciais à sua sobrevivência. Também foi nesse sentido que o Mercosul foi constituído, como veremos.

Levando isso em consideração, no segundo capítulo buscamos demonstrar como ocorreu a constituição histórica do Mercosul, no qual sustentamos que a aproximação entre Brasil e Argentina, marcada pelos fatores do sistema internacional

contemporâneo indicados acima, teve início com a assinatura do acordo Itaipu-Corpus em 19 de outubro de 1979 entre os governos da Argentina, do Brasil e do Paraguai, o qual acabou pondo fim às divergências sobre o aproveitamento hidrelétrico do Alto Paraná. Mas realmente avançou no quadro dos acordos da Aladi, a partir de 1980, com a assinatura do Tratado de Montevidéu e acelerou-se mais ainda após a redemocratização de ambos os países nos anos de 1983 e 1985 respectivamente.

Isso contribuiu, em grande medida, à assinatura da Declaração de Iguaçu em 1985, seguida, do PICE em 1986, que, em suma, supunham a formulação de uma alternativa de desenvolvimento conjunto, através de um amplo programa de integração econômica entre os dois países na perspectiva do fortalecimento das economias nacionais, por meio da ampliação do mercado interno e da possível associação entre empresas, elevando assim suas capacidades de produzir em escalas maiores.

Num segundo momento estas ações facilitariam a abertura comercial ao mundo externo e a competitividade global, preservando ainda uma certa fronteira regional em relação ao espaço econômico mundial, bem como a articulação entre diversas outras esferas como a científica, tecnológica, segurança e financeira, num amplo espectro de perspectivas de colaboração, que propiciariam, pelo menos idealmente, antes de mais nada, a reestruturação produtiva das empresas da região, e por conseguinte, tanto a retomada de desenvolvimento nacional quanto o sucesso da integração regional entre eles. Tudo isso pautado pelas transformações que ocorriam no sistema internacional.

Se internamente esta estratégia de retomada do desenvolvimento nacional autocentrado acabou fracassando, o inverso ocorreu no plano externo regional, onde ambos os países auferiram considerável incremento em suas relações econômicas verificável no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação proporcionada pelo novo relacionamento, ou seja, o PICE tornou-se uma iniciativa bem sucedida.

Objetivando maximizar ao longo do tempo este sucesso inicial, os presidentes Alfonsín e Sarney optaram pela criação de uma estrutura permanente de negociações, a fim de consolidar os benefícios já obtidos, além de consolidar outros. Nesta perspectiva, em 29 de novembro de 1988, celebraram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, pelo qual os países expressaram o desejo de

constituir, no prazo de dez anos, um espaço econômico comum, por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco, bem como levar à convergência entre as políticas macroeconômicas.

Neste mesmo período as medidas neoliberais eram comuns a ambos países e consideradas como necessárias e inevitáveis à retomada do desenvolvimento, levando as elites nacionais de cada um deles a absorvê-las como ideário político e econômico. Estavam interessadas nas promessas de suas reestruturações sócio-econômicas através da renegociação da dívida externa e dos ajustes internos preconizados pelo Plano Baker, complementado, mais tarde, pelo Plano Brady, os quais enfatizavam a criação de condições propícias tanto à ampliação de um espaço de valorização do capital por outras regiões do planeta, visando contornar a crise internacional no centro do sistema, quanto à saída da estagnação sofrida na chamada “década perdida” na periferia latino-americana.

Na Argentina seus governantes absorveram as medidas neoliberais mais cedo, já desde o governo Alfonsín, sendo intensificadas no governo Menem a partir do fim da década, enquanto isto viria a ocorrer apenas mais tarde no Brasil, com a ascensão de Collor de Mello ao poder em 1989.

Com eles, iniciava-se uma nova forma de inserção de Argentina e Brasil no sistema internacional baseada na aplicação dessas medidas neoliberais, que consiste em um programa de reformas liberalizantes caracterizado pela necessidade da abertura de suas economias nacionais, da desregulação dos seus mercados de capitais, de uma acelerada privatização do patrimônio público em benefício de poucos grupos econômicos locais associados a grandes oligopólios mundiais e bancos credores, criando as condições propícias para o sucesso de seus planos nacionais de estabilização anti-inflacionários, baseados numa política cambial de *currency board*, sendo suas estratégias de cooperação regional cada vez mais utilizadas para a promoção deles, pelo menos no plano dos discursos.

Nessa direção, ambos os governos deram um novo e decisivo impulso à sua cooperação internacional ao decidirem redefinir a agenda existente até então, assinando, em 6 de julho de 1990, a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para a conformação definitiva do mercado comum entre os dois países, adiantando em cinco anos a constituição da união aduaneira entre eles.

A partir de então, os contornos do processo de integração regional passaram a serem definidos em uma ótica neoliberal tanto na esfera nacional como na regional e com a gestação de uma nova crise mundial iniciada na Bolsa de Nova York em 1987, que se espalhou nos anos seguintes a toda economia, como indicamos no capítulo 1, iniciou-se o redirecionamento de consideráveis fluxos de Investimento Externo Direto (IED) para os dois países, os quais visavam aproveitar o espaço regional estabelecido pelo aprofundamento da cooperação entre ambos os países, utilizando-o como “(...) plataforma de expansão comercial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira – sobretudo via privatizações e pela elevação das taxas de juros internas (...)” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 77).

Visando aproveitar este contexto favorável para a atração de investimentos externos na região, ambos os governos promoveram o Mercosul, que foi constituído em 26 de março de 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, com a incorporação de Uruguai e Paraguai visando criar uma união aduaneira capaz de possibilitar uma situação estável nas economias nacionais, propiciando o aprofundamento das relações entre os membros. O Mercosul avançou em duas fases, marcadas por mudanças institucionais, sendo a primeira fase finalizada em 31 de dezembro de 1994 e a segunda fase iniciada em janeiro de 1995 ainda não concluída.

A primeira fase foi marcada pelo avanço espetacular no comércio intra-bloco, o que proporcionou aos governos nacionais de cada país utilizar o sucesso do Mercosul para complementar os apoios recebidos de diversos atores políticos, econômicos e sociais à implementação das medidas neoliberais no plano nacional. Enquanto na Argentina esta era a tônica, cabe ressaltar que no Brasil esta estratégia sofreu um refluxo com o impedimento de Collor de Mello e a ascensão de Itamar Franco ao poder, sendo retomada apenas mais tarde com o Plano Real (1994), sendo consolidada com a eleição de Fernando Henrique Cardoso presidente do país.

Ao mesmo tempo em que ambos os governos entendiam a necessidade de se elaborar uma estrutura institucional mais adequada às novas questões suscitadas pelo avanço sem precedentes do Mercosul, notadamente no tocante à esfera comercial, consubstanciando-a no Protocolo de Ouro Preto em fins de 1994, que inaugurou a segunda fase do processo de integração, o conjunto da economia mundial inaugurava um período turbulento a partir da crise mexicana, que foi contido pela intervenção

norte-americana, a qual não foi suficiente para evitar um contágio inicial a outras economias nacionais.

Uma delas foi a Argentina, a qual não foi à bancarrota devido à conjunção entre a promoção de privatizações de empresas públicas que ainda restavam, um empréstimo do FMI e a absorção de sua produção pelo Brasil. Este último, graças ao fato de estar reaplicando as medidas neoliberais, que entre outras coisas promoviam a abertura do seu mercado nacional aos produtos estrangeiros, situação que beneficiava ainda mais aos países membros do Mercosul. O Brasil manteve o crescimento das trocas comerciais intra-bloco em ascensão pelo menos até o fim de 1998, com o conseqüente aprofundamento da integração regional.

A nova estrutura institucional estabelecida pelo Tratado de Ouro Preto, como veremos no capítulo 3, caracterizou o início da segunda fase do Mercosul em 1º de janeiro de 1995. Com ela pretendia-se incorporar além dos novos problemas postos pelas questões comerciais, expressa na criação da Comissão de Comércio Exterior (CCE), também as questões políticas e sociais com o novo papel a ser desempenhado pela Comissão Parlamentar Conjunta e a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social.

Isto poderia dar maiores possibilidades aos atores políticos e sociais para atuarem no processo de integração, tendo em vista que os avanços alcançados nele tenderão a afetar de modo crescente o cotidiano das populações envolvidas, criando condições mais propícias para um maior interesse e mobilização em torno da questão da integração regional.

Como veremos no capítulo 3, apesar da nova estrutura institucional ter sido criada com esse objetivo, ela não proporcionou que ele fosse efetivado na medida em que os órgãos em que estes interesses poderiam ser representados não possuem poder decisório, desestimulando os partidos e os parlamentares que poderiam atuar em seu âmbito, os quais poderiam responder às demandas advindas da sociedade. Esta situação pode ser percebida quando analisamos no capítulo 4, a débil e praticamente nula atuação dos parlamentares brasileiros no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta. O mesmo pode-se dizer no momento em que grupos econômicos e sociais argentinos ligados aos interesses do setor açucareiro souberam utilizar, em 1997, do momento de incerteza no país provocado pelo período eleitoral para pressionar o

governo a intervir negativamente no processo de integração, como demonstramos no mesmo capítulo.

Acreditamos assim, que a forma estabelecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades do Mercosul vai se tornando cada vez mais inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração principalmente em momentos de incertezas, podendo ser eles tanto uma disputa eleitoral quanto uma crise macroeconômica ou ainda uma tensão ligada a interesses setoriais. Os grupos econômicos, sociais e políticos, públicos e privados, com interesses prejudicados no Mercosul procurarão, de uma forma ou de outra, buscar vantagens que amenizem suas perdas em detrimento de todo o processo de integração. É o que a análise sobre a questão do açúcar parece indicar.

Este quadro de empecilho institucional à participação e representação de interesses de grupos econômicos e sociais no Mercosul tende a agravar-se quando analisamos a atuação dos partidos políticos no processo de integração, os quais não incorporaram ainda este tema em suas agendas, não constituindo-se assim como catalizadores de interesses e demandas econômicas e sociais presentes nas sociedades dos países membros.

Estas persistentes dificuldades observadas no capítulo 4 na articulação de interesses no tocante às políticas de integração regional, sugerem a necessidade de maior troca de informações e o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes, a fim de facilitar a acomodação das diferenças presentes nos âmbitos nacionais.

Portanto, a curto e médio prazos seria necessário criar estes mecanismos adequados que “ (...) garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex-ante* e da prestação de contas *ex-post* ao Congresso Nacional (...)” (SOARES DE LIMA, 2000, p. 297) no tocante à política externa brasileira de integração regional, como ocorre nos Estados Unidos por meio da aprovação ou não do *fast-track* (via rápida) ao poder Executivo norte-americano para a negociação de acordos internacionais como o NAFTA e atualmente a ALCA. Certamente, cremos que através desses mecanismos seria aumentada a participação e influência dos atores políticos na construção do processo de integração regional mas numa perspectiva ainda nacional.

O que seria vantajoso para a integração, por um lado, pois refletiria positivamente sobre a atual indiferença da maioria dos partidos políticos brasileiros em relação ao Mercosul, os quais tenderiam a preocuparem-se mais com questões de política externa no âmbito nacional. Além disso, garantiria a democratização da política externa.

Contudo, somente esta configuração institucional poderia reforçar a lógica nacional impossibilitando o avanço do processo integracionista. Logo, por outro lado, cremos também que seria necessário aumentar paulatinamente o papel dos parlamentares no processo decisório da integração regional, inclusive o próprio papel da Comissão Parlamentar Conjunta.

Pois, deste modo, seria possível também a canalização dos interesses dispersos em disputa no seio da sociedade em busca de meios que possam se afirmar no âmbito regional para o âmbito de uma estrutura institucional que poderia inclusive ser um Parlamento regional, estabelecendo assim um órgão legislativo supranacional que zele pelos interesses regionais, impondo sanções, caso necessárias, aos Estados nacionais, como ocorre na Europa, mantendo assim o equilíbrio entre a esfera nacional e regional.

Nesta direção, a participação do setor privado torna necessárias medidas que possam favorecer a valorização destes espaços no Mercosul - Subgrupos de Trabalho e Foro Consultivo Econômico-Social, bem como Comissão Parlamentar Conjunta - estimulando e transferindo para a estrutura institucional os interesses que poderiam nos âmbitos nacionais prejudicar o processo de integração.

Além disso, os partidos políticos e os parlamentares brasileiros, certamente, passariam a se interessarem pelo processo de integração na medida em que constituiria-se em seu âmbito instituições regionais onde se poderia disputar poder político, que segundo WEBER (1974) é o principal papel desejado a ser desempenhado por partidos e parlamentares em qualquer forma de associação, garantindo assim legitimidade à política externa brasileira no Mercosul, ao possibilitar que seja inserido em seu âmbito, por esses atores políticos, demandas dos grupos econômicos e sociais que eles representam no âmbito nacional, estabelecendo, dessa maneira, os tão virtuosos “canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional” (LAFER, 2001).



Neste sentido, seria também possível a adoção de órgãos supranacionais no Mercosul no âmbito do executivo e do judiciário que, juntamente com o legislativo, incorporassem uma visão regional de longo prazo e zelasse por esses interesses, como ocorre atualmente no caso europeu.

Do contrário, nossa pesquisa parece apontar que mantendo-se a situação da forma como ela se encontra, parece-nos que o Mercosul sempre estará em situação de incertezas, podendo ser elas tanto uma disputa eleitoral quanto uma crise macroeconômica ou ainda uma tensão ligada a interesses setoriais, que constituem-se em enormes dificuldades para o aprofundamento e a aceleração do processo de integração em direção ao mercado comum. Isso facilmente pode ser observado, como vimos no capítulo 2, quando a crise da economia mundial atingiu, entre outros países, o Brasil, o qual no início de 1999 desvalorizou a sua moeda, desencadeando um período de desgaste relativamente profundo em suas relações com a Argentina devido às retaliações comerciais de ambas as partes. Um exemplo nítido de incertezas relacionadas à disputa eleitoral e a interesses setoriais é a análise no capítulo 4 sobre a questão do açúcar.

Isso tudo somada a atuação débil e praticamente nula dos partidos políticos e dos parlamentares na incorporação ao processo de integração de temas relevantes aos interesses gerais e, especificamente, dos grupos econômicos e sociais brasileiros no Mercosul, que os apoiam em nível nacional, dificulta ainda mais a resolução das questões problemáticas em que o processo de integração regional esteve envolvido nos dois últimos anos, na medida em que não é realizada a tão necessária interligação virtuosa entre governo e sociedade civil no Mercosul e nem mesmo no âmbito nacional graças a falta de mecanismos adequados para isso e a centralização da política externa no Ministério das Relações Exteriores.



CAPÍTULO 1

O SISTEMA INTERNACIONAL

CONTEMPORÂNEO



CAPÍTULO 1 – O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

“(…). Na realidade, as cidades da Idade moderna ficaram privadas de sua liberdade, como ocorreu na Antigüidade, ao se instituir o domínio romano, sendo que agora ficaram sob o domínio de Estados nacionais competidores, que se encontravam em constante luta, pacífica ou guerreira, para conseguir a hegemonia. Esta luta ou competência criou as maiores possibilidades ao capitalismo do Ocidente moderno. O Estado isolado teve de concorrer para assegurar o capital, livre de movimentos, que lhe prescrevia as condições sob as quais podia prestar-lhe apoio para conseguir a condição burguesa nacional, a burguesia no sentido moderno da palavra. Portanto, é o estado racional cerrado que assegura ao capitalismo as possibilidades de subsistência; enquanto não cede seu lugar a um império mundial, o capitalismo pode perdurar” (WEBER, 1974).

“A governabilidade global (...) está, assim, intimamente relacionada à institucionalização de uma nova subjetividade que aponta para uma subversão-desconstrução da vigente construção social da realidade. (...). Atualmente a governabilidade não supõe nem integração, nem ordem; pelo contrário, supõe uma complexa variedade de atividades diferentes (e até contraditórias), cuja soma representa uma ‘ordem’ turbulenta e desordenada” (LEIS, 1998).

INTRODUÇÃO

No final da década de 1970, o sistema internacional estava imerso a uma profunda crise estrutural tanto na esfera da economia quanto na da política, caracterizada pela conjunção de diversos fatores.

Entre eles, podemos sugerir como mais importantes o fim da conversibilidade dólar-ouro, acompanhada da liberalização dos movimentos de capitais seguida da instabilidade das taxas de câmbio, que levaria ao fim dos acordos de Bretton Woods em 1973; a elevação do patamar inflacionário; a superprodução e sobrecapacidade industrial (BRENNER, 1998); o reacendimento do conflito social e político na Europa, que teve como resultado um aumento real de salários seguido da regulamentação do trabalho (diminuição da jornada, melhores condições de trabalho, mais oferta de emprego, etc) (HOBSBAWM, 1995); a fragmentação da sociedade e do *establishment* norte-americano em decorrência da Guerra no Vietnã (CRUZ, 2000); acrescida do papel exercido pela OPEP nas duas crises do petróleo em 1974 e 1979; o relativo aumento de poder econômico e político de alguns países da periferia; a crescente presença internacional da Alemanha e do Japão; e a expansão da força da



URSS e da China após o desencadeamento da política de *détente* no governo Nixon, entre outros.

Estes fatores demonstravam que havia definitivamente chegado ao fim a “era de ouro” do capitalismo (HOBSBAWM, 1995), sendo improvável a manutenção da lógica de acumulação baseada no fordismo e keynesianismo¹ dominante mundialmente no pós-45 sob hegemonia dos Estados Unidos.

Hegemonia que também estava ameaçada, entre outros motivos, tanto internamente ao bloco capitalista com a ascensão de Alemanha e Japão quanto externamente a ele graças ao aumento do poder econômico e político de alguns países periféricos e a ameaça constante do bloco comunista liderado pela URSS. Isto acabou tornando este período carente de um pólo hegemônico capaz de estabelecer uma ordem mundial em um momento histórico marcado por contingências, pois ao suplantir as bases da hegemonia norte-americana não proporcionou a ascensão de nenhum outro país em seu posto.

Com isso, a ausência planetária momentânea de uma estrutura estatal capaz de fundar e manter um sistema internacional, como havia desempenhado a Grã-Bretanha até 1914, ficava nítida, situação que, para GILPIN (1987, p. 88), conforme a experiência histórica, tornaria a cooperação econômica internacional extremamente difícil de ser alcançada ou mantida, e que o conflito no sistema internacional passaria então a ser a norma. Isto porque economia e política, mercado e Estado no mundo moderno estão um para o outro e a estabilidade daquele pressupõe o desempenho de hegemonia de um destes no sistema internacional, ou seja, para a economia mundial ser estabilizada deve haver um estabilizador e um só país estabilizador (KILDLEBERGER, 1996).

Assim, a crise da década de 1970, emerge como resultado, entre outros motivos, de um vácuo de poder político e econômico no mundo não preenchido após a “decadência” dos Estados Unidos e seu modelo de país estabilizador no sistema internacional pós-45. Situação que impunha o conflito como norma gerando uma profunda crise de hegemonia liberal, agudizada, como vimos acima, graças a

¹ A lógica do fordismo e keynesianismo na economia era a de manter as demandas efetivas sempre elevadas através das políticas de pleno emprego, com altos salários e direitos sociais ampliados, tendo as empresas multinacionais o papel de continuamente aumentar sua produtividade através de economias de escalas cada vez maiores, que necessitavam de altos investimentos em capitais fixos, além de uma constante renovação tecnológica visto a necessidade da descoberta de novos produtos vendáveis no mercado. Na esfera da política, a característica fundamental era o estado de direito democrático e parlamentarista.



diversos fatores, que em conjunto atuavam na exacerbação da crise de realização dos investimentos dirigidos a esfera produtiva que articulada a chamada crise fiscal do Estado de bem estar social no limiar dos anos 1980 tornava imprescindível o desencadeamento de novas estruturas tanto na economia como na política para a manutenção da economia mundial capitalista e do modelo de ordem mundial vigente até então baseado em hegemonias nacionais em um sistema de relações internacionais interestatal.

Neste momento, portanto, acreditava-se ser necessário e urgente a emergência de um país estabilizador, capaz de criar hegemonia, concebendo e estabelecendo assim novas estruturas políticas e econômicas à ordem mundial que solucionassem a situação de crise dos anos 1970 e possibilitasse a retomada de crescimento da economia mundial em sua totalidade, porém sem abandonar a forma estrutural de funcionamento do sistema internacional interestatal.

Neste sentido, em um primeiro momento, os *policymakers* norte-americanos deram início a formulação de uma nova estratégia planetária para a recondução dos Estados Unidos como país hegemônico e estabilizador no sistema internacional das duas últimas décadas do século, que prontamente foi acompanhada pela Europa Ocidental e o Japão, baseada, sobretudo, na articulação entre os principais e seguintes fatores:

- Adoção de práticas econômicas, políticas e ideológicas com suposto valor universal, que convencionou-se denominar como medidas neoliberais;
- Globalização financeira;
- Reestruturação produtiva das grandes corporações transnacionais;
- Retomada da guerra fria;
- Redisciplinamento dos países periféricos da economia capitalista;
- Incorporação de idéias-base com suposto valor universal, como por exemplo, democracia e direitos humanos; e
- Integração regional, entre outras.

Este último fator, desde o pós-45, foi mais utilizado sobretudo pela Europa Ocidental como parte de sua estratégia de reconstrução e no contexto de crise dos anos 70 tendeu ao aprofundamento. Contudo, como veremos mais adiante, tornou-se prática mundial nos anos 1990.

O desenvolvimento e a aplicação desses fatores, principalmente, das medidas neoliberais, da globalização financeira, da reestruturação das grandes corporações transnacionais e da integração regional européia, possibilitou ainda mais o alargamento geográfico das atividades de novos atores que já vinham ascendendo mundialmente, os quais foram se reforçando no proscênio internacional atuando na direção da constituição de uma sociedade internacional transnacionalizada. Como exemplo deles podemos citar não apenas as corporações transnacionais, mas também aqueles relacionados a esfera financeira, como grandes bancos e fundos de pensões, e ainda organizações não-governamentais (ONGs), como é o caso do *Greenpeace*, relacionadas a diversas temáticas do mundo moderno.

O aumento relativo da importância desses novos atores acabou trazendo novas consequências para o estabelecimento do sistema internacional contemporâneo, que já não poderia mais ter somente na figura do Estado nacional todo o poder de tomada de decisões² como planejado pelos *policymakers* norte-americanos no início dos anos 80, devido ao fato de se ter proporcionado a eles uma ampla capacidade de recursos para que pudessem influenciar nos assuntos de relações internacionais, ao ponto de, muitas vezes, imporem a países de menos poder e às organizações internacionais (FMI, BIRD, G-8, etc) seus anseios, vontades e necessidades.

Deste modo queremos dizer que as transformações na natureza e no funcionamento do sistema internacional contemporâneo coloca amplos desafios a todos os atores inseridos nele, principalmente aos Estados nacionais, que tendem a desencadear diversos tipos de regionalismos, os quais, em síntese, em um primeiro momento, surgem como estratégias de política externa nacional para o enfrentamento do contexto internacional em emergência. O Mercosul não foge dessa lógica.

Por isso, nosso objetivo neste capítulo será buscar compreender mais adequadamente este sistema internacional contemporâneo concebido na sua origem pelos *policymakers* norte-americanos, demonstrando como as medidas neoliberais, a globalização financeira, a reestruturação produtiva das corporações transnacionais, a retomada da guerra fria, o redisciplinamento da periferia, até o desencadeamento de processos de integração regional em nível mundial, utilizando-se para tanto a

² Apesar de que juridicamente ele se mantém.



bandeira democracia e direitos humanos como idéias base supostamente de valor universal se articularam e desencadearam o movimento histórico de retomada da hegemonia norte-americana durante as duas últimas décadas do século XX.

Para tanto, iremos neste capítulo descrever e analisar como foram aplicadas as medidas neoliberais e desenvolvidos os processos concomitantes da globalização financeira, da reestruturação produtiva das corporações transnacionais, da retomada da guerra fria, do redisciplinamento da periferia, que com o processo de integração regional inicialmente desencadeado na Europa e com o auxílio das idéias bases supostamente de valor universal como democracia e direitos humanos proporcionariam o surgimento dos novos atores e novas realidades na ordem mundial, que parecem impor neste fim de século uma sistemática diferenciada na natureza e no funcionamento do sistema internacional contemporâneo.

Nesse sentido, nossa preocupação aqui estará em demonstrar que os atores não estatais, como, por exemplo, ONGs e partidos políticos, bem como corporações transnacionais adquirem crescentemente relevância nos assuntos de relações internacionais pelo fato dos fatores supracitados produzirem *locus* adequados às suas participações e intervenções no cenário mundial nesse fim de século. Cremos que um desses *locus* seja os processos de integração regional.

Dessa maneira, no âmbito deles, muitas vezes, esses atores não-estatais tendem a atuar determinando suas direções, sejam elas pelo aprofundamento e alargamento do processo de integração regional ou o inverso. Será objetivo nosso nessa pesquisa demonstrar em que medida isso vem ou não ocorrendo no Mercosul, particularmente no caso dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros.

1.1 - GESTAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

Esse contexto de crise no fim da década de 1970 caracterizado, sobretudo, como vimos acima, pela ausência momentânea de um país hegemônico estabilizador no sistema internacional, bem como pela falência das políticas públicas keynesianas e do modelo de produção fordista-taylorista, possibilitou a emergência no debate intelectual nos principais países do mundo ocidental sobre a necessidade da retomada pelo Estado da adoção de práticas econômicas, políticas e ideológicas liberais, que mais tarde viriam a ser denominadas como medidas neoliberais.



Este debate intelectual originou-se a partir de quatro escolas principais: 1. a escola de Chicago, 2. a austríaca, 3. a virginiana e 4. a anarco-capitalista.

A Escola de Chicago define-se como positivista. FRIDMAN (1963) considera que a linguagem da ciência deve ser observacional, diferenciando fatos e valores, sendo o primeiro os definidores da verdade. Ela enfatiza que é necessário a retirada do Estado do mercado. Sustenta essa hipótese a partir da acumulação de informações sobre políticas estatais e coletivistas fracassadas e, em contrapartida, o sucesso obtido pelas políticas conduzidas pelos atores privados, ou seja, pelas grandes empresas na geração de riquezas. Enfim, seu principal diagnóstico é que a crise dos anos 70 é fruto da intervenção estatal no mercado desde o pós-45.

A Escola austríaca define-se como dedutiva e compreensiva. A partir de princípios gerais sobre os homens, por dedução, além dos fatos empíricos incontestáveis, chega à conclusão do caráter inviável e indesejável do coletivismo. Assim, a sociedade surge como sendo reflexo de ações subjetivas dos indivíduos, portanto, guiada tanto pela irracionalidade quanto pelo empirismo vulgar em busca da satisfação de interesses no mercado, que é eleito como o espaço onde sanciona-se as ações eficientes de atores subjetivos com conhecimentos imperfeitos (TOLEDO, 1995). O mercado surge então como o espaço no qual as ações individuais mais eficientes sobrepõem-se às menos eficientes, que devem ser eliminadas através do recurso de tentativa e erro (MISES, 1986). Em decorrência desta peculiaridade o mercado tem seu funcionamento pautado pela imprevisibilidade.

A Escola virginiana é também conhecida como a da *public choice*, definindo-se como racionalista, construtivista e contratualista. Seu liberalismo é mais moderado, mantendo-se individualista, mas o bom e o mau, em oposição as anteriores, apesar de subjetivo deve ser definido por acordo, de onde surge suas pressuposições de que deve haver a necessidade de arquitetar instituições que sirvam às preferências individuais em contraposição àquelas do *Welfare State* (KING, 1987). Ou seja, ao invés de criar-se instituições públicas que assistam a coletividade deve-se criar privadas que assista a indivíduos com interesses definidos e capazes de otimizá-los, pois assim não se desperdiçaria tempo e riqueza.

Por último, a Escola anarco-capitalista define-se pelo fato de tentar fundamentar o “neoliberalismo” como uma ética humana, muito mais que econômica



e política, baseada na própria natureza do homem, sendo o individualismo egóico neoliberal sua essência (FRANKEL, 1992).

Nesse emaranhado de proposições teóricas é que emerge as principais práticas econômicas, políticas e ideológicas com suposta aplicabilidade universal, tais como: a superioridade do livre mercado, a auto-regulamentação do mercado, a generalização de políticas de liberalização, a desregulamentação e a privatização ao redor do mundo, como fatores indispensáveis à competição entre nações, regiões, empresas e indivíduos, a liberdade, a igualdade, etc. Percebe-se que todas elas possuem o significado abrangente de uma busca por mais mercado e menos Estado.

Procura-se assim, exaltar a eficiência do mercado em contraposição ao Estado. Isto porque, a intervenção estatal deformaria as formas de concorrência entre agentes livres no mercado, prejudicando o sistema de preços, criando monopólios, etc, e, por fim, provocaria uma má alocação dos limitados recursos disponíveis, reduzindo a riqueza geral.

Em suma, o setor público necessita ser reduzido ao mínimo porque ele não obedece nem pode obedecer a lei básica de competir por lucros e pela divisão do mercado como vinha erroneamente atuando desde o pós-guerra através das políticas keynesianas.

Estas práticas econômicas, políticas e ideológicas, mais tarde denominadas como medidas neoliberais, emergiram no cenário econômico e político mundial quando Hayek e Fridman foram premiados com o Nobel de economia de 1974 e de 1976, respectivamente e seus “receituários” foram aplicados com “sucesso” pela primeira vez no Chile após o golpe militar liderado pelo então general August Pinochet.

Segundo ARRIGHI (1994) começava aí criar-se as bases de uma nova ‘aliança memorável’ entre o poder do Estado e o capital, ou seja, entre política e economia, que passou a ser dominante nos países centrais do sistema internacional no limiar dos anos 1980.

No campo da economia, a frouxidão das políticas monetárias norte-americanas que caracterizará toda a era da Guerra Fria cedeu lugar a um rigor sem precedentes, engendrado pela política econômica de Volker, presidente do FED durante a reunião mundial do FMI em setembro de 1979. Ele retirou-se dessa reunião e em solo norte-americano declarou ao mundo que era contrário as propostas do FMI

de manter o dólar desvalorizado e a implementar um novo padrão monetário internacional. “(...) A partir desta reviravolta, Volcker subiu violentamente a taxa de juros interna e declarou que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que a hegemonia da moeda americana seria restaurada” (TAVARES, 1998, p. 33), bem como, pode-se afirmar, implicitamente, o lugar de potência estabilizadora dos Estados Unidos no sistema internacional nas últimas duas décadas do século XX.

Esta atitude aprofundou ainda mais a recessão que a economia mundial vinha sofrendo durante toda a década de 1970. Grandes empresas e alguns bancos norte-americanos foram à falência. Vários países devedores da periferia capitalista também. Enquanto os demais países capitalistas centrais foram induzidos a um ajuste recessivo, sincronizado com a nova política macroeconômica norte-americana.

No campo da política, consolidou ainda, a emergência no poder de Reagan (1981), nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher (1979), no Reino Unido, os quais deram uma dimensão histórico-concreta mundial às medidas neoliberais nos países centrais do sistema internacional, ao estabelecerem mudanças qualitativas nas relações de força entre o capital e o Estado em sua forma de bem-estar social, que foram complementadas pela adesão dos governos Kohl na Alemanha e Nakasone no Japão, respectivamente, no início dos anos 1980.

Iniciava-se, tanto no âmbito da economia quanto no da política, um movimento histórico em resposta a crise dos anos 70, desencadeado originalmente pelos *policymakers* norte-americanos juntamente com os países centrais da economia mundial, que conformaria, mais tarde, uma estratégia de longa duração de retomada de hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional.

A manutenção dessa nova política macroeconômica fazia parte desta estratégia ao contribuir para que o FED retomasse as rédeas do sistema bancário privado internacional, articulando-o em seu proveito³, através da conjugação da retração do crédito bancário, antes difusamente ao alcance de todos os países do mundo, e da consequente canalização dos recursos internacionais que foram quase totalmente postos a disposição dos Estados Unidos⁴. Com isto, “(...) As flutuações da taxa de juros e de câmbio ficaram novamente amarradas ao dólar e através dela o movimento da liquidez internacional foi posta a serviço da política fiscal americana”.

³ A redução dos empréstimos internacionais aos países devedores, inclusive Argentina e Brasil foi decorrência disto, como veremos no capítulo 2.

⁴ Foi por isto que o sistema bancário internacional passou a ficar sob controle do FED.

(TAVARES, 1998, p. 34). Para completar, numa tentativa de captar capitais para restabelecer o equilíbrio do seu balanço de pagamentos, o governo norte-americano passou a lançar periodicamente no mercado internacional títulos públicos de sua dívida, que, mais tarde, seria um dos pilares do processo de globalização financeira.

Esta nova configuração na política macroeconômica norte-americana visava, principalmente, a partir dali, utilizar sua dívida pública interna e seu déficit fiscal como instrumentos para canalizar o movimento do capital bancário internacional para o seu mercado nacional. Estratégia muito bem sucedida na medida em que seus títulos de dívida pública eram considerados pelos credores internacionais como aplicações seguras e de alta rentabilidade para o excesso de seus recursos financeiros.

Assim, os Estados Unidos consubstanciava novos elementos para a estabilização temporária do mercado monetário e de crédito internacional a partir de sua economia e, paralelamente captava recursos necessários às estratégias de reestruturação de seu parque produtivo, a partir do qual a economia mundial mais tarde iniciaria sua recuperação.

Desta maneira, a maioria dos países do sistema internacional teve uma perda relativa de soberania no manejo de suas próprias políticas macroeconômicas, graças ao fato da economia mundial, a partir de então, estreitamente interligada a economia norte-americana, ter passado a depender desta para a sua recuperação e vice-versa.

Nesse sentido, ampliava-se a necessidade do compartilhamento ideológico de valores, culturas, medidas e, principalmente, políticas macroeconômicas que possibilitassem a transferência de abundantes fluxos de capitais aos Estados Unidos, para que eles pudessem emergir como potência hegemônica estabilizadora no sistema internacional, pois assim estaria garantida a possibilidade da retomada do desenvolvimento na economia mundial em benefício geral, como sustenta GILPIN (1987). Inicialmente, houve uma resistência da maioria dos países a esse fato, menos do Reino Unido, porém ela foi pouco a pouco sendo desmobilizada na medida em que cada governo implantava as medidas neoliberais no plano nacional como forma de resolver o problema da crise fiscal e do balanço de pagamentos.

A absorção das medidas neoliberais facilitava este “necessário” processo de retomada da hegemonia norte-americana na economia mundial, pois ao praticarem as políticas monetárias e fiscais restritivas internamente combinada a obtenção de superávit comercial crescente com os países do chamado terceiro mundo esses países

auxiliavam a amenizar a situação deficitária norte-americana importando mais seus produtos e exportando capitais.

Dessa maneira, a crise mundial era redistribuída desigualmente no sistema internacional, onde os países do Terceiro Mundo, principalmente da América Latina, tanto absorviam a produção mundial quanto também exportavam capitais aos Estados Unidos, através do pagamento de juros de suas dívidas externas, que multiplicaram-se em poucos anos. Esta situação não se sustentou por muito tempo, levando muitos países à moratória, a partir da mexicana em 1982, o que acabou desencadeando crises bancárias e cambiais ao redor do mundo.

Os bancos norte-americanos foram atingidos duramente por essas moratórias em função “(...) da elevada exposição a que [estavam] sujeitos por sindicarem as operações de empréstimos externos na *City* de Londres” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 58). Porém, o governo Reagan (1981-1984) desencadeou uma ampla política de proteção ao sistema bancário norte-americano possibilitando seu ajuste e recomposição através da nacionalização dos prejuízos. Por outro lado, impôs aos países latino-americanos a necessidade de uma onda de desvalorizações cambiais forçadas, objetivando a produção de “(...) superávits comerciais [para] servir parcialmente o pagamento dos juros da dívida externa, como condição de sobrevivência dos grandes bancos americanos (...)” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 59). Tais medidas, faziam parte do processo de redisciplinamento da periferia capitalista.

Portanto, com todos os fluxos possíveis de capitais internacionais reorientados para o financiamento de seu déficit fiscal, os *policymakers* norte-americanos pretendiam tanto o equilíbrio do seu balanço de pagamentos como, principalmente, proporcionar capital abundante para as suas empresas promoverem suas reestruturações produtivas para a retomada do crescimento nacional e, por conseguinte, da economia mundial. No primeiro caso não obtiveram sucesso porque as velhas formas monetárias de equilíbrio dos balanços dos pagamentos dos países já haviam sido ultrapassadas, enquanto no segundo caso o sucesso foi completo.

Enquanto isso, na Europa, aprofundava-se “(...) a ‘restauração neoclássica’ (...) e a ‘deflação competitiva’ (...) transformando em políticas de valor universal, o equilíbrio fiscal, a desregulação dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos” (FIORI, 1998, p. 116), conforme ditava as

medidas neoliberais difundidas mundialmente. Ocorria no continente europeu um substantivo aumento da pressão sobre os governos nacionais para que seguissem a nova lógica dos mercados globais e oferecessem condições crescentemente favoráveis para os atores que operam globalmente através dessas reformas na economia de mercado.

Já no campo da política, o potencial de abrangência e divulgação das medidas neoliberais levou as forças conservadoras a entenderem a crise dos anos 1970 como uma crise de governabilidade, engendrada pelos excessos da democracia de massas e pelos gastos públicos de caráter keynesiano. A saída então estaria na redução da participação democrática e do estado nos processos decisórios buscando reduzir o poder de pressão exercido por grupos políticos e econômicos sobre os *policymakers*, que passariam a desempenhar o papel de meritocratas justos insulados nas organizações burocráticas (MOUFFE, 1981). Segundo HUNTINGTON (1970) a ingovernabilidade está no excesso de democracia e que o excesso de igualdade tende a deslegitimar a autoridade e os líderes.

Deste modo,

o “(...) Estado neoliberal pode significar Estado menos proprietário e interventor na economia e na previdência social, mas não necessariamente Estado politicamente fraco. Tanto o ajuste como o funcionamento neoliberal da sociedade (do mercado) podem requerer uma restrição da democracia – elemento exógeno, diriam os neoclássicos -, que pode perturbar o equilíbrio econômico” (TOLEDO, 1995, p. 82).

Na esfera internacional, ela foi atribuída à fragilização norte-americana frente ao avanço da União Soviética nos países periféricos.

Logo, tudo indicava que fazia-se necessário um “redisciplinamento do mundo do trabalho e das periferias mal comportadas” (FIORI, 1998, p. 116), bem como um novo conteúdo a democracia.

Aos poucos, o novo consenso em torno das medidas neoliberais de equilíbrio macroeconômico, da competitividade global e da eficácia empresarial e individual ditava as novas regras ao capital que via-se livre da regulamentação estatal, através da desregulamentação financeira bastante avançada já neste momento e que mais tarde, a partir de 1985 seria exacerbada, como veremos mais adiante.

Segundo ARRIGHI (1994, p. 328)

“(…) como em todas as expansões financeiras anteriores, a mobilização da ‘vara de condão’ que dota o dinheiro estéril do poder de procriação, sem a necessidade de ele se expor aos problemas e riscos inseparáveis da iniciativa produtiva associou-se mais uma vez a uma escalada da luta interestatal de poder que criou oportunidades para o capitalismo ocidental desfrutar de mais um ‘momento maravilhoso’ de riqueza e poder sem precedentes”.

Seguindo o raciocínio de ARRIGHI (1994) sobre o ressurgimento de uma “escalada da luta interestatal”, ela ocorreu difusamente, mas concentrou-se principalmente nos dois eixos centrais da política externa da Administração Reagan formulada pelos seus *policymakers*: a diplomacia do dólar forte, como vimos, iniciada com Volcker em 1979 e que aprofundou a recessão da economia mundial e, a novidade, foi a retomada norte-americana da Guerra Fria, que foi determinante tanto no “redisciplinamento” das periferias como na imposição da derrota a União Soviética. Sobre a colocação inicial de ARRIGHI (1994) em relação a expansão financeira, ou melhor, globalização financeira, iremos tratar mais adiante, cabendo observar nesse momento como a retomada da luta interestatal foi determinante tanto na saída da crise como no adensamento da globalização financeira.

E isto ocorreu, após a eleição de Reagan que, em uma das primeiras conferências à imprensa, acusava a União Soviética de ser um império fora da lei, disposto a executar qualquer mal visando alcançar seu interesse. Em 1983, sacramenta sua idéia quando denomina a URSS como o “Império do Mal”. A partir deste momento, não fazia-se necessário mais apenas conter o inimigo, como preconizava a Doutrina Truman, mas sim derrotá-lo, destruindo seu ideário maléfico, impondo ao mundo as novas idéias-bases e valores de caráter universais.

Nesta direção, Reagan deu início a chamada Segunda Guerra Fria (HALLIDAY, 1986), organizada ao redor de quatro decisões estratégicas.

“(…). A primeira, foi a de apoiar as forças anticomunistas em todos os planos e lugares do mundo, ajudando os movimentos dos ‘contras’, em Angola como no Afeganistão, em Nicarágua como na Etiópia. A segunda, foi a de instalar – seguindo a doutrina da *Mutually Assured*

Destruction – uma nova rede de mísseis MX, de médio alcance, através do território europeu a despeito da resistência dos pacifistas e da reticência de alguns governos europeus. (...). A terceira decisão foi a de levar à frente o projeto científico-tecnológico militar da “*Strategic Defense Initiative (SDI)*” e que ficou conhecido pelo nome popular de “Guerra nas estrelas”. Mas foi sua quarta decisão a que talvez terá maior impacto sobre a história futura da humanidade: manter a estratégia de Nixon e Kissinger com relação à China” (FIORI, 1998, p. 118-9).

ou seja, estabelecer uma aproximação efetiva com os chineses abrindo sua economia para o mundo capitalista.

Em um cenário de menor importância, do ponto de vista militar, os Estados Unidos completaram seu “redisciplinamento da periferia”, alinhando-se ao lado da Inglaterra contra a Argentina na Guerra das Malvinas, além de bombardear a Líbia e promover uma guerra no Oriente Médio entre Irã e Iraque. Além do já citado corte de empréstimos externos, no caso da América Latina, ao finalizar as experiências econômicas neoliberais no Chile, elas foram transformadas em modelo econômico para todos os países da região, o que ficou conhecido, mais tarde, como o Consenso de Washington.

Neste cenário foi que os *policymakers* norte-americanos buscavam redesenhar o sistema internacional. Nele, além da imposição de uma derrota ao mundo comunista, imprimia-se ao capital financeiro um papel crescentemente de destaque, enquanto ao capital industrial, como adiantamos anteriormente, era garantida todas as condições para sua retomada de lucratividade. A promoção das medidas neoliberais permitia, em grande medida, transferir para a iniciativa privada a valores ínfimos empresas estatais com elevado potencial para a acumulação e, concomitantemente, auxiliava no estabelecimento de um disciplinamento tanto dos trabalhadores, com a flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista, como dos países da periferia que vinham de um período de tentativas de ensaiar um desenvolvimento capitalista autônomo. Possibilitava ainda, grandes montantes de capitais disponíveis internacionalmente para o investimento em novas tecnologias visando revolucionar o sistema produtivo como um todo.

Por outro lado, buscava-se abrir novos mercados com a aproximação da China, bem como erradicar a URSS do cenário mundial. Para esta tarefa, o governo norte-americano investia altas cifras em dólares com o projeto científico-tecnológico

popularmente denominado como “Guerra nas Estrelas”, que após seu uso militar seria, mais uma vez, reaproveitado para a criação de novos produtos com novas incorporações tecnológicas, permitindo às grandes corporações norte-americanas produzir com menos custos e com produtos de maior valor tecnológico agregado, que contribuem à retomada de suas taxas de lucratividade, na medida em que as tornam mais competitivas no mercado mundial através da convergência entre as condições de produção nacionais com as prevalecentes no resto do mundo, especificamente, na Alemanha e no Japão.

No caso dos países europeus, buscava-se também propiciar essas mesmas condições às corporações transnacionais presentes sob suas jurisdições. O projeto de integração regional iniciado no pós-45 depois de readequar-se as diretrizes das medidas neoliberais entre o final da década de 1970 e início de 1980, passou a ser utilizado para isso, culminando no estabelecimento da União Européia através do Tratado de Maastricht em 1992. Vale ressaltar que essa experiência européia, mais tarde, como veremos no capítulo 2, serviu de modelo ao Mercosul.

Assim sendo, a partir de 1985, parecia inaugurar-se uma nova etapa da economia e do poder no mundo. O sistema internacional parecia estar sendo reorganizado novamente sob hegemonia norte-americana e as tendências observadas anteriormente foram se aprofundando aceleradamente, inclusive o estabelecimento de processos de integração regional em diversos espaços do globo.

Primeiro, àquelas tendências relacionadas a esfera das finanças, dando início a um estágio avançado que estamos chamando de globalização financeira, caracterizado pela desvalorização forçada do dólar, porém consentida pelos outros pólos de poder internacional conforme os acordos do Plaza (setembro de 1985) e do Louvre (fevereiro de 1987)⁵, ao estabelecerem uma coordenação nas políticas macroeconômicas do G-7 sob o comando dos EUA (BELLUZZO, 1998).

O marco determinante da intensa desregulação dos principais mercados de capitais do mundo iniciou-se pela *City* de Londres em 1985, mas caracterizou-se ainda mais com o denominado “*Big Bang*” ocorrido em 27/10/1986.

Com ele, criou-se o cenário adequado tanto à retomada das taxas de lucratividade das grandes corporações multinacionais quanto à abertura ao

⁵ Foi a partir deste momento que o banco central alemão assumiu a coordenação das políticas cambiais européias visando a ampliação do Sistema Monetário Europeu (SME) em direção de uma moeda única (HIRST; THOMPSON, 1998)..

desenvolvimento de novos instrumentos financeiros no mercado internacional, bem como para a generalização das operações de securitização, que tenderam abranger, cada vez mais, a partir deste momento, “(...) desde situações de endividamento externo de países periféricos até mercados de *commodities*, juros e câmbio, além de outras operações de risco” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 60), dando início a um movimento acelerado de constituição de um conjunto de novas formas de investimento peculiarmente direcionadas a valorização do capital sem a intermediação do processo produtivo, ou seja, surgia os agentes que iriam impulsionar de uma vez por toda o processo de globalização financeira, que, como já ressaltamos, é uma das características do sistema internacional contemporâneo.

Estes agentes são instituições financeiras que centralizam grandes montantes de capital-dinheiro e cresceram tanto em número como em dimensão, a partir deste momento. BATISTA Jr. (2000), basicamente, considera-os como quatro agentes principais:

Grandes fundos de pensão por capitalização e fundos de aposentadoria;
Fundos Mútuos de Investimento, que congrega poupança de particulares e realiza gestão de carteiras de títulos;
Grupos de seguros, principalmente os engajados nas esferas de pensões privadas e de aposentadorias complementares; e
Bancos multinacionais.

Ainda segundo BATISTA Jr. (2000) são esses operadores financeiros de um tipo qualitativamente novo que têm sido os principais beneficiários da globalização financeira em fins da década de 1980 e por toda a década de 1990.

O sucesso deles deve-se aos mecanismos criados pelos Estados e pelas grandes corporações que permitiram uma transferência maior de riquezas do setor produtivo para o mercado financeiro. São eles:

- Títulos da dívida pública.
- Capital de empréstimo.
- Ações.

Os títulos de dívida pública, segundo MARX (1986), nada mais são do que a detenção de documentos que propiciam ao proprietário a usurpação de parte dos impostos e riquezas criadas na esfera pública. Foram inicialmente lançados, como vimos, pelos Estados Unidos com o objetivo de captar empréstimos internacionais

para a manutenção de sua dívida interna e externa, o que foi seguido pela maioria dos países, juntamente com a liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais, propiciando ao setor financeiro especular contra as moedas dos países sendo o dólar o lastro e o garantidor final de todo o processo. Daí em diante, iniciado com a crise de 1987 da Bolsa de Nova York, os países passaram a ser alvos de constantes ataques especulativos contra suas moedas.

O capital de empréstimo é aquele posto a disposição das empresas com o objetivo de auferir lucros através de juros.

As ações são títulos de propriedade que dão aos seus possuidores o direito em uma parcela dos lucros das empresas. Com a existência de bolsas de valores, que nada mais são que mercados destes títulos industriais, criou-se a possibilidade de comprar e vender estes títulos a qualquer momento conforme sua rentabilidade, condição esta propiciada pelas novas tecnologias que permitem transações em tempo real.

A outra face deste processo de globalização financeira, segundo CHESNAIS (1996, p. 239) está na atuação das grandes corporações em processo de transnacionalização que “(...)bem como os ‘mercados financeiros’ (...), erguem-se hoje como força independente todo-poderosa perante os Estados, (...), perante as empresas de menores dimensões e perante as classes e grupos sociais despossuídos, que arcam com o peso das ‘exigências dos mercados’ (financeiros)”.

Isto foi possível porque estas grandes corporações multinacionais puderam utilizar-se tanto da desregulamentação e liberalização dos mercados nacionais quanto da imbricação com estas novas instituições financeiras para auferir grandes montantes de capitais através do lançamento direto de suas ações no mercado financeiro mundial e da tomada de empréstimos para suas operações internacionais de aquisições e fusões, visando reorganizar-se para retomar suas taxas anteriores de lucratividade, visto que a implementação das medidas neoliberais já havia proporcionado a flexibilização e a desregulamentação da legislação trabalhista minando a reação das organizações sindicais.

Como parte deste complexo de reorganização de suas atuações em busca da reconstituição das suas bases anteriores de valorização de seus capitais elas deram início a elaboração de um novo complexo de reestruturação produtiva, denominado “acumulação flexível” por HARVEY (1999), pelo qual “(...) A mudança

tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação” (HARVEY, 1999, p. 138-140).

Deste modo, conjugando reestruturação produtiva de suas bases com a possibilidade de ter a disposição grandes montantes de capitais através do lançamento de suas ações nos mercados internacionais via bolsas de valores, as quais são adquiridas pelos novos operadores financeiros citados acima, que também realizam empréstimos em capital –dinheiro além de visarem apenas a lucratividade destes documentos sem levar em consideração a necessidade do investimento produtivo na criação de valor, estas grandes corporações em processo de transnacionalização tendem a atuar pautadas em uma

“(...) lógica do curto prazo e da alta lucratividade, direcionando-se para uma tendência crescente de adquirir capital necessário por meio das bolsas de valores, ao invés de o obter a partir de empréstimos, como era tradicionalmente feito [graças ao fenômeno de desintermediação]. Agora elas ficam sujeitas aos juros de curto prazo e à necessidade de terem dividendos mais rápidos que correspondam aos cálculos dos acionistas” (MARIANO; OLIVEIRA, 1999, p. 59).

Como complemento, estas grandes corporações deixam de reinvestir seus lucros, remetendo-os, uma parte para a especulação em bolsas de valores e uma outra parte destinada às fusões e compras de empresas de menor porte tanto privadas como públicas, dos países centrais e dos periféricos. Assim, como ressaltam JÜRGEN e REINRE HOFFMANN (1997, p. 8)“(...) as produções internacionais na área de investimentos financeiros e da especulação conseguiram tornar-se relativamente independentes com relação às taxas de lucros da produção”, levando a um maior desenvolvimento e aumento do investimento financeiro em detrimento do investimento produtivo.

Logo, esta tendência à especulação nas bolsas de valores, cada vez mais interligadas mundialmente, graças as inovações tecnológicas acompanhadas pelas decisões dos principais governos do mundo em liberalizar seus mercados nacionais

um após outro como parte das medidas neoliberais (Japão em 1985 e França em 1986), são exacerbadas e direcionadas não só aos papéis de instituições privadas mas também aos de tesouros públicos dos países do mundo inteiro, que seguindo os EUA lançaram seus papéis no mercado internacional como forma de captar investimentos externos.

Assim, podemos afirmar que estas grandes corporações alteraram significativamente seu modo de ser e de operar diante da globalização financeira complementando-a, na medida em que, elas procuraram, inicialmente, efetuar operações de valorização do seu capital na esfera financeira visando a lucratividade fácil oferecida nela em um curto espaço de tempo.

Em decorrência disto, no aspecto interno, estas grandes corporações passaram a organizarem-se, segundo CHESNAIS (1995) (1996), sob a forma de grupos financeiros com características predominantemente industriais, distintas da maioria das outras empresas pela sua extensão, pelo seu alcance mundial, pelas suas formas de organização e, notadamente, pelo seu poder financeiro, que propicia a elas a capacidade de inserir-se nos mercados financeiros tanto para captar investimentos através da disponibilização de suas ações à venda quanto para investir em títulos da dívida pública dos Estados e na aquisição de ações de outras empresas, bem como para estabelecer alianças entre diversos atores para a fusão com outras empresas.

O modo de administração delas é uma sociedade *holding* que conforma um conjunto amplo de atividades interdependentes cujo objetivo determinante é expandir globalmente suas atividades em benefício da organização que constitui o seu núcleo.

Surgem assim, as chamadas empresas-redes, que segundo CHESNAIS (1996) são aquelas em que muitas de suas atividades foram “externalizadas”, ou seja, descentralizadas, terceirizadas, onde o grupo primordial da *holding* concentra-se na produção intelectual de novos projetos e produtos enquanto a fabricação destes ocorrem em diversos locais do planeta, dividida em diversos parques produtivos. Um exemplo sugestivo é o da empresa *Nike* na qual os projetos dos seus produtos são centralizados na sede da empresa em seu país de origem e a produção deles, principalmente, é realizada nos países asiáticos, com baixos custos de mão-de-obra.

O sentido destas transformações indica que, cada vez mais, acirra-se o processo de centralização financeira e de concentração industrial do capital, tanto no

plano nacional quanto no internacional, seguido de uma maior interpenetração entre os capitais de vários países, assim como tende a criar, através de investimentos e fusões-aquisições para além das fronteiras dos Estados nacionais, estruturas oligopolísticas transnacionais em vários ramos da atividade industrial e dos serviços (CHESNAIS, 1998). Tudo isso facilitado graças ao desencadeamento de processos de integração regional pelo mundo.

Acompanhando este movimento, tende a emergir um sistema internacional de nova natureza, transnacionalizado onde muitos atores não-governamentais, como organizações internacionais (FMI, BANCO MUNDIAL, ONU, OTAN, etc), ONGs (*Greenpeace*), corporações transnacionais (Nike), blocos regionais (União Europeia e Mercosul) parecem atuar impondo restrições ao papel do Estado nacional clássico, entendido como *“cuadro administrativo [que] mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (WEBER, 1996, p. 43-44)⁶.

É importante frisar que esta situação foi, em grande medida, proporcionada pelo predomínio do Investimento Externo Direto (IED) em relação às trocas. Como confirmam HIRST e THOMPSON (1998, p. 92) ao afirmarem que é “(...) surpreendente o crescimento repentino do investimento externo direto em relação às exportações. (...). Por exemplo, entre 1983 e 1990, os fluxos de investimento externo direto expandiram-se a uma taxa média anual de 34% comparada à taxa anual de 9% para o comércio global de mercadorias”.

Tanto HIRST e THOMPSON (1998) quanto CHESNAIS (1996) acrescentam ainda que todas estas transformações ocorriam na tríade do capitalismo, ou seja, nos EUA, no Japão e na Europa, enquanto os países periféricos estavam excluídos e esquecidos deste circuito, a ponto de aproximadamente “(...) dois terços do mundo [estar] virtualmente fora do mapa no que diz respeito aos benefícios a partir dessa forma de investimento” (HIRST & THOMPSON, 1998, p. 113).

Contudo, a marginalização de algumas regiões do globo, como, por exemplo, a América Latina não manteve-se por muito tempo e a extensão aos países do Terceiro Mundo deste novo modo de funcionamento da economia mundial ocorreu, basicamente, a partir da segunda metade dos anos 1980 em decorrência das primeiras crises do novo padrão de desenvolvimento nos países centrais e de

melhores condições ao investimento externo direto proporcionadas por estas regiões, que foram conquistadas em duas etapas.

A primeira quando na Rodada Uruguai emergiu uma nova visão do comércio internacional, a qual passou a basear-se no livre-cambismo, tendo as economias nacionais a necessidade de estarem totalmente abertas ao livre-comércio mundial e aos fluxos de investimentos externos diretos.

A segunda etapa ocorreu no momento da renegociação das dívidas externas de cada um desses países, pela qual os Estados Unidos sugeriram o Plano Baker, mais tarde complementado pelo Plano Brady.

Desse modo, ambas etapas tinham como objetivo único facilitar a ampliação geográfica da globalização financeira e da reestruturação produtiva das corporações transnacionais como fruto da elaboração do atual sistema internacional contemporâneo, no qual, segundo afirma FIORI (1998, p. 121) “(...) o FMI e o BIRD assumem sua nova posição como intermediários entre o governo americano, a banca privada e os governos endividados e começam a especializar-se como instituições responsáveis pela administração coordenada das políticas econômicas do antigo Terceiro Mundo”, que a partir de então passa a ser denominado de “mercados emergentes”⁷.

Em contrapartida, estes países deveriam adotar um “(...) programa de políticas fiscais e monetárias associadas a um conjunto de reformas institucionais destinadas a desregular e abrir as velhas economias desenvolvimentistas, privatizando seus setores públicos e enganchando seus programas de estabilização na oferta abundante de capitais disponibilizados pela globalização financeira” (FIORI, 1998, p. 121-2). Estas medidas rapidamente legitimaram-se como necessárias e inevitáveis na orientação ideológica das elites nacionais de cada país, que tomaram o poder de seus respectivos Estados e alinharam-se automaticamente com as políticas norte-americanas, implementando um “(...) populismo macroeconômico induzido pela pressão dos *rent-seeking* muito mais do que pelas pressões populares” (FIORI, 1998, p.122).

⁶ Essa idéia será melhor desenvolvida mais a frente quando, enfim, estabelecermos as condições atuais do sistema internacional.

⁷ Em muitas ocasiões o FMI impôs suas prerrogativas sobre a soberania nacional de países, inclusive o Brasil em 1999, reforçando a idéia de uma sociedade transnacionalizada onde os Estados nacionais tendem a perder seu papel, ainda que mantenham muitos, para outros atores e estruturas políticas, como, por exemplo, blocos regionais.

A exportação das medidas neoliberais aos países periféricos era o que realmente ocorria, porém de um modo diferenciado, pelo qual era posto às empresas autônomas destes países três opções: ou tornar-se uma grande corporação e competir de igual por igual no oligopólio mundial, ou fundir-se com grandes corporações já consolidadas usufruindo de parte dos lucros auferidos em seu espaço territorial produzindo apenas alguns componentes de determinado produto ou sucumbir-se durante este processo.

Na verdade o que estava sendo posto era a transnacionalização e subdivisão dos mercados nacionais da periferia, enquanto seus Estados deveriam manter políticas anti-inflacionárias e garantias mínimas para o processo de acumulação em seu âmbito, como uma democracia restringida, um valor também supostamente universal, satisfazendo ainda o furor dos especuladores internacionais contra suas moedas.

O papel do Estado então tanto dos países centrais como dos periféricos do sistema internacional contemporâneo torna-se o de liberalizar e potencializar as forças mais dinâmicas da economia mundial de qualquer entrave, principalmente os institucionais. Parte das estratégias utilizadas nesta tarefa ocorre e ocorreram através da transferência dos bens públicos coletivos para o poder da esfera privada, utilizando fartos subsídios estatais nesse sentido.

Uma outra parte resulta da necessidade de se manter um clima interno absolutamente confiável para o desenvolvimento dos negócios, que funcionaria também à atração do capital financeiro e com ele a disponibilidade de crédito para o financiamento das atividades econômicas no âmbito do Estado, bem como para a captação de recursos necessários aos seus investimentos em infra-estrutura visando o aprofundamento deste ciclo de desenvolvimento.

Visando a captação destes recursos que os Estados lançam títulos de sua dívida pública no mercado financeiro internacional, que passaram a serem alvos freqüentes de ataques especulativos contra o câmbio das suas moedas nacionais em busca constante pela valorização do capital sem a intermediação da esfera produtiva. Condição também que deve ser assegurada por estas novas formas de Estados no sistema internacional contemporâneo.



Entretanto, na velocidade em que essas medidas são implementadas o Estado nacional tende a perder sua capacidade de domínio do monopólio legítimo da força (WEBER, 1973).

Segundo DEL ROIO (2000), isto leva essas novas formas de Estado a cederem uma parte de suas soberanias para instâncias supranacionais:

“(…). Algumas que podem vir a ser instituições burocráticas ou representativas de um futuro Estado regional, ou em instituições (como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) que procuram coordenar o mercado mundial, sendo essa mais uma forma de fazer valer os interesses da oligarquia financeira, promovendo a desestabilização política das instituições democráticas encrostadas no velho Estado liberal burguês” (DEL ROIO, 2000, p.18).

Ao referir-se a “instituições burocráticas ou representativas de um futuro Estado regional”, DEL ROIO (2000) está considerando os emergentes processos de integração regional em curso na Europa e, com maior debilidade, no Cone Sul latino-americano e que uma outra parte das estratégias do Estado está justamente na promoção deles, sendo um dos fatores elementares à construção do sistema internacional contemporâneo, como enfatizamos anteriormente.

Nessa mesma direção, SCHIRM (1999, p. 13) sugere que tanto para a legitimação política interna das novas reformas macroeconômicas neoliberais prescritas aos Estados nacionais, como vimos, quanto para a potencialização da competitividade no mercado mundial “(...) torna-se atrativa a cooperação econômica regional de cunho liberal. Essa causalidade contribuiu de forma decisiva para os novos acordos regionais, como o projeto de mercado interno da CE em 1992, o NAFTA e o Mercosul.”

Em outras palavras, os processos de integração regional surgem como estratégias de política externa dos Estados nacionais para inserção no sistema internacional contemporâneo⁸.

Porém, há diferenças entre as estratégias de inserção dos Estados centrais e dos periféricos. Atualmente, essas diferenças estão relacionadas ao fato de que

⁸ No caso europeu, a novidade do seu processo de integração regional é o rompimento que crescentemente vem ocorrendo dessa lógica nacional em benefício do estabelecimento de estruturas de



aqueles são o espaço umbilical de articulação dos interesses das diversas frações do capital, sendo que

“(...) o regime de acumulação vigente implica em que todas as decisões relevantes que se referem à produção ‘globalizada’ sejam tomadas por um conjunto restrito de empresas e bancos dos países centrais cuja estratégia é efetivamente globais (...), enquanto que os países periféricos, em princípio, [são utilizados] apenas como receptores de padrões de consumo globais difundidos a partir do centro e, a depender de condições macroeconômicas conjunturais, como plataformas de expansão comercial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira – sobretudo via privatizações e pela elevação das taxas de juros internas – em cujo caso são classificados como ‘economias emergentes’” (TAVARES & MELIN, 1998, p. 77).

Por isso, uma parte dos fluxos de investimentos externos diretos antes restritos a tríade capitalista passou a ser direcionada aos países de “economias emergentes” possibilitando a eles uma pretensa “recuperação econômica” dinamizada por pólos externos à sua economia nacional, sendo seus ciclos de desenvolvimentos muito mais dependentes do contexto internacional.

Como veremos no capítulo 2, um dos motivos que acelerou a constituição do Mercosul foi esse, pois um projeto de integração na região tornaria esses países atraentes para investimentos externos diretos, o que efetivamente ocorreu.

Parecia assim, que o mundo havia iniciado a partir do fim da década de 1980 uma nova ordem política e econômica mundial hegemônica pelos Estados Unidos, capaz de implementar um novo período de crescimento no mundo capitalista, visto que cada país tinha seu papel no sistema, sendo o Japão um exportador de investimentos externos diretos ao mundo, principalmente aos Estados Unidos, enquanto na Europa, devido a coordenação das políticas deflacionistas que acabava por fortalecer as moedas de seus países alinhadas ao marco ocorreria um incremento bastante considerável no seu comércio, impulsionando seu processo de integração regional europeu, porém com grandes prejuízos a sua competitividade para fora do continente (BELLUZZO, 1998), enquanto os países emergentes eram interligados ao mercado financeiro internacional.

poder político e econômico supranacionais regionais. Situação que não se verifica no Mercosul, como

A euforia criada por este curto período de desenvolvimento (1984-1989) ampliou-se com a queda dos regimes comunistas da Europa Central e da derrubada do muro de Berlim, pondo fim a divisão alemã e européia (HOBSEBORN, 1995).

O mundo via-se em plena euforia desenvolvimentista novamente. O sistema internacional parecia estar reestruturado. A estratégia dos *policymakers* norte-americanos emergia como vencedora.

Entretanto, assim organizada, a economia mundial atravessou por uma sucessão de crises com o aproximar do fim da década, começando pela bolsa de Nova York (1987), atingindo os mercados imobiliários (1989), que até então foram de um modo ou de outro controladas.

Mas, quando chegou os anos 1990 e com ele a crise da Bolsa de Tóquio (1990), os EUA novamente voltaram a adotar uma política econômica e monetária unilateral e frouxa para manter o dólar desvalorizado frente ao marco e ao iene, marcando definitivamente o fim da coordenação pactuada das políticas macroeconômicas entre os países do G-7. O resultado disto foi que os grandes bancos japoneses detentores da dívida pública norte-americana sofreram grandes perdas patrimoniais, obrigando o país a abdicar de vez de sua estratégia de desenvolvimento autônomo.

Por outro lado, verifica-se uma aceleração ainda maior do crescimento e da financeirização dos mercados futuros de juros e de câmbio, com a saída dos fundos de pensão norte-americanos em direção aos “mercados emergentes”. Na Europa, sucessivas bolhas especulativas e crises bancárias com distorções cambiais são direcionados contra os diversos países, independentemente se suas moedas são fortes ou fracas, com exceção da Alemanha. Esta situação acabou culminando na crise do padrão monetário europeu em setembro de 1992, acelerando assim o processo de integração europeu através da assinatura do Tratado de Maastricht.

Vale ressaltar aqui, que com a Guerra do Golfo e, em seguida, o desmoronamento oficial da URSS, paralelamente ao início do prolongado período de recessão na Europa e no Japão que marcou a década de 1990, além do continuado crescimento econômico assimétrico dos Estados Unidos e de alguns países asiáticos, com destaque para a China, o sistema internacional novamente adentrava em um período turbulento e *vis-à-vis* à decomposição do restante do mundo até então sob

veremos no capítulo 2.

influência da URSS e a reconstrução da Alemanha, os *policymakers* norte-americanos, influenciados pelo que ocorria naquele momento, puseram-se mais uma vez a redesenharem a estratégia de poder mundial de seu país ainda não terminada que configura-se como o sistema internacional contemporâneo. Nela os Estados Unidos, após unir as forças ocidentais para destruir o Iraque, por meio do Presidente Bush, anunciou perante o Congresso do país na volta de suas tropas “(...) o início de um novo século americano”, que iniciava-se com uma massiva demonstração de força, transmitida ao mundo como um espetáculo tecnológico de destruição de Bagdá sob a égide da OTAN.

A partir de então as idéias bases de democracia e de direitos humanos e as medidas neoliberais consideradas como valores universais, avançam sobre o leste europeu e na América Latina. Com a adesão tardia do Brasil, a partir de 1991, completa-se o alinhamento em torno às políticas e reformas de desregulação, abertura e privatização das suas economias nacionais nessa região. A consequência disto foi o aumento dos investimentos externos diretos nestas regiões, como já sugerimos, permitindo-nos afirmar, guardada as devidas proporções, que a partir do início da década de 1990 expandiu-se o espaço geográfico e econômico do fenômeno da globalização financeira, aumentando, concomitantemente, a convergência das políticas econômicas nacionais de tipo deflacionista (CHESNAIS, 1995).

Paralelamente, a crise econômica que vinha se conformando, principalmente na Europa e no Japão, serviu para demonstrar que o montante dos capitais financeiros especulativos não estavam livres de um efetivo e crescente risco intra-sistêmico, levando a elaboração e ao aperfeiçoamento de mecanismos de securitização de seus ativos, em que o dólar passa a desempenhar um papel fundamental, tornando-se referencial financeiro básico da economia mundial. Ele deixava de ser apenas uma moeda de reserva de valor como nos padrões monetários anteriores para tornar-se um instrumento financeiro dos mercados globalizados. “(...) Assim, a partir de 1992, com a desregulação cambial e financeira atingindo três continentes, o capital financeiro tem voado para todos os portos num jogo de cassino em que ganhadores e perdedores só têm contribuído para reforçar a posição financeira do dólar” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 63) e, conseqüentemente a

hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional contemporâneo em gestação.

Crescentemente o dólar passa a ser utilizado nas “operações plurimonetárias” cumprindo três funções primordiais ao capital internacional: provê liquidez instantânea em qualquer mercado; garante segurança nas operações de risco; e serve como unidade de conta da riqueza financeira virtual, presente e futura (TAVARES; MELIN, 1998, p. 64), induzindo a economia internacional a movimentos “virulentos” especulativos constantes contra as moedas nacionais de todos os países, notadamente na década de 1990, pelos quais o fluxo de capitais especulativos em fuga direcionam-se à economia norte-americana alimentando assim a manutenção do seu ciclo de desenvolvimento.

Esta tendência mantém-se atualmente e se reforça graças a capacidade e independência do FED em manter e estabelecer o valor do dólar conforme a taxa de juros interna norte-americana, tornando-a referência básica do sistema financeiro internacional. Enquanto os EUA forem capazes de utilizar sua dívida pública como título de segurança máxima de todo o sistema esta situação será mantida, constituindo em uma característica fundamental do sistema internacional contemporâneo.

Isto tornou-se possível porque a estratégia concebida pelos *policymakers* norte-americana baseia-se na sobrevalorização das outras moedas em relação ao dólar, através de reduzidas taxas de juros interna, que acaba por remunerar menos o capital aplicado nos títulos públicos cotados em dólar, aparentemente tornando-o fraco. Esta prática leva muitos agentes financeiros internacionais a realizarem aplicações em títulos públicos de países onde o seu capital seja melhor remunerado via taxas de juros mais elevadas, mas também com maiores riscos de perdas. Assim sendo, apesar da rentabilidade menor em decorrência das taxas de juros praticadas nos Estados Unidos a maioria dos agentes financeiros internacionais tende a utilizá-la à

“(...)denominação das operações de securitização em geral (e, em particular, dos instrumentos de derivativos cambiais) (...), abrindo a possibilidade de realizarem-se extraordinários ganhos de arbitragem quando existem diferenciais expressivos entre as taxas de juros internas e

as correspondentes flutuações na taxa de câmbio da moeda local por referência ao dólar” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 64).

Logo, se todas as transações comerciais e os preços praticados mundialmente estão denominados em dólar independentemente da paridade cambial vigente nos mercados nacionais, ele, então, passa a desempenhar o papel de moeda financeira em um sistema onde não há paridades cambiais fixas, ou seja, sem um padrão monetário rígido e definido. Por isto sua função de segurança e de arbitragem no sistema monetário “financeirizado”, bem como a independência do FED em conduzir a taxa de juros que incidirá sobre todas as atividades e lugares do mundo.

Daí advém a coordenação com o dólar dos bancos centrais dos países mais relevantes do mundo sob o comando do FED e a contradição com as políticas nacionais de gasto fiscal, aumentando a fragilidade financeira de quase todos os governos na medida em que faz-se necessário a emissão de títulos da dívida pública para lastrear os movimentos dos mercados monetários e cambiais.

O modelo de ajuste monetário dos balanços de pagamentos clássicos propostos pelo FMI torna-se obsoleto, fazendo emergir o novo consenso de que a correção dos desequilíbrios nas contas externas seja alcançada através de ajustes fiscais, que, na maioria das vezes, são efetuados sobre os investimentos das áreas sociais.

Quando tais ajustes não são executados devidamente cresce o temor entre os agentes financeiros internacionais da possibilidade do país não cumprir com seus compromissos, deixando de remunerar os detentores de seus títulos públicos, desencadeando-se assim os surtos especulativos, que, como em um dominó, vai atingindo todas as economias do mundo, inclusive as mais fortes. Em contrapartida, o capital financeiro especulativo em fuga tende a alocar-se em economias seguras, principalmente a norte-americana.

Como resultado destas ondas especulativas, as crises se sucedem freqüentemente nos anos 90, passando pelo México em 1994, à Tailândia em 1997, daí a vários outros países asiáticos, inclusive o Japão, na Rússia e por último no Brasil na virada de 1998 para 1999.

O que mais impressiona nisto tudo é que este “sistema dólar flexível” praticado pelo FED tem conseguido resistir e contornar, até aqui, as sucessivas crises, pelas quais se tem definido também as novas responsabilidades regionais de



cada um dos três pólos da tríade, proporcionando-nos o vislumbamento de possíveis estruturas do sistema internacional contemporâneo. “(...) No caso mexicano, foram os Estados Unidos que desembolsaram a maior parte dos recursos equivalentes ao de um Plano Marshall, enquanto no tailandês tocou ao Japão articular, junto com o FMI e outros onze países, a ajuda financeira necessária para tentar evitar a globalização do ‘contágio’” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1998).

O sucesso do FED nesta função é devido a uma “coordenação hegemônica informal” com os banqueiros centrais nas grandes crises cambiais e bancárias para o monitoramento da flutuação global do dólar frente às principais moedas internacionais, ao mesmo tempo amenizando deste modo os efeitos da crise sobre a economia mundial, mas consolidando a posição do dólar como moeda dominante nos mercados financeiros globalizados (TAVARES; MELIN, 1998).

Paralelamente, a política externa norte-americana orienta-se na busca aos mercados externos através de uma estratégia comercial liberalizante que tende a se impor contra qualquer barreira nacional, baseada nos acordos que deram origem a OMC –Organização Mundial do Comércio – “(...) dotada de regras e instrumentos extremamente rigorosos que interditam todo o tipo de proteção, subsídio ou política de quota capaz de sustentar estratégias de desenvolvimento da produção nacional” (FIORI, 1998, p. 126). A mesma política é aplicada em relação ao México com sua adesão ao NAFTA e tende a ser direcionada ao restante da América Latina através da proposta da ALCA. “(...) Em nome do livre comércio, os Estados Unidos também tem imposto seus interesses, através da OMC, aos seus parceiros comerciais da Ásia, configurando uma estratégia global de ocupação dos mercados externos pelas empresas e produtos norte-americanos” (FIORI, 1998, p. 126).

Da visão política-militar-estratégica, os Estados Unidos tem conduzido as ações em todo o globo, como também tem feito na esfera da economia. Basta observarmos suas iniciativas unilaterais de auxílio a países pobres, como na Somália e no Haiti ou sua atitude pacificadora intermediando o acordo de paz entre Israel e os Palestinos e sobretudo sua arbitragem seguida de intervenção na Bósnia, mesmo contra a maioria dos outros países da OTAN, em nome da bandeira dos direitos humanos e pela democracia.

Podemos citar ainda seu veto à reeleição de Bhoutros Gali e a imposição de seu candidato contra o voto de todos os outros membros do Conselho de Segurança



da ONU, bem como a inclusão da Rússia no G-7 contra o Japão. Ainda na OTAN, os Estados Unidos tomaram a decisão de impedir a sua expansão aos países do leste europeu, contrariando seus parceiros da região (FSP, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

Entretanto, provavelmente, a imposição estratégica mais feroz tenha sido a aprovação do *Helms-Burton Act* estabelecendo punições aos países e empresas estrangeiras cujos negócios com Cuba envolvam propriedades de cidadãos norte-americanos expropriadas pela Revolução de 1959. O teor desta lei garante aos Estados Unidos a possibilidade de impor sanções a países e empresas de todo o mundo tendo apenas como princípio suas leis e seus motivos nacionais. Configura-se uma tomada de decisões unilateral sem levar em consideração qualquer outra variante. Segundo FIORI (1998, P. 127) “(...), desde 1991, o comportamento econômico, cultural e diplomático dos Estados Unidos frente ao mundo tem sido o de um país que não apenas acredita mas se comporta cada vez mais orientado por uma visão unipolar do mundo”.

ARRIGHI (1994, p. 30) considera que “(...) um Estado só pode tornar-se mundialmente hegemônico por estar apto a alegar, com credibilidade, que é a força-motriz de uma expansão geral do poder coletivo dos governantes perante os indivíduos”.

No caso dos Estados Unidos não parece ser isto o que está ocorrendo, pois apesar deste sistema internacional contemporâneo ser de longe bastante benéfico para seu poder e sua economia, ele tem sido caracterizado como um todo por

“(...): taxas de crescimento do PIB muito baixas, inclusive em países (como o Japão) que desempenham tradicionalmente o papel de ‘locomotiva’ junto ao resto da economia mundial; deflação rastejante; conjuntura mundial extremamente instável, marcada por sobressaltos monetários e financeiros cada vez mais freqüentes; alto nível de desemprego estrutural; marginalização de regiões inteiras em relação ao sistema de trocas e uma concorrência internacional cada vez mais intensa, geradora de sérios conflitos comerciais entre as grandes potências da Triade” (CHESNAIS, 1995, p. 1).

Devemos citar ainda, as freqüentes demonstrações, principalmente na Europa, da ascensão de grupos neo-nazistas, bem como as guerras tribais

envolvendo quase a totalidade da África, além das constantes ameaças a ordem democrática no mundo todo, representada mais concretamente pelas tentativas de rupturas institucionais no Paraguai em 1996 e 1999, a situação de sítio do Estado colombiano frente as forças revolucionárias (FARC) em seu país, as fraudes nas eleições peruanas e o “golpe branco” de Chavez na Venezuela. Estas pendências estão acompanhadas de sinais claros de uma efervescência social em andamento, além das diversas Organizações Não Governamentais (ONG) transnacionais que tem movido-se por todo o mundo uma onda de protestos contra a atual ordem, produtora de inúmeras catástrofes humanas e ambientais em níveis planetários, que tem emergindo desde há última década como atores relevantes no sistema internacional contemporâneo com uma função ainda pouco regulamentada. Exemplos disso são o *GREENPEACE*, as recentes manifestações em Seattle, etc.

Assim sendo, nos outros países constituintes do sistema internacional contemporâneo, a conjugação disto tudo significa um momento de perda de poder e de legitimidade dos governantes frente aos seus cidadãos. Em contrapartida, os Estados Unidos busca nele manter seus interesses nacionais através da proteção e promoção explícita por todos os meios, inclusive a integração regional, de todos os segmentos de sua economia produtiva e financeira sem levar em consideração o que isto pode acarretar aos outros países, aproximando-se muito de uma ordem baseado no “*imperial system*” descrito assim por COX (1986, p. 228):

“The imperial system is at once more than and less than the state. It is more than the state in that it is a transnational structure with a dominant core and dependent periphery. This part of the U.S government is at the system’s core, together with interstate institutions as the FMI and the World Bank symbiotically related to expansive capital and collaborator governments in the system’s periphery.”

Para manter esta situação inalterada, os Estados Unidos tendem a sustentar elevados gastos militares contra qualquer ameaça que possa vir da periferia (Balcãs e/ou Iraque) ou de potências decadentes, porém com perspectivas historicamente expansionistas, como os casos da China e da Rússia. Segundo Achacar (1998), parece ser mais provável a segunda opção e o comportamento belicoso estadunidense visa manter sua segurança nacional através de uma política preventiva

de contenção com gastos bastante elevados em orçamentos militares para uma época de paz.

Desta maneira, tudo parece indicar que o sistema internacional contemporâneo emergente neste fim de século é resultante da promoção dos fenômenos da globalização financeira transnacionalizada acompanhada da reestruturação produtiva das suas empresas, que conjugadas conformam um oligopólio mundial em benefício próprio articulado em grande medida em torno dos pólos de acumulação da chamada tríade capitalista – EUA, União Européia e Japão -, que tende a ampliar-se para todo o mundo na forma de especulações financeiras, conformando assim um processo de financeirização da economia trágico para a maioria dos países subalternos do mundo, enquanto investimentos externos diretos são canalizados apenas para eles caso exista em seu âmbito atividades com elevado potencial à acumulação, como são os casos das empresas públicas privatizadas como decorrência da implantação das medidas neoliberais nos países “em desenvolvimento”.

Para fazer parte deste novo circuito de acumulação do capital iniciado neste fim de século todos países são levados a adotarem as medidas neoliberais ditadas pelos países hegemônicos através das instituições supranacionais – FMI, BIRD, OMC, etc - que zelam pelo bom funcionamento da economia mundial e, para isto, são coagidos de diversas formas, entre elas por retaliações comerciais que vão desde o nível bilateral passando pelo multilateral até pela bandeira dos direitos humanos, como ocorre com Brasil, China e Cuba respectivamente. A forma de coação pode vir a ser também uma guerra, como a que ocorreu contra a Iugoslávia, tudo em prol das condições necessárias à manutenção da globalização financeira e do oligopólio mundial em benefício dos países centrais da economia mundial, preponderantemente os Estados Unidos.

Neste cenário cabem aos países tecerem suas formas de inserção subalterna no sistema internacional contemporâneo, as quais diferem de região a região. Por exemplo, no caso dos países do Cone Sul latino-americano, que mais nos interessa aqui, principalmente Brasil e Argentina, suas estratégias pautaram num primeiro momento por uma política de aproximação entre si e um maior incremento de suas relações bilaterais no âmbito dos acordos da Aladi, para, em seguida, concretizarem paulatinamente um processo de integração regional com a participação de Paraguai e

Uruguai, conformando um espaço ampliado para a acumulação do capital através da promoção de um regionalismo aberto promovido com a constituição do Mercosul em março de 1991 conjugado a uma forma peculiar de inserção neste sistema internacional contemporâneo. No próximo capítulo, demonstraremos como a constituição do Mercosul segue essa lógica, para, em seguida, buscarmos compreender como atuam os partidos políticos e os parlamentares brasileiros no âmbito do processo de integração regional.

Paralelamente a esse contexto mundial promovido, principalmente pelos Estados Unidos com o objetivo de retomada de sua hegemonia nacional debilitada na década de 1970, o sistema internacional contemporâneo tende a emergir com uma natureza de novo tipo, a partir de então mais societal e menos nacional estratégico-militar como ocorria pelo menos oficialmente até o fim da Guerra Fria em 1989 (KEOHANE, 1989).

Os processos de integração regional na Europa e, debilmente, no Cone Sul latino-americano parecem surgir como formas de Estados regionais, como já ressaltamos. Enquanto isso, organizações internacionais, como FMI, OMC, Banco Mundial e ONU, crescentemente adquirem soberania como governo mundial sobre muitos países objetivando estabelecer uma economia mundial transnacionalizada sem nenhuma restrição às transações de qualquer tipo entre atores não-estatais e/ou Estados nacionais, os quais passaram a possuir o papel de criar as condições necessárias ao desempenho daqueles no sistema internacional contemporâneo.

Desse modo, cada vez mais, outras dimensões são incorporadas no processo de tomada de decisões nas questões de relações internacionais, como a economia, o meio ambiente, a explosão populacional e as migrações internacionais, pondo em xeque o conceito clássico do Estado como único ator relevante no sistema internacional.

VILLA (2000, p.2) enfatiza essa noção ao afirmar que

“Desde o início do pós-Guerra Fria, a preocupação estratégico-militar tem recuado no cenário das discussões internacionais e outras dimensões, como a econômica e a ecológica, passam a ocupar um espaço mais amplo no debate político-acadêmico. Em outros termos, consolidam-se novos fenômenos (...) antes ocultos e diluídos pelo debate em torno da Guerra Fria, (...) [e] sua[s] especificidade[s] reside[m] antes

no funcionamento de uma sociedade civil cada vez mais transnacionalizada do que no próprio Estado, o que possibilita que atores não-estatais, como grupos ecológicos, de direitos humanos e de direitos reprodutivos, entre outros, surjam como consciências críticas”.

Essas “consciências críticas” acentuadamente buscam participar na elaboração das soluções políticas e técnicas ainda dominada pelos Estados nacionais mas que refletem sobre toda a sociedade internacional transnacionalizada, utilizando-se, para isso, quando possível, as organizações internacionais onde há um processo de tomada de decisões mais descentralizado, como é o caso da ONU e mesmo da integração regional.

Em consonância com VILLA (2000), cremos que os partidos políticos também podem desempenhar este papel. Será objetivo nosso demonstrar se há efetividade disso no caso dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no Mercosul.

Assim, apesar do Estado manter-se como o eixo principal de decisão sobre os temas globais, “(...) o controle da agenda, a decisão e a administração daqueles já não são de exclusividade do Estado. Essas funções são diluídas e compartilhadas por planos transnacionais e supranacionais” (VILLA, 2000, p.19), que podem ser tanto processos de integração regional como organizações internacionais.

Porém, ainda segundo VILLA (2000, p. 19) permanece no sistema internacional contemporâneo assimetrias e/ou hierarquias de atores, pois não há entre eles “homogeneidade quanto aos recursos e capacidades de que dispõem no processo de elaboração de decisões sobre os temas globais.” E completa afirmando que “(...) Nem de longe se pode comparar a capacidade de influência sobre opções governamentais políticas e técnicas de uma ONG de direitos humanos com uma multinacional das telecomunicações como a ITT.” (VILLA, 2000, p. 20).

Desse modo, a maioria das ONG privilegiam espaços descentralizados e policêntricos de debates, onde se há possibilidades de atuar na formulação de agendas de trabalho sobre os temas globais. O fórum da ONU, como ressaltamos acima, emerge como um desses espaços, principalmente, em se tratando de alguns mecanismos institucionais como o PNUMA (Programa Ambiental das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e o ECOSOL (Conselho Econômico e Social).

Segundo VIGEVANI (1999), a partir desses espaços, essa agenda de trabalho sobre temas globais vem se materializando na realização de grandes conferências, como a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e a Conferência do Cairo sobre População. Percebe-se que nesses casos a natureza dos temas em pauta não é militar mas societal, o que tende a facilitar a autonomia de ação dos atores não governamentais em relação aos Estados.

VILLA (2000, p. 22) acrescenta que “(...) essas conferências têm a função de revelar atores transnacionais - como os grupos ecológicos, feministas e de direitos humanos - capazes de influenciar as decisões estatais sobre os temas globais.”

Os métodos específicos de atuação deles diferem dos utilizados pela maioria dos outros atores tanto estatais como os não estatais identificados com as questões de economia mundial. Eles apostam na imposição de influência através da organização de ações mundiais em busca da criação de um consenso transnacional mundial em torno do fim procurado, de forma a gerar diferentes demandas (*inputs*) ao sistema estatal.

“(...) Com base no seu fim específico, esses grupos se servem de meios variados que vão desde os modernos recursos das telecomunicações como os *softwares* da Internet, passando pelas ações de efeito - nas quais se especializaram os grupos ecológicos - até os apelos à retórica, que lhes permite o espaço aberto pela institucionalização de algumas idéias sociais-filosóficas, como ‘desenvolvimento sustentável’ ou ‘herança comum da humanidade’. À guisa de exemplo, há de se lembrar a habilidade de *Greenpeace* em construir internacionalmente e em pouco tempo verdadeiros climas de opinião mundial⁹” (VILLA, 2000, p. 22).

Este modo de atuação é parecido com o processo anteriormente descrito de absorção das medidas neoliberais em nível planetário. Ambos podem ser explicados pela teoria construtivista nas relações internacionais que pressupõe que agentes (atores e indivíduos) e estruturas (sistema internacional, Estado e instituições) são

⁹ Com a retomada dos testes franceses em Mururoa, o *Greenpeace*, valendo-se das páginas da *Internet*, conseguiu o abaixo-assinado mais gigantesco de que se tenha notícia contra uma ação estatal.

mutuamente constituído, ou seja, os agentes simultaneamente condicionam e são condicionados pela estrutura (WENDT, 1994) (ADLER, 1997) (CHECKEL, 1998). Além disso, sustentam também que “(...) identidades e estruturas sociais são construídas por meio de uma gama de processos: socialização, mediação, aprendizado e por sistemas de recrutamento.”(OLIVEIRA, 2000, p. 7). E é essa interatividade entre atores e estruturas que conduz à elaboração da identidade de elites¹⁰ tanto no nível nacional como no internacional ou ainda transnacional/regional.

Na medida em que se pode construir identidades culturais de elites, o mesmo pode ocorrer entre os agentes na sociedade transnacional que não são elites, apesar de ser um processo muito mais complexo.

Porém, se ultrapassada esta barreira, estes agentes, que não são elites, em maior número podem criar demandas a serem atendidas pelas autoridades estatais sob as quais estão sob jurisdição, formando assim uma rede de consenso nos níveis local, nacional e regional que unificadas desdobram em “climas de opinião mundial” favorável aos fins humanitário defendidos pelas ONG, na proporção em que eles atingem individualmente a todos. Por isso a importância do ambientalismo na construção do sistema internacional contemporâneo.

Caso os governos dos Estados nacionais respondam favoravelmente às demandas internas de seus cidadãos geradas, num primeiro momento, pela ação das ONG sobre temas globais identificados ao interesse coletivo da humanidade, cria-se tanto em seu âmbito quanto mundialmente consensos políticos e sociais em torno do fim último a ser alcançado. Na medida em que isso ocorra a exportação na forma de imposição através de constrangimentos para outros países do mesmo fim torna-se mais fácil de ser executada, como foi na absorção das medidas neoliberais, pois além do “clima de opinião pública mundial” haveria um exemplo a ser seguido, que em certos casos é de fundamental importância, como por exemplo, a diminuição de testes nucleares realizados por alguns países que acabou reforçando a adesão de muitos outros ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

¹⁰ Conjunto de pessoas que compartilham de um sistema de crenças comuns e altamente estruturado.



Salientamos aqui que essa mesma estratégia pode também ser utilizada para a defesa e implementação, por parte dos atores não governamentais, dos rumos a serem seguidos pelos processos de integração regional.

Diante desses fatos, pode se afirmar que a natureza do sistema internacional contemporâneo vem sendo modificada articuladamente pela imposição das medidas neoliberais, do desencadeamento da globalização financeira e da reestruturação produtiva das corporações transnacionais, bem como do desencadeamento de processos de integração regional.

Porém, possibilita paralelamente o surgimento de uma sociedade internacional transnacionalizada onde outros atores, que não são governos nem burguesia, utilizam-se desses meios criados por estes últimos com o objetivo de elevar a um novo patamar a materialidade do processo de acumulação do capital em benefício próprio, para a formação de demandas internas a cada governo tanto nos níveis micro e macro, que desdobram-se em “climas de opinião pública mundial” em a recessão defesa de interesses da “humanidade” em contraposição aos dos agentes do capitalismo mundial, sendo que em alguns casos conseguem impor-se quando são capazes de estabelecer um sistema de crenças comuns e altamente estruturado, como no caso da opinião pública mundial em temas relacionados ao meio ambiente. É por isso que o “(...) ambientalismo destaca-se principalmente por ser responsável pela emergência histórica de imagens, valores e metáforas que influem decisivamente na vida social como um todo” (LEIS, 1998, p. 375) no âmbito mundial.

Enfim, cabe-nos ressaltar aqui que nesse sistema internacional contemporâneo onde não se supõe nem ordem, nem integração, mas “(...) uma complexa variedade de atividades diferentes (e até contraditórias), cuja soma representa uma ‘ordem’ turbulenta e desordenada” (LEIS, 1998, p. 375) observa-se frequentemente por parte dos Estados nacionais a proposição do “(...) ressurgimento do regionalismo na política mundial” (HURRELL, 1995, p. 23).

Nessa direção, como já salientamos, os processos de integração regional são estratégias escolhidas pelos Estados nacionais diante do complexo sistema internacional contemporâneo turbulento e desordenado que acabamos de examinar.

Alguns teóricos das relações internacionais associados a perspectiva intergovernamentalista liberal os consideram como uma forma de instituição multilateral que estabelece normas e cria estruturas no seio das quais acordos



intergovernamentais podem ser concretizados (KEOHANE, 1992). Estas instituições multilaterais procuram promover cooperações entre os governos, com o intuito de aumentar a capacidade individual de cada um e, posteriormente, unidos enfrentarem os novos conjuntos de problemas emergentes desse novo sistema internacional em gestação (KEOHANE e NYE, 1989).

Além disso, argumentam que os processos de integração podem ser analisados como regimes internacionais (KRASNER, 1986, 1991), com a finalidade de administrar a interdependência econômica entre os Estados, através de negociações que resultariam em um arranjo político.

Portanto, o intergovernamentalismo liberal fundamenta-se na consideração de que a integração regional faz parte de um tipo de resposta política produzida pelos Estados modernos frente ao crescimento da interdependência econômica (KEOHANE e NYE, 1989), cada vez mais crescente com o advento da liberalização comercial propugnada atualmente como fundamental para a reordenação do sistema internacional contemporâneo, como vimos acima, em um momento de polaridades indefinidas (LAFER, 1992).

Esta lógica de implementação de processos de integração regional parece ter ocorrido também nos países do Cone Sul latino-americano, os quais escolheram se inserirem nesse sistema internacional contemporâneo por meio do Mercosul.

No próximo capítulo trataremos especificamente desse assunto, procurando observar a efetividade dessa afirmação. Além disso, iremos demonstrar como ocorreu a constituição histórica do Mercosul e se nele há canais institucionais adequados para a atuação dos atores não estatais, principalmente os partidos políticos e os parlamentares brasileiros.

CAPÍTULO 2

A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO MERCOSUL



CAPÍTULO 2 - A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO MERCOSUL

“(…) os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil (...) [perceberam] que o cultivo de ambigüidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, [sendo então] possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero” (LAFER, 1997).

“(…) parece ser inquestionável a necessidade de construir um poder comum, depositário dos interesses dos países-membros, que possa fornecer a indispensável continuidade ao processo integracionista e à legitimidade da representação popular. Caso não se construa esse poder comum (...) o processo estará entregue às mãos dos Estados-membros e da exclusiva vontade dos governos que sucederem, sem a devida representação popular” (SEITENFUS, 1992).

Como observamos no capítulo 1, o desencadeamento dos processos de globalização financeira e de reestruturação produtiva no início da década de 80 nos países centrais da economia mundial, bem como o aprofundamento da integração regional européia foi acompanhado de uma estratégia de contenção do poder econômico e político em ascendência durante a década de 1970 dos países periféricos, particularmente aqueles do Cone Sul latino-americano. Tal estratégia pautou-se, entre outras medidas, em choques externos sobre suas economias nacionais, os quais impuseram sérias restrições à manutenção do desenvolvimento econômico e social pautado nas políticas de substituição de importações praticadas pela maioria deles desde o pós-45.

Basicamente, estes choques externos foram de demanda, de taxas de juros, de oferta de capital e, conseqüentemente nos termos de trocas, caracterizando um contexto que se convencionou denominar como o de esgotamento da estratégia de desenvolvimento auto-centrado baseado na política de substituição de importações.

O choque de demanda, deveu-se, principalmente, ao fato dos países da OCDE estarem atravessando um período crítico caracterizado pela “estagflação”, crise fiscal do Estado, governabilidade, superprodução e sobrecapacidade



industriais, etc., como vimos anteriormente, que seria mantido e exacerbado com as políticas cambiais e monetárias contracionistas promovidas pelo FED a partir de 1979 até pelo menos metade da década de 1980, causando um refluxo em suas capacidades de importar, que, por sua vez, incidia sobre a demanda internacional pelos produtos de exportação dos países do Cone Sul latino-americano.

Entre as estratégias utilizadas pelos países da OCDE para amenizarem suas crises, uma delas foi elevar abruptamente as taxas de juros internacionais sobre os serviços das dívidas externas, o que garantia-lhes a transferência de grandes montantes em capital pelas economias dos países do Cone Sul latino-americano, que, em grande medida graças a isso, se viam estranguladas pelos déficit seguidos no balanço de pagamentos e contração de suas reservas.

Visando solucionar esta situação, os governos dos países periféricos passaram a adotar políticas macroeconômicas que impunham a necessidade do aumento das suas exportações via sucessivas desvalorizações cambiais, que culminavam numa dilapidação dos termos de trocas favorável aos países centrais da economia mundial (MEDEIROS, 1998).

Logo, se por um lado, as desvalorizações cambiais auxiliavam na resolução da questão de falta de demanda internacional, por outro, causava uma explosão da dívida externa, que com o incremento nas taxas de juros, impunham ainda mais elevadas transferências em capital dinheiro aos países credores na forma de pagamentos dos serviços da dívida. Isto, conseqüentemente, impossibilitava o Estado tanto arcar com suas dívidas internas acentuando o seu desequilíbrio no balanço de pagamentos quanto manter o nível de seus investimentos na economia nacional e na promoção do bem-estar social de suas populações, com o agravante citado acima, da dilapidação nos termos de trocas favorável aos países centrais na economia mundial. Paralelamente, ainda desencadeava-se internamente um surto inflacionário sem precedentes na história desses países.

Além disso, como observamos no capítulo anterior, a oferta abundante de capitais baratos cessaram, completando assim um quadro complexo de restrições externas ao crescimento das economias dos países desta região durante toda a década de 1980, a qual costumou-se denominar a “década perdida”¹¹.

¹¹ Como veremos em seguida, a retomada do crescimento dessas economias ocorreu apenas após as reestruturações dos países centrais da economia mundial em torno da bandeira da globalização e da absorção das medidas neoliberais por eles na virada da década de 1980 para 1990, que possibilitaram



Segundo ALBUQUERQUE (1994, p.11) neste período realmente era evidente o

“(...) desinteresse estratégico e econômico pela região. Isso se aplicava à América Latina como um todo, mas particularmente aos países do Cone Sul, onde os efeitos devastadores da hiperinflação e da dívida externa eram mais clamorosos. Havia um certo consenso de que a região não tinha interesse estratégico; não incomodava ninguém, do ponto de vista militar; não tinha guerras étnicas nem bomba atômica. E, por outro lado, havia perdido o interesse comercial, estava fora do mapa econômico do mundo”

Em contrapartida, na Europa, a evolução da Comunidade Européia, durante a década de 70 e a primeira metade dos anos 80, além do aumento do número de Estados-membros, é, também, marcada por numerosas iniciativas que foram pouco a pouco suplantando os esforços iniciais dos pioneiros europeus e conformando um mercado regional crescentemente importante e eficaz para amenizar os problemas advindos da longa crise desencadeada na economia mundial, possibilitando aos países-membros deste processo de integração regional um aumento bastante significativo nas trocas comerciais intra-bloco (SANTOS, 1997), tornando evidente os primeiros sinais positivos desta iniciativa, pois enquanto o resto do mundo estava sob um período de virulenta estagnação, os países europeus mantinham um nível baixo mas positivo de crescimento no âmbito do continente, apesar de sua competitividade externa manter-se prejudicada, principalmente no tocante aos produtos do setor primário (minérios, agricultura, etc.).

Esta experiência bem executada de integração regional, principalmente no tocante a esfera da economia, conjugada ao processo de globalização financeira e reestruturação produtiva das grandes corporações no sistema internacional da década de 1980 tanto influenciou na elaboração de teorias de relações internacionais para a tentativa de entender e explicar esta nova realidade emergente¹² como chamou a atenção dos governantes dos países da América Latina, que em 1980, reformulavam

também suas absorções na “nova” estrutura da economia mundial em decorrência, em grande medida, da crise de valorização do capital nos países da tríade.

¹² Estas teorias tendem a subordinar a esfera política e social à econômica, devido ao fato, entre outros, dos desdobramentos econômicos sobre as sociedades e os Estados serem os traços mais marcantes deste período.

o ideal de integração latino-americano, consubstanciado na criação da ALADI, através da assinatura do Tratado de Montevideu (BARBOSA, 1992).

Assim, os processos de cooperação internacional e integração regional surgidos a partir dos anos 80 passaram a serem em geral entendidos como estratégias governamentais para enfrentar os impactos gerados pelo processo de globalização ou como alternativas que permitiriam aos países envolvidos melhor adequação a este fenômeno (MARIANO; OLIVEIRA, 1999).

Nesta perspectiva, para as teorias macroeconômicas a cooperação internacional e a integração regional passaram a serem consideradas como tendências para criar mercados de grande amplitude, por intermédio de mecanismos resultantes de uniões alfandegárias e de uniões econômicas. Portanto, “a teoria da integração enfatiza a vantagem dos grandes mercados e estuda a criação e o desvio do comércio que se podem originar com isto” (TAMAMES, 1993, p. 240-241).

Alguns autores chegam a afirmar que “a constituição de unidades econômicas mais vastas (macro-mercados) possibilita, por meio das técnicas de economias de escala, o aumento de competitividade e da capacidade de pesquisa, reduz custos e preços, além de melhorar a qualidade dos produtos” (AMARAL JR., 1994, p. 23).

FONSECA Jr. (1994) complementa afirmando que os processos de integração regional

“são, em última instância, instrumentos realistas, constituindo mecanismos de formação de poder econômico. Podem, assim, sustentar com maior ou menor eficácia, pólos de poder político (FONSECA JR., 1994, p. 77), [pois] em sua essência, os processos de integração servem ao crescimento econômico e, portanto, à criação de riqueza, instrumento natural de poder no mundo contemporâneo” (FONSECA JR., 1994, p. 74).

Durante a crise mundial e, especificamente, regional em meados da década de 1980, influenciados pelo exemplo da Comunidade Européia, Argentina e Brasil, recentemente redemocratizados em 1983 e 1985, respectivamente, após vários anos de regimes militares, desencadearam uma estratégia de reaproximação, objetivando em conjunto a consolidação de interesse políticos - como a democracia recém conquistada - e econômicos - como a intensificação de suas relações comerciais bilaterais emergente desde 1979. Ambos os países acreditavam que esta estratégia

poderia auxiliá-los numa melhor inserção no sistema internacional contemporâneo emergente nas últimas décadas do século XX.

As motivações históricas desta estratégia de aproximação até a concretização do Mercosul em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, são bem remotas, podendo ser identificadas, conforme o autor, ainda no século XIX na utopia “bolivariana” de uma América Latina unida, ou ainda

“na iniciativa de criação de União Aduaneira Brasil-Argentina em 1940, ou na criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) pelo Tratado de Montevidéu de 1960. Mais próximos temos a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980 e o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina (PICE) de 1985” (BAPTISTA, 1992, p. 3).

Ou mesmo como entende BUENO (1997, p. 1) ao afirmar que “As relações do Brasil com a Argentina são marcadas, desde o final do século passado, por fases de aproximações e recuos, que dependeram de dificuldades específicas da sub-região e de fatores conjunturais, tanto hemisféricos quanto mundiais”. O processo de integração entre Brasil e Argentina então surge como uma fase a mais de aproximação entre estes dois países num sistema internacional marcado pela globalização financeira e reestruturação produtiva. Porém, deve-se ressaltar que esta nova aproximação é qualitativamente nova devido ao fato de sua institucionalização, que, muitas vezes, imprime ao relacionamento uma nova dinâmica diferenciada daquela baseada no isolamento nacional que configuraram todas as outras.

No sentido deste relacionamento qualitativamente novo, pode-se considerar como marco fundamental da aproximação entre os dois países a assinatura do acordo Itaipu-Corpus em 19 de outubro de 1979 entre os governos da Argentina, do Brasil e do Paraguai, o qual acabou pondo fim às divergências sobre o aproveitamento hidrelétrico do Alto Paraná (MONIZ BANDEIRA, 1993), dando início a um período histórico marcado pela tomada de consciência dos

“(…) responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil
(…) de que o cultivo de ambigüidades de qualquer natureza não servia
aos seus reais interesses, [sendo então] possível fazer uma mudança de

signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero” (LAFER, 1997, p. 253).

Um outro passo fundamental, ocorreu em 1980, com a criação da ALADI por meio do Tratado de Montevideu, que proporcionou, mais tarde, o desencadeamento do processo de integração regional entre eles. Isto foi possível, na medida em que a principal característica da ALADI

“em relação à ALALC, entre outras inovações, é a de ter adotado como meta o estabelecimento gradual e progressivo de uma mercado comum latino-americano, não mais a partir da criação de uma zona de livre-comércio e da estrita observância da cláusula da nação mais favorecida, mas por meio do estímulo a arranjos bilaterais que não se estenderiam automaticamente aos demais países membros” (AMORIM, 1991, p. 8).

Com isto, apesar de “O TM-80 [colocar] a visão comunitária regional em nítido segundo plano [reforçou] a supremacia dos interesses individuais dos países membros” (BARBOSA, 1992, p. 27). Se, por um lado, teve o efeito negativo ao reforçar a concentração das relações comerciais da maioria dos países da América Latina com os países desenvolvidos (mais de 60% do intercâmbio comercial da região), especialmente com os EUA (MARIANO; OLIVEIRA, 1999), por outro, estabeleceu um arranjo regional que visava a

“promoção e regulação do comércio recíproco e cooperação econômica para o desenvolvimento através da configuração de uma área de preferências econômicas, como etapa intermediária. (...) [Além disso] permite a negociação de acordos bilaterais ou por grupos de países [e] inclui, entre os princípios gerais, o da convergência, ou seja, a multilateralização gradual das ações de caráter parcial” (BARBOSA, 1992, p. 27-28).

Devido o contexto de estagnação mundial, todas estas medidas vinham ao encontro do interesse tanto do Brasil como da Argentina que eram responsáveis por

volta de 70% das transações comerciais realizadas entre os países da ALADI, além de terem economias mais facilmente complementares no âmbito regional.

Explorando esta condição favorável, segundo Hirst (1988), a partir desse momento, vários fatores¹³ acabaram criando um conjunto de coincidências entre os dois governos, que passaram a intervir politicamente promovendo iniciativas econômicas em seus países, visando uma maior aproximação de setores empresariais e, por conseguinte, de organismos estatais em seus relacionamentos bilaterais.

Como passo inicial na consolidação desta aproximação, em 31 de novembro de 1985 foi assinada a Declaração de Iguazu pelos presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, que enfatizou a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos os países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles (HIRST, 1988).

Segundo MARIANO (2000-b), foi nesse momento também que iniciou-se o processo de formação da estrutura institucional do Mercosul por meio do estabelecimento de uma articulação estatal-burocrática bilateral, que acabou sendo ocupada pelos tradicionais formuladores das políticas exteriores de cada país: o Itamaraty e o Palácio San Martín, aos quais o autor denomina de formuladores iniciais. "(...). Estes contaram com o auxílio de setores dos Ministérios da Economia e Bancos Centrais no desenvolvimento das negociações, principalmente as ligadas às questões comerciais." (MARIANO, 2000-a, p.6).

A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Brasil e Argentina foi concretizada, em julho de 1986, com a assinatura do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), que levou à concretização de 24 protocolos¹⁴. No momento inicial foram assinados doze protocolos, sendo os seguintes progressivamente acertados até agosto de 1989 (OLIVEIRA, 1997).

¹³ Como, por exemplo, a implementação de protocolos bilaterais relativos ao intercâmbio comercial, à cooperação econômica, à tecnológica, à militar no âmbito da ALADI e a intensa atividade diplomática brasileira, solidária com a Argentina na Guerra das Malvinas, além da vontade explícita do governo Alfonsín na Argentina de intensificar as relações com o Brasil e, fundamentalmente, como vimos, a "redemocratização" deste último com a ascensão de José Sarney como presidente.

¹⁴ Os protocolos assinados no âmbito do PICE entre Argentina e Brasil foram: 1. Bens de Capital (Buenos Aires, 29/07/1986); 2. Trigo (Rio de Janeiro, 29/07/1986); 3. Complementação de Abastecimento Alimentar (Buenos Aires, 29/07/1986); 4. Expansão do Comércio (Buenos Aires, 29/07/1986); 5. Empresas Binacionais (Buenos Aires, 29/07/1986); 6. Assuntos Financeiros (Buenos Aires, 29/07/1986); 7. Fundo de Investimentos (Buenos Aires, 29/07/1986); 8. Energia (Buenos Aires, 29/07/1986); 9. Biotecnologia (Buenos Aires, 29/07/1986); 10. Estudos Econômicos (Buenos Aires, 29/07/1986); 11. Informação Imediata e Assistência Recíproca em Casos de Ações Nucleares e

Com a assinatura da Ata de Integração entre os dois países, em 29 de julho de 1986, operacionalizou-se o funcionamento do PICE, cujo objetivo era propiciar

“(...) um espaço econômico comum, mediante a abertura seletiva e do estímulo à complementação de setores da economia dos dois países segundo princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado às novas condições de competitividade e à nova legislação econômica” (AMORIM, 1991, p. 9-10).

Os protocolos assinados entre os dois países no período de julho a dezembro de 1986, visando o aprofundamento da relação bilateral, definiram um programa de trabalho que tinha por meta propiciar as condições para a formação de um mercado comum entre as economias argentina e brasileira.

“O programa compreende um conjunto variado de providências que abrange desde o aprofundamento das preferências comerciais entre os dois países, a remoção de barreiras não-tarifárias, a criação de instrumentos financeiros para sustentar os níveis de intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais, projetos de cooperação em áreas de tecnologia de fronteira, projetos setoriais integrados, como bens de capital, trigo e abastecimento alimentar, etc.” (ARAÚJO JR., 1991, p. 41).

Em suma, todas estas iniciativas supunham a formulação de uma alternativa de desenvolvimento conjunto, através de um amplo programa de integração econômica entre os dois países na perspectiva do fortalecimento das economias nacionais, por meio da ampliação do mercado interno e da possível associação entre empresas dos dois países, elevando assim suas capacidades de produzir em escalas maiores, o que num segundo momento facilitaria a abertura comercial ao mundo

Emergência Radiológicas (Buenos Aires, 29/07/1986); 12. Cooperação aeronáutica (Buenos Aires, 29/07/1986); 13. Siderurgia (Brasília, 10/12/1986); 14. Transporte Terrestre (Brasília, 10/12/1986); 15. Transporte Marítimo (Brasília, 10/12/1986); 16. Comunicações (Brasília, 10/12/1986); 17. Cooperação Nuclear (Brasília, 10/12/1986); 18. Cultura (Buenos Aires, 15/07/1987); 19. Administração Pública (Vidma, 17/07/1987); 20. Moeda (Vidma, 17/07/1987); 21. Indústria Automotriz (Brasília, 07/04/1988); 22. Indústria de Alimentação (Brasília, 07/04/1988); 23. Transporte Regional Fronteiriço (Buenos Aires, 29/11/1988); 24. Planejamento Econômico e Social (Brasília, 23/08/1989).

externo e para a competitividade global, preservando ainda uma certa fronteira regional em relação ao espaço econômico mundial.

Buscava-se ainda a articulação entre diversas outras esferas como a científica, tecnológica, segurança e financeira, num amplo espectro de perspectivas de colaboração (ALIMONDA, 1992) (MARIANO; OLIVEIRA, 1999), que propiciariam, pelo menos idealmente, antes de mais nada a reestruturação produtiva das empresas da região, capacitando-as para atuarem como grandes corporações transnacionais no mercado mundial, o que acabaria garantindo tanto a retomada de desenvolvimento nacional quanto o sucesso da integração regional.

No plano interno, estas estratégias expressaram-se mais nitidamente no Brasil com o Plano Cruzado, mas também, num primeiro momento do governo Alfonsín com o Plano Austral, que, em seguida, teve suas metas modificadas e passou a ser o instrumento eficaz na promoção das medidas neoliberais naquele país, o que ocorreria no Brasil somente mais tarde com a eleição de Collor de Mello em 1989, período em que já estava sendo aprofundado na Argentina com Menem.

Seguindo esta lógica, o sucesso obtido pelo PICE, verificável no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, levou os presidentes Alfonsín e Sarney a optarem pela criação de uma estrutura permanente de negociações, a fim de consolidar os benefícios já obtidos, pois, as crises políticas e econômicas que ambos os países atravessavam naquele momento poderiam inserir elementos de preocupação em relação à continuidade da integração (MARIANO; OLIVEIRA, 1999). Tanto os negociadores brasileiros quanto os argentinos neste momento haviam compreendido e tinham a clareza disto que a cooperação era necessária à consolidação de um projeto de inserção internacional não subalterno, bem como à modernização empresarial e das estruturas produtivas de seus países, porém ainda pautavam-se em estratégias diferenciadas para a sua promoção, o que em certa medida ainda ocorre.

Nessa direção, a articulação estatal-burocrática bilateral se fortaleceu e passou a promover a conformação de uma estrutura institucional intergovernamental com o estabelecimento de órgãos para levar adiante o processo de integração regional (MARIANO, 2000-a). Nesses órgãos ela tendeu a centralizar em si o processo decisório excluindo a possibilidade de atuação de novos atores, como, por exemplo, no caso dessa pesquisa, dos partidos políticos e dos parlamentares

brasileiros. Contudo, naquele momento isso não se constituía ainda como um entrave a integração.

Enquanto isso, na Argentina, esse novo relacionamento permitia estabelecer um programa de estabilização econômica condicionado pelo FMI, que significava “(...) o congelamento dos salários e dos preços, como modo de respaldar a estabilidade da moeda e de promover o incremento das exportações, cujo fim era obter um superávit comercial para garantir o pagamento dos compromissos da dívida externa” (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000, p. 42). O PICE era o instrumento que estava permitindo o alcance deste superávit comercial com o Brasil, sendo então considerado como primordial, elevando o interesse argentino no processo integracionista.

No Brasil, basicamente, este novo relacionamento era concebido como uma abertura de novos mercados consumidores para as suas empresas visto que o Plano Cruzado, do ponto de vista do Estado, objetivava proporcionar melhores condições para o empresariado de executar e ampliar sua atuação tanto no âmbito nacional quanto no regional e internacional, preparando-o para a nova fase da economia internacional que vinha se gestando¹⁵.

Com o fracasso no Brasil desta estratégia, aliada ao sucesso relativo obtido pela Argentina na sua, que iniciava a aplicação das chamadas medidas neoliberais e, com o aproximar do fim de ambos os governos, no dia 29 de novembro de 1988, o Brasil e a Argentina celebraram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, pelo qual os países expressaram o desejo de constituir, no prazo de dez anos, um espaço econômico comum, por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco, bem como à convergência entre as políticas macroeconômicas. Provavelmente, este tratado foi um indicativo importante de que no Estado brasileiro iniciava-se a absorção das idéias neoliberais, que já estavam enraizadas no argentino.

De fato, neste mesmo período as medidas neoliberais eram comuns a ambos países e consideradas como necessárias e inevitáveis à retomada do desenvolvimento, levando as elites nacionais tanto da Argentina como do Brasil a absorvê-las como ideário político e econômico MATHIAS (1999-a) (1999-b). Estas

¹⁵ Uma hipótese a ser comprovada, é que este período talvez foi o último em que Estado e empresariado nacional estariam juntos na promoção de um desenvolvimento econômico auto-centrado

estavam interessadas nas promessas de reestruturações sócio-econômicas através da renegociação da dívida externa e dos ajustes internos preconizados pelo Plano Baker, complementado, mais tarde, pelo Plano Brady, os quais enfatizavam a criação de condições propícias tanto à ampliação de um espaço de valorização do capital por outras regiões do planeta, visando contornar a crise internacional do fim da década quanto à saída da estagnação sofrida na “década perdida” por estes países através das estratégias principais consolidadas na tríade, ou seja, da globalização financeira, da reestruturação produtiva e dos processos de integração regional.

Portanto, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento desempenhou, juntamente com a absorção das medidas neoliberais, o papel de demonstrar ao mundo que ambos os países esforçavam-se no sentido de restabelecer suas condições de região próspera à valorização do capital, o que era confirmado pela ascensão dos novos governos, eleitos em 1989¹⁶, que deram um novo e decisivo impulso ao decidirem redefinir a agenda existente até então, assinando, em 6 de julho de 1990, a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para a conformação definitiva do mercado comum entre os dois países, adiantando em cinco anos a constituição da união aduaneira entre eles.

No tocante ao desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul, “(...) Apesar desta evolução nas intenções de aprofundamento da integração, da criação de uma Comissão Parlamentar e de uma maior mescla entre temas domésticos e externos, a estrutura ainda permaneceu excludente em relação aos setores não ligados aos formuladores iniciais” (MARIANO, 2000-a, p. 6).

Foi nesse contexto que os contornos do processo de integração regional passou a ser definido em uma ótica neoliberal em contraposição ao ideal desenvolvimentista originário, ainda marcante no Brasil, sendo inicialmente aliado do ideário político e econômico nos anos posteriores, e abandonado na Argentina anos anteriores com o argumento de que a fase do desenvolvimento via substituição de importações auto-centrado havia definitivamente chegado ao fim.

A conjunção de todas estas variáveis nacionais e regionais com o que ocorria neste período nos países da Tríade e a gestação de uma nova crise a partir dos processos especulativos em decorrência da globalização financeira, iniciado pela

no Brasil, que foi fracassado, mas até então havia possibilitado que os formuladores da política exterior brasileira promovessem o interesse nacional unificadamente.

¹⁶ Fernando Collor de Mello (no Brasil) e Carlos S. Menem (na Argentina).

Bolsa de Nova York em 1987, que se espalhou nos anos seguintes a toda economia mundial foi preponderante para o início do redirecionamento de consideráveis fluxos de Investimento Externo Direto para os dois países, na perspectiva de se aproveitar do espaço regional estabelecido pelo aprofundamento da cooperação entre ambos os países, utilizando-os como “(...) plataforma[s] de expansão comercial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira – sobretudo via privatizações e pela elevação das taxas de juros internas – em cujo caso são classificados como ‘economias emergentes’” (TAVARES & MELIN, 1998, p. 77).

Os agentes internacionais responsáveis por estes tipos de Investimentos Externos Diretos (IED) passaram, a partir de então, paulatinamente a considerar a região como um bloco unificado para realizar suas estratégias de investimentos, tanto no tocante da produção como na da comercialização ou na esfera financeira, o que significou para os formuladores de políticas argentinos e brasileiros no tocante ao processo de integração regional que desenvolvia-se, pelo menos, desde 1985, a necessidade de aprofundá-lo, dotando-o de instrumentos mais eficazes à sua administração e promoção. Enfim, fazia-se necessário a criação de novos atrativos que tornassem mais seguros a decisão de se investir na região, bem como de regras claras na condução deste processo diminuindo as desconfianças mútuas que poderiam ocorrer entre seus governos.

Estes formuladores de políticas acreditavam também que a constituição de uma união aduaneira seria vantajoso aos grupos econômicos nacionais. Haviam definitivamente também incorporado a idéia de que o Estado, enquanto ator capaz de estabelecer e promover estratégias de transformação econômica, capazes de propiciar crescimento e desenvolvimento, estava falido ou incapacitado para desempenhar esse papel e que caberia a ele apenas criar o ambiente propício, no qual os agentes, particularmente os econômicos, pudessem alcançar melhor desempenho.

Todo o cenário, para eles indicava a estratégia de se buscar estabelecer regimes internacionais, na linguagem das teorias de relações internacionais, que nada mais são do que instituições com regras claras, acordadas pelos governos sobre questões de relações bilaterais e/ou multilaterais, como a saída mais eficaz para a resolução dos problemas de ambos os países. KEOHANE e NYE (1989, p. 3) define o termo instituições como sendo “um conjunto de regras permanentes e conectadas

(formal ou informal) que definem os papéis comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas”.

Por sua vez, estes regimes internacionais tem como finalidade administrar a interdependência econômica¹⁷ entre os Estados, através de negociações que resultariam em um arranjo político (KEOHANE; NYE, 1989).

Este último seria o processo de integração regional em gestação que faz parte de um tipo de resposta política produzida pelos Estados modernos frente ao crescimento da interdependência econômica, cada vez mais crescente com o advento da liberalização comercial e financeira e da reestruturação produtiva (KEOHANE; NYE, 1989) propugnada atualmente como fundamental para a reordenação do sistema internacional contemporâneo em um momento de polaridades indefinidas (LAFER, 1992).

Portanto, o processo de integração regional no Cone Sul era indicado como a saída mais provável à resolução da questão da interdependência econômica criada pelos seus governos durante a década de 80, bem como a reinserção de ambos os países no sistema internacional caracterizado crescentemente pela globalização financeira, a reestruturação produtiva e a promoção de tipos distintos de regionalismos. Esta opção representava uma possibilidade de estabelecer uma "solução de compromisso" diante da tensão globalização/integridade econômica e política dos Estados nacionais; sua dinâmica era dependente tanto da evolução da situação interna política e econômica dos países envolvidos, quanto do quadro internacional (VEIGA, 1992).

Assim, o Mercosul emergiu como uma proposta de mercado comum, sendo constituído em 26 de março de 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, com a incorporação de Uruguai e Paraguai visando criar uma união aduaneira capaz de possibilitar uma situação estável e propiciar o aprofundamento das relações entre os membros. Podemos afirmar que ele avançou em duas fases, marcadas por mudanças institucionais, sendo a primeira fase finalizada em 31 de dezembro de 1994 e a segunda fase iniciada em janeiro de 1995 ainda não concluída.

O Mercosul surgiu sendo geralmente caracterizado como “uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se

¹⁷ É válido dizer aqui que no Mercosul a interdependência econômica existente entre os países-membros no início da década de 1990, em boa medida, foi produzida pela ação estatal e não surgida naturalmente devido a intensificação das trocas econômicas como sustenta Keohane.

regionaliza em blocos" (LAFER, 1994, p. 9). Ou ainda, "a integração, em resumo, foi o resultado natural da confluência do projeto político de adensamento das relações com as exigências da conjuntura econômica internacional, marcada pelo duplo condicionante da globalização e do regionalismo" (LAFER, 1997, p. 254-255), como buscamos demonstrar no capítulo anterior.

Já para AMARAL Jr. (1994, p. 23-24), a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai "(...) é uma tentativa de responder às complexidades e incertezas da nova ordem internacional. No momento atual, é imperativo que os países membros do Mercosul formulem estratégias adequadas que lhes permitam ampliar os benefícios que poderão advir da nova realidade internacional", o que também é verdadeiro.

Nesta perspectiva, o Tratado de Assunção, que implementou o Mercosul e as diretrizes a serem seguidas na fase de transição, foi composto por uma série de medidas distribuídas ao longo de seis capítulos e cinco anexos. Analisando-o percebe-se que o primeiro capítulo trata das propostas, princípios e instrumentos. Nele estão expostos os objetivos do processo de integração e as medidas a serem tomadas para a sua concretização.

Ficou estabelecido que a criação do mercado comum implicaria a livre circulação de bens de serviços e de fatores de produção por meio da eliminação de tarifas e barreiras não-alfandegárias. Ao mesmo tempo, os quatro membros comprometeram-se a estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países, a qual representa o "núcleo duro" do Mercosul.

Outro ponto abordado no primeiro capítulo foi a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os participantes, com a possível harmonização de suas legislações em áreas pertinentes ao fortalecimento da integração. Até o momento, isto não ocorreu, apesar de um programa de liberalização comercial ter sido aplicado pelos quatro países, objetivando o alcance dessas metas neste período.

Este programa determinava reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação das barreiras não-tarifárias, da adoção de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção; além, é claro, da tarifa externa comum para incentivar a competitividade externa dos quatro países.



Para a sua realização dever-se-ia adotar como instrumentos um regime geral de origem, um sistema de solução de controvérsias e cláusulas de salvaguardas, tudo isso sem comprometer os compromissos internacionais assumidos antes do Tratado de Assunção pelos quatro países. Mas a partir daí, as posições que fossem apresentadas nas negociações comerciais externas deveriam estar coordenadas de modo a representar a posição do bloco formado pelos quatro países, objetivando fortalecer seu poder de barganha nas negociações internacionais¹⁸ (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

No segundo capítulo, os membros do Tratado elaboraram uma estrutura orgânica simplificada - que seria ampliada, mais tarde, pelo Protocolo de Ouro Preto - definindo como seria realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico estabelecido. Tal estrutura compõe-se de dois órgãos com capacidade de poder decisório: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum. Foi criada também uma Comissão Parlamentar Conjunta para garantir aos parlamentos dos países-membros uma estrutura que permitisse o acompanhamento do desenvolvimento do processo de integração por eles, porém sem estatuto de órgão e/ou poder decisório. Além de uma Secretaria Administrativa que executa as funções técnicas de todo o processo, tais como tradução de textos e o arquivo de documentos.

A elaboração de uma estrutura institucional¹⁹ no Mercosul visaria limitar atividades desleais de um dos Estados Partes a seus membros, pois, acabaria criando legitimidade, ao proporcionar mecanismos de controle para se impor constrangimentos aos que não cumprissem o estabelecido, assim como facilitaria o acompanhamento permanente do processo e, em caso de se detectar qualquer irregularidade, esta teria uma resposta imediata, podendo trazer consequências negativas ao Estado praticante de atos lesivos.

As disposições seguintes do Tratado referem-se à sua vigência (terceiro capítulo), de duração indefinida a partir de sua entrada em vigor. Para isto, fez-se necessária a ratificação dos Congressos dos quatro países. Também estabeleceu-se as normas de adesão ao processo, aberta aos demais países integrantes da ALADI

¹⁸ Esta proposta de atuação conjunta pareceu consolidar-se durante as negociações relativas à Iniciativas para as Américas, em que um dos resultados foi o acordo 4+1, no qual os países-membros do Mercosul negociaram em bloco com os representantes norte-americanos, apresentando uma posição de consenso entre eles (AMORIM & PIMENTEL, 1991).

¹⁹ Trataremos no segundo capítulo da estrutura institucional e do processo decisório no Mercosul devido ao fato de que acreditamos que ela, em grande medida, contribui na configuração das estratégias de atuação de partidos políticos e parlamentares brasileiros no Mercosul.

(quatro capítulo), mas com restrições para aqueles de outras áreas de integração, em clara alusão ao México. A adesão resulta de uma negociação a partir de uma solicitação aos membros do Mercosul²⁰.

O quinto capítulo estabelece os mecanismos para a realização da chamada “renúncia”, que consiste no desligamento do Tratado por parte de um dos países-membros, com conseqüente perda dos seus direitos e obrigações enquanto participante. Contudo, de acordo com o Tratado, os deveres e os direitos referentes ao Programa de Liberalização e alguns outros aspectos permanecem após a renúncia por um período de dois anos, conforme os acordos a serem estabelecidos durante os sessenta dias seguintes ao início do desligamento.

O sexto e último capítulo trata das disposições gerais. O primeiro anexo é o Programa de Liberalização Comercial; o segundo é o Regime de Origem, composto pelo Regime Geral de Qualificação de Origem e pela Declaração, Certificação e Comprovação (de origem); o terceiro refere-se à solução de controvérsias; o quarto é a cláusula de Salvaguarda; e o quinto anexo é a listagem dos dez subgrupos de trabalho²¹.

Como podemos observar, a maioria das disposições contidas no Tratado de Assunção versa sobre questões econômicas, principalmente as referentes a liberalização comercial, ou seja, a ênfase do processo de integração regional está sobre os assuntos econômicos definitivamente sob uma ótica “neoliberal”.

Pode-se notar também a ampliação e a evolução da estrutura institucional em busca do aprimoramento dos mecanismos decisórios. De fato, com o Tratado de Assunção (1991) surgiram canais para a participação dos setores não-governamentais no processo de integração regional. Basicamente, esses canais são os Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum. No entanto, o processo de tomada de decisões manteve-se inalterado, sendo o Conselho Mercado Comum o único órgão a emitir decisões.

Pelo fato do Mercosul ser constituído por países que buscam alcançar ainda hoje estabilidade econômica interna, estes compromissos firmados pelo Tratado de Assunção, em parte, foram relegados para um segundo plano. Para Bradford Jr. (1992), essa situação era inevitável e até mesmo benéfica, porque estimularia a

²⁰ Em 1997, Bolívia e Chile fizeram esta solicitação, que acabou sendo aprovada.

realização de ajustes internos, importantes ao processo integracionista como um todo.

Realmente, no governo Collor de Mello, quando se iniciou no Brasil a abertura comercial, os compromissos da integração regional, muitas vezes, foram utilizados discursivamente para acelerar medidas internas consideradas necessárias à estabilização do país. Ou seja, os objetivos centrais do processo de integração regional foram renegados em benefício dos ajustes macroeconômicos das economias nacionais, mas, por outro lado, as economias nacionais, devido ao aumento no grau de interdependência e complementação econômica, em grande medida, principalmente no caso argentino, passou a necessitar crescentemente do sucesso da integração, como veremos adiante na conjuntura do ano 1995.

Assim, pelo menos no discurso, os governos nacionais, principalmente da Argentina e do Brasil²², implementavam as reformas neoliberais no âmbito nacional como condicionante ao avanço do processo integracionista e vice-versa. Com elas, acreditava-se poder criar as condições propícias para o sucesso de seus planos nacionais de estabilização anti-inflacionários, sendo o Mercosul, frequentemente, utilizado para isso.

Nesta perspectiva, o Mercosul emergia mais como uma estratégia de inserção de países autônomos no sistema internacional contemporâneo e menos como uma proposta de integração regional, pela qual, os países unidos enfrentariam os problemas advindos da nova realidade mundial, como parece ser o caso europeu.

Prova disto, é a tese sustentada por alguns autores de que a aceleração dos prazos para a constituição do Mercosul em 1988 e em 1990 ocorreu mais como consequência de políticas internas do que de integração regional, pois foi amplamente utilizada pelos governos dos países do Mercosul para aprofundarem

²¹ 1 - Assuntos Comerciais; 2 - Transportes Aduaneiros; 3 - Normas Técnicas; 4 - Políticas Fiscal e Monetária; 5 - Transporte Terrestre; 6 - Transporte Marítimo; 7 - Política Industrial e Tecnológica; 8 - Política Agrícola; 9 - Política Energética; 10 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

²² No governo argentino a absorção e implementação do país na era neoliberal ocorreu antes que no Brasil. Há autores que afirmam que desde as últimas etapas do governo militar já vinha ocorrendo. No governo Menem as medidas neoliberais estavam sendo aprofundadas através do Plano de Convertibilidade promovido pelo ministro Domingo Cavallo, enquanto no Brasil, após a tentativa fracassada de Collor de Mello com seu plano de estabilização e absorção das medidas neoliberais no país, seguida de sua derrocada do poder e a ascensão de Itamar Franco, essas mesmas medidas sofreram um refluxo, sendo retomadas mais tarde quando da ascensão de Fernando Henrique Cardoso como ministro do governo Itamar Franco, promovendo o Plano Real que, por consequência, garantiu-lhe sua eleição para presidente no pleito de 1994, caracterizando a inexorabilidade da absorção destas medidas no país.

suas estratégias de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização macroeconômica e de combate a inflação no plano nacional (VIGEVANI, 1998).

Conforme estas medidas iam sendo implementadas no plano nacional os países membros do Mercosul tendiam a serem readmitidos no sistema econômico internacional e fluxos de investimentos externos diretos novamente eram redirecionados à região. Logo, crescentemente, o Mercosul passava a ser considerado como um dos fatores primordiais à manutenção desta situação.

Portanto, cada vez mais, no plano interno, os países membros promoviam seus planos neoliberais de estabilização e no externo o aprofundamento do Mercosul, ambas estratégias consideradas como fundamentais para a manutenção de suas reinserções no sistema econômico internacional.

Diante dos resultados positivos auferidos por meio da manutenção dessas estratégias no Mercosul, verificáveis no aumento dos fluxos de trocas comerciais intra-bloco, foi possível manter a perspectiva do aprofundamento do processo de integração regional, tornando-o a meta central de política exterior dos governos dos Estados membros, pelo menos no plano do discurso. Vale ressaltar que isso ocorreu porque os benefícios do processo distribuíram-se pelas sociedades dos países membros, limitando assim as possíveis resistências dos poucos atores econômicos e sociais afetados negativamente.

Nessa direção, os governos dos Estados membros, na reunião de Las Leñas, realizada em junho de 1992, definiram uma nova agenda de negociações (contida no Protocolo de Las Leñas), mantendo o prazo final para a formação do mercado comum contido no Tratado de Assunção, ou seja, 31 de dezembro de 1994.

Esta decisão implicou uma agenda ampla e com prazos curtos, o que viria a dificultar a própria negociação. Logo, estimulou-se o debate de aspectos técnicos, em detrimento das questões sociais e políticas, aumentando ao mesmo tempo o peso dos órgãos governamentais em detrimento das questões sociais e políticas. Reafirmou-se a importância das questões econômicas sobre todas as outras, tendo em vista que o avanço comercial intra-bloco proporcionava cada vez mais IED na região, bem como a atração de capitais especulativos, ambos importantes na política macroeconômica dos Estados membros, como veremos em seguida.

Um outro elemento que deve ser ressaltado da reunião de Las Leñas foi a intenção de se criar um Fórum que deveria ter a "participação do setor privado para



discutir problemas de nível regional” (RODRÍGUEZ, 1994), idéia esta que mais tarde originou o Fórum Consultivo Econômico Social. No entanto, este não foi convocado durante a etapa de transição, não tendo até hoje um funcionamento adequado (MARIANO; OLIVEIRA, 1999).

Nesta reunião estabeleceu-se também o calendário em torno da formulação da nova institucionalidade do Mercosul e quais seriam os instrumentos diplomáticos a regular a administração e o seu funcionamento a partir de 01 de janeiro de 1995 (MARIANO; OLIVEIRA, 1999).

Segundo (ALMEIDA, 1993-a, p. 13), o calendário de negociação dividiu-se em quatro momentos ou prazos básicos:

- junho/93: análise do desenho institucional do Mercosul posterior ao período de transição;
- dezembro/93: análise das distribuições específicas de seus órgãos, do mecanismo de tomada de decisões e continuação da análise do desenho institucional em matéria legislativa, executiva e judicial do Mercosul “definitivo”;
- março/94: determinação das instituições, definição das atribuições específicas dos órgãos e do mecanismo de tomada de decisões posteriores ao período de transição;
- maio/94: encaminhamento ao GMC das três séries de definições para “avaliação e instrumentação”.

Para cumprir esse cronograma o Grupo Mercado Comum criou durante sua IXa reunião (Assunção, abril de 1993) o Grupo Ad Hoc de Assuntos Institucionais.

Essa primeira etapa no processo de integração resultou na formação de uma União Aduaneira imperfeita porque sua formação implicava uma Tarifa Externa Comum (TEC), a qual não chegou a alcançar sua forma plena porque a mesma ainda não engloba todos os produtos da região²³. Por isto que o Protocolo de Las Leñas, assinado em junho de 1992, já previa a manutenção das listas de exceções à TEC para o período posterior a 31 de dezembro de 1994, pois naquele momento reconhecia-se a impossibilidade de chegar a um acordo sobre todas as possíveis controvérsias, mesmo com a aceleração dos prazos de todas as negociações.

²³ Esta situação permanece inalterada ainda hoje.



Diante desta situação, os governos tomaram uma decisão pragmática: resolver tudo o que fosse possível dentro da programação inicial e deixar para a próxima etapa os pontos de maior divergência, em prol de apresentar ao mundo um clima regional propício para a canalização de IED, bem como de capitais especulativos.

É importante frisar que nesse primeiro período muitas disputas que poderiam atravancar o processo de integração regional foram resolvidas através de mecanismos informais de compensação aplicados em âmbito nacional, o que, pelo Tratado de Assunção seriam proibidos, mas acabavam sendo aceitos pelos parceiros, denotando que a importância maior era o aprofundamento do processo e a promoção de uma imagem internacional do bloco como unida em torno deste ideal.

Mantendo a lógica de maximização dos interesses em torno do processo de integração regional, os governos perceberam a inadequabilidade dos prazos estipulados pelo Tratado de Assunção às suas pretensões, pois o Protocolo de Las Leñas havia sido muito ambicioso no que se refere à questão do tempo.

Os governos buscaram corrigir esta situação mediante a redefinição de seus propósitos na reunião realizada em Janeiro de 1994, na cidade de Colônia, no Uruguai, e enfatizaram numa declaração conjunta que “é necessário afirmar o propósito de formalizar uma União Aduaneira como um passo essencial para iniciar uma etapa na construção do Mercado Comum” (RODRÍGUEZ, 1994, p. 19).

A partir desta constatação, o passo seguinte foi definir um novo período de transição para a consolidação da União Aduaneira e a formação do Mercado Comum, realizado durante a reunião de Buenos Aires. Ele teve início em 1 de Janeiro de 1995, devendo prosseguir até 31 de Dezembro de 2001, prazo esse que foi prorrogado até 2006.

Estas discussões foram encerradas durante a Reunião de Ouro Preto, realizada em 17 de Dezembro de 1994. Os membros do Conselho Mercado Comum aprovaram o Protocolo de Ouro Preto, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção, principalmente no que se refere à sua estrutura institucional, bem como a abordagem das novas características a serem imprimidas ao processo com o fim de sua etapa de transição (MARIANO; OLIVEIRA, 1999). A idéia por trás da complementação, evitando-se uma possível substituição integral, é porque esta alternativa

“permitiria pontualizar o foco das discussões mais importantes para a continuidade do processo negociador e evitar, em consequência, o

inferno jurídico que uma abertura de todos os pontos poderia suscitar. Em termos contratuais práticos, o Tratado de Assunção deriva basicamente do programa estabelecido pela Ata de Buenos Aires e pelo ACE-14 e, portanto, não deveria desviar-se de seu eixo original” (ALMEIDA, 1993-a, p. 17).

O Protocolo de Ouro Preto determina em seu primeiro capítulo uma nova estrutura institucional do Mercosul, com a manutenção dos órgãos da fase anterior e a criação da Comissão de Comércio Exterior, a redefinição do papel da Comissão Parlamentar Conjunta, bem como a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social, previsto já no Protocolo de Las Leñas em 1992. Ele resultou

“(…) numa estrutura institucional mais ramificada, com atribuições melhores definidas e com mecanismos mais específicos para a atuação de novos atores. No entanto, o poder decisório manteve-se com as burocracias governamentais formuladoras das políticas externas. Quanto às decisões, estas sofreram uma ampliação na sua origem e no seu alcance. Agora, não só o Conselho Mercado Comum é o órgão decisório, como também o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul, produzindo normas obrigatórias aos Estados participantes” (MARIANO, 2000-a, p. 7).

O segundo capítulo do Protocolo aborda a questão da personalidade jurídica do Mercosul. O terceiro determina o sistema de tomada de decisões, sempre por consenso e com a presença de todos os Estados participantes. O quarto trata da aplicação interna das decisões do Mercosul. O quinto aborda as suas fontes jurídicas. O sexto trata do sistema de solução de controvérsias. O sétimo, do orçamento. O oitavo, dos idiomas oficiais do Mercosul (espanhol e português). O nono aborda a questão da possibilidade de revisão da estrutura institucional estabelecida pelo Protocolo. O décimo delimita a vigência do Protocolo, que, assim como a do Tratado de Assunção, é indefinida. O último capítulo refere-se às disposições gerais (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

Com o Protocolo de Ouro Preto, da ótica dos governos, encerra-se o período de mudanças institucionais no quadro jurídico do Mercosul pelo menos até a concretização do Mercado Comum.

No tocante a esfera nacional, Argentina e Brasil²⁴ mantinham seus planos de estabilização. O argentino denominou-se Plano de Convertibilidade (1991) e o brasileiro Plano Real (1994). Através deles, os governos de ambos os países adotaram um sistema cambial de *currency board*²⁵, pelo qual a moeda nacional mantém-se sobrevalorizada frente ao dólar, numa paridade de um para um. Desta forma, acreditava-se na possibilidade de se garantir “(...) o equilíbrio fiscal, assim como o pagamento das taxas de juros e o capital da dívida externa, sob o controle do FMI e os bancos credores” (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000). Porém, mantê-lo, apesar da necessidade de constantes ajustes, foi possível enquanto o sistema econômico internacional ficou livre das crises e os fluxos de capitais estrangeiros especulativos buscavam-se valorizar no espaço regional.

Num primeiro momento, perceptível facilmente no caso argentino e, em seguida, também no brasileiro, esses planos de estabilização tiveram sucesso, graças aos seguidos aumentos das taxas de crescimento econômico em decorrência dos fluxos de IED e, principalmente, do ponto de vista do consumo das suas populações devido a oferta abundante de produtos importados com preços mais baixos graças a sobrevalorização cambial que proporcionava um aumento relativo no poder de compra dos salários causando uma euforia generalizada nas sociedades. Outro ponto relevante também a ser ressaltado foi o sucesso no controle dos processos inflacionários recorrentes durante toda a década de 80.

Entretanto, esses planos de estabilização constituíram-se, a médio e longo prazo, como armadilhas cambiais e fiscais às economias nacionais, na medida em acarretam fortes déficit comercial devido à valorização da moeda combinada a maior abertura da economia, ou seja, ao serem baseados em âncoras cambiais sempre estão sujeitos a profundos desequilíbrios externos, em decorrência, notadamente, do incremento das importações e do declínio das exportações, que acabam influenciando negativamente no equilíbrio das contas públicas, levando os governos a praticarem uma política de altas taxas de juros, necessária, para atrair capitais externos para fechar o balanço de pagamentos, o que acaba impondo uma diminuição significativa na atividade econômica, que, por sua vez, infringe na arrecadação do Estado.

²⁴ Iremos tratar apenas desses dois países, pois são ambos que praticamente conduzem o Mercosul ao controlarem 98% das atividades intra-bloco.

²⁵ Apesar do *currency board* não ter sido adotado oficialmente no caso brasileiro a situação subsequente ao Plano Real caracterizou-se como se fosse.

Por outro lado, a prática de uma política de elevadas taxas de juros incidem tanto sobre as dívidas internas quanto as externas produzindo uma explosão da dívida pública e privada do país. Somente como ilustração, na Argentina a dívida externa pública de US\$ 61 bilhões em 1991 ultrapassou os US\$ 140 bilhões em 1999 (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000) e, no Brasil, as cifras muito mais que dobraram.

Esta situação gera um aumento da quantia a ser paga pelos serviços da dívida externa pública que conjugado ao expansivo aumento no déficit na balança comercial e com a conseqüente queda na atividade econômica tendia ainda mais a exacerbar a situação das contas do balanço do pagamentos com o incremento do déficit em todas as transações correntes, tornando necessário a atração de investimentos externos, a partir de então, tanto para equilibrar não só o balanço de pagamentos como também o déficit em todas as transações correntes.

É interessante e importante notar que esta deterioração das finanças públicas advém de um caráter de estratégia financeira. “(...) Está intimamente vinculada à explosão da dívida pública, que por sua vez vincula-se à política de juros altos, necessária, como já foi mencionado para atrair capitais externos para fechar o balanço de pagamentos” (CORSI, 2000, p. 7)

Uma parte da captação destes necessários Investimentos Externos Diretos foi efetuada através das privatizações de empresas públicas com alta capacidade de acumulação de capitais e da compra de empresas privadas, as quais foram adquiridas, em sua maioria, por grandes conglomerados empresariais transnacionais levando-se em consideração no tocante a sua atuação o mercado regional criado pelo Mercosul. Um traço determinante destes capitais é que eles não proporcionam elevados crescimentos na esfera produtiva, mas sim são apenas aquisições de parques produtivos já consolidados com marcas estabelecidas, numa aliança entre capital externo e capital nacional, raras vezes sendo, como no caso das cervejarias Brahma e Antartica, a constituição de oligopólios nacionais.

A outra parte vem da atração de capitais especulativos em busca ao redor do mundo de aplicações altamente rentáveis e de curto prazo tanto na forma de empréstimos a juros ou aquisição de títulos da dívida pública quanto da compra de ações de empresas rentáveis nas bolsas de valores.

Portanto, estes planos de estabilização, se, por um lado, teve seus méritos em controlar o processo inflacionário sofrido durante toda a década de 1980 por estes



países, entre outros benefícios, por outro, os condenam a taxas irrisórias de crescimento e ainda os tornam extremamente vulneráveis às oscilações da economia mundial, principalmente da ação dos capitais especulativos em busca de lucratividade rápida, impondo sérias restrições ao desenvolvimento de cada um deles em todos os âmbitos, notadamente em se tratando de integração regional. Mesmo apesar dela constituir-se em um mecanismo auxiliar eficaz na busca do equilíbrio macroeconômico, principalmente para a Argentina, mas também ao Brasil, ainda que em menor escala, pois auxiliam às suas economias nacionais a diminuir seus déficit na balança comercial com outros países extra-bloco, na medida em que os mercados perdidos pelas suas exportações tendem a serem reconstruídos pelo incremento comercial intra-bloco.

Esta situação pode ser facilmente comprovada pela observação do espetacular aumento nas trocas comerciais intra-bloco que chegaram em um aumento nas exportações de 11,1% para 20,5% e das importações em 16% para 20,3% no período de 1991 a 1995, imprimindo um crescimento do comércio entre os países do bloco em detrimento aos países externos a ele de 11% para 20% no mesmo período (SILVA, 2000).

Analisando individualmente os países, percebe-se que a Argentina em dez anos passou a direcionar de 8% em 1985 a 25% em 1995 suas exportações ao Brasil, pondo em segundo plano os clássicos clientes europeus, enquanto para o Brasil neste mesmo período o mercado regional passou a representar de 5% a 14% (SCHVARZER, 1999), situação exacerbada nos últimos anos, levando muitos na Argentina a sugerirem o conceito de "Brasil dependência" para a explicação deste contexto (GAZETA MERCANTIL, 1998). Em quantidade de moeda, a evolução do comércio regional entre 1985 e 1994 passou de US\$1,674 a US\$10,307 bilhões, respectivamente, e alcançou US\$11,675 bilhões em 1996.

Assim sendo, aparentemente, o Mercosul aprofunda-se rumo a sua concretização através da estratégia interna de cada país na implementação de seus planos de estabilização com a privatização de empresas públicas e da aquisição delas por grupos econômicos transnacionais interessados na possibilidade de auferir vantagens do espaço regional, as quais deveriam ser proporcionadas através da constante promoção do processo de integração regional no plano externo pelos seus respectivos governos, por um lado, e, por outro, pela captação de capitais

especulativos necessários ao equilíbrio do balanço de pagamentos de ambos os países. Enquanto está lógica fosse mantida, o sucesso do Mercosul estaria garantido, como realmente vinha ocorrendo pelo menos até 1998.

Contudo, esta realidade não se manteve por muito tempo. Num primeiro momento, a economia mundial em fins de 1994 colocou em crise a economia mexicana devido a forma pela qual aquele país inseriu-se nela, que com suas variantes nacionais é a mesma executada por Argentina e Brasil.

Esta crise mexicana manifestou-se através do desencadeamento de uma fuga intensa de capitais do país levando-o a beira da bancarrota, impondo sérias restrições à sua estratégia de desenvolvimento baseada na captação de capitais estrangeiros através de processos de privatizações e de altas remunerações por meio da elevação das taxas de juros internas aos títulos da sua dívida pública.

O contágio da crise mexicana tendeu a desdobrar-se por toda a economia mundial, mas foi estancado pela ação conjugada do governo norte-americano e das agências internacionais multilaterais, como o FMI e BIRD, pela captação de amplos recursos a título perdido para o reequilíbrio das contas públicas do México.

Contudo, o socorro norte-americano não foi suficiente para conter um contágio inicial na economia mundial e a Argentina foi imediatamente vitimada. Uma parcela bastante significativa dos capitais especulativos ali aplicados deixaram o país rapidamente produzindo um profundo desajuste nas contas públicas do país, que foi “controlado” a partir da conjugação da privatização das empresas públicas que ainda restavam, de um empréstimo do FMI e, em grande medida, da absorção pelo Brasil, graças ao Mercosul, das exportações argentinas, o que garantiu no final de 1995 e nos anos seguintes até 1998 elevados superávits comerciais em seu favor no âmbito do bloco de US\$ 1,47 milhões, US\$ 1,44 milhões, US\$ 1,34 milhões, US\$1,20 milhões respectivamente (SILVA, 2000).

A absorção pelo Brasil das exportações argentinas foi possível pelo fato do país estar naquele momento implementando definitivamente seu plano de estabilização com a abertura dos seus mercados, principalmente aos países do Mercosul. Além disso, foi aceito pelos países membros que a Argentina aplicasse medidas compensatórias internas para que ela não fosse ainda mais afetada pela crise mexicana, mesmo contra o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, para

evitar com isso o contágio aos outros países do bloco, desencadeando uma fuga maciça de capitais da região.

No Brasil, o fluxo constante de IED devia-se ao início das privatizações, da completa desregulamentação do mercado financeiro nacional e do aprofundamento do Mercosul, que cada vez mais passava a ser considerado pelas corporações transnacionais, principalmente as do setor automobilístico, como um espaço privilegiado para suas atividades, tanto para expandir seus negócios como para adquirir empresas privadas da região primordiais às suas atividades. A orientação entre os governantes dos quatro países membros era manter a qualquer custo a imagem positiva do processo de integração, pois assim a região mantinha-se como atrativa aos investimentos, principalmente no caso do Brasil, visto que o seu desenvolvimento traria benefícios a todos os membros.

Deste modo, o Mercosul teve ainda uma expansão considerável entre os anos de 1995 e 1997, com uma pequena queda em 1998, ultrapassando a marca de US\$ 16 bilhões em trocas comerciais, além da atração de amplos fluxos de IED, a ponto de MEDEIROS (1998, p. 281) sugerir que “(...). A experiência exitosa do Mercosul tem permitido ampla expansão do comércio regional, embora o crescimento do déficit do balanço de transações correntes de seus principais parceiros constitua um limite ao seu crescimento.”, isto porque o comércio regional é altamente dependente da expansão do financiamento externo, o principal ponto fraco do processo de integração regional como um todo.

Esta situação impõe que caso não haja um permanente fluxo de IED para a região, devido as dificuldades inerentes do desenvolvimento regional na formação de capital disponível para a produção, que por sua vez tende a ter sua expansão impossibilitada graças ao chamado “custo de investimento no país”, o Mercosul tenderá a estancar ou até mesmo refluir, a não ser que haja a vontade política dos governos dos países membros em implementar estratégias regionais e setoriais de macro e micro desenvolvimento.

Em outras palavras, a manutenção da lógica de utilização do Mercosul como uma estratégia de cada país na resolução dos seus problemas internos, que em determinado momento foi importante ao processo integracionista, deixa de ser benéfica a ele na medida em que o seu aprofundamento ocorra. Isto porque em todos os momentos de crise, sejam eles derivados da economia mundial ou do âmbito

regional ou nacional, cada Estado membro tende a adotar políticas unilaterais que amenizem sua situação de crise. Muitas vezes, essa atitude impõe custos aos outros países membros que respondem com retaliações da mesma proporção, impossibilitando, desse modo, o avanço da integração.

Sendo assim, podemos afirmar que a maior fragilidade do Mercosul é a ausência de um projeto de desenvolvimento regional (CASELLA, 1996), onde o Estado desempenhasse um papel fundamental na alocação de recursos em áreas e setores econômicos do bloco propensas ao desencadeamento de atividades que gerem riquezas. Porém, nem os Estados nacionais, nem a sociedade civil atuam nessa direção. Aquele por privilegiar sua autonomia nacional e esta, entre outros motivos, pelo fato do processo integracionista não ter atingido suficientemente o seu cotidiano, o que acaba não mobilizando-a para a questão. Provavelmente, como demonstraremos no capítulo 4, a débil e quase nula atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no Mercosul pode ser explicada, em parte, por essa razão.

Segundo CASELLA (1996), esse projeto de desenvolvimento regional poderia iniciar-se a partir do momento em que os estados nacionais patrocinadores do Mercosul delimitassem um novo conceito jurídico de soberania na região, hegemonizado por órgãos executivos supranacionais no âmbito da integração regional que zelassem pelos interesses regionais comuns em substituições as instituições intergovernamentais ora vigentes, que em momentos de crises, tendem a fragilizar o Mercosul ao buscar saídas nacionais para problemas comuns.

Prova deste processo de fragilização do Mercosul, foi o modo pelo qual as crises da Tailândia em 1997, que contagiou vários outros países asiáticos, inclusive o Japão, a da Rússia em 1998 até a do Brasil na virada de 1998 para 1999 o atingiram. Estas crises sistêmicas internacionais solapou as bases dos planos de estabilização com âncoras cambiais, que necessitam de fluxo contínuo de capitais externos (CORSI, 2000, p. 8), produzindo assim, uma fuga intensa de capitais dos países da região, principalmente do Brasil, a ponto de suas reservas internacionais de US\$ 75 bilhões caírem para US\$ 30 bilhões, levando o país tanto a desvalorizar sua moeda como chegar próximo a bancarrota.

Neste contexto, a crise na Argentina acentuou-se ainda mais, pois não obstante sofrer com o problema do contágio que desencadeou a fuga de capitais do

país, sua crescente dependência do mercado brasileiro devido ao aprofundamento do Mercosul, a impossibilitou de ter suas exportações escoadas. Logo, seu déficit comercial exacerbou-se graças a queda em seu saldo comercial com o Brasil, o qual já em 1998 encontrava-se em US\$ 1,20 milhões e despencou de vez em 1999 com apenas US\$ 450 mil. Além disso, a mudança cambial brasileira proporcionou que se produzisse a preços menores em um mercado interno com ampla possibilidade de aumento de demanda, o que acabou atraindo muitas indústrias antes alocadas na Argentina, acentuando a sua crise com o incremento no desemprego e na arrecadação de impostos.

Nessa espiral de crises, como fator agravante, a desvalorização do real incidiu sobre a dívida pública brasileira que cresceu cerca de US\$ 102 bilhões (TAVARES, 1999). Ao invés de mudar o rumo da política econômica privilegiando o crescimento do país, o governo de Fernando Henrique Cardoso manteve-a na mesma rota, recorrendo ao FMI, que

“(...) em troca de um empréstimo de emergência de cerca de 45 bilhões de dólares, impôs uma série de condições recessivas e a salvaguarda dos interesses do capital financeiro globalizado [no país] (...). Ficou acertado que o Brasil adotaria uma política de restrição ao crédito, manutenção de taxas de juros elevadas, ajuste fiscal baseado, fundamentalmente, em um superávit primário, manutenção da abertura da economia e a não-imposição de controles sobre o capital estrangeiro. Essas medidas são claramente recessivas e implicam cortes nos gastos sociais e nos investimentos, mas o pagamento dos juros ao capital financeiro permanece intocado.” (CORSI, 2000, p. 9).

Diante deste cenário, o ano de 1999 foi marcado pelas disputas intra-Mercosul, principalmente entre Argentina e Brasil em diversas áreas. Tais disputas decorrem da lógica suscitada acima, pela qual cada país objetivando garantir melhores condições aos seus grupos econômicos e sociais internos para a superação da crise, busca internamente promover amplas medidas com a finalidade de minorar os custos de produção, que conjugada a uma política de incentivo das exportações visa obter superávits comerciais que, em última instância, alivie sua situação. No caso da Argentina suas exportações são dirigidas aos países do Mercosul, principalmente o Brasil.

No Brasil, estas medidas eram entendidas como em oposição aos acordos estabelecidos no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, mas o governo não empregava retaliações reais, utilizando-se somente de ameaças, as quais eram mútuas. Isto conduzia o bloco para um cenário bastante incerto. Porém, concomitantemente, o Brasil também buscava criar medidas internas em benefício dos grupos econômicos e sociais aqui alocados, mas dirigindo-as para a promoção da exportação tanto fora do bloco como em seu âmbito.

Como ressaltamos acima, percebe-se assim, que para defenderem-se de uma crise no sistema internacional contemporâneo os Estados tendem a desencadear medidas compensatórias nacionais em contraposição aos acordos firmados no âmbito do Mercosul. Isto ocorre pelo fato de que os governos de seus países membros, principalmente o da Argentina e o do Brasil, não estabeleceram para o Mercosul nem metas comuns macroeconômicas muito menos políticas de desenvolvimento regionais e setoriais tanto no plano macro quanto no micro que poderiam absorver estes impactos, como sugere CASELLA (1996) e SEITENFUS (1992, p. 62) ao afirmar que

“(...) parece ser inquestionável a necessidade de construir um poder comum, depositário dos interesses dos países-membros, que possa fornecer a indispensável continuidade ao processo integracionista e à legitimidade da representação popular. Caso não se construa esse poder comum (...) o processo estará entregue às mãos dos Estados-membros e da exclusiva vontade dos governos que sucederem, sem a devida representação popular”.

Por isso mesmo, decisões não deixam apenas de serem executadas, mas sim contrapostas, como pode se verificar na política cambial argentina que baseia-se no *currency board*, e na brasileira, após a desvalorização em 1999, baseada numa flutuação assistida.

Segundo QUINTAR e ARGUMEDO (2000, p. 53) em fins de 1999 em decorrência do desdobramento de toda a situação caracterizada acima e também como produto de dez anos de governo menemista

“(...) a Argentina encontra-se em uma situação onde (...). A estabilidade monetária foi mantida ao preço de um sustentado crescimento da dívida

externa, (...). A fraqueza da estrutura exportadora e a crescente dependência das importações para o consumo interno e para a produção geraram como tendência predominante neste período um déficit na balança comercial, que se soma ao déficit que se arrasta na balança de pagamentos. Por sua vez, o déficit fiscal devido ao peso crescente do gasto público que se destina ao pagamento dos serviços do endividamento externo gerou um círculo vicioso cada vez mais crítico, que conduz a sucessivos ajustes estruturais e à necessidade de contrair créditos que aumentam o endividamento.”

Caracterizando uma situação insustentável a médio e longo prazo, que apesar das mudanças no governo com as eleições presidenciais de 1999 não há claros sinais de mudança em virtude da manutenção de boas relações do país com o FMI e o Banco Mundial, consubstanciada na peculiar presença de economistas comprometidos com a tradição neoliberal em cargos da hierarquia central no gabinete de De La Rúa. Ou seja, apesar das diferenças políticas do atual governo ao anterior ambos concordam em um ponto: o da “(...) necessidade de manter as alianças com o poder econômico-financeiro e implementar as orientações ditadas pelo FMI e o BM.”, (QUINTAR; ARGUMEDO, 2000, p. 57), bem como no que se trata da manutenção da política cambial baseada no *currency board*.

No caso do Brasil, Corsi (2000, p. 9-10) sustenta que

“Essa política gerou um aprofundamento da crise econômica. O PIB caiu e o desemprego aumentou substancialmente. O fato de a inflação não ter deslanchado a partir da desvalorização do real sugere que a retração da atividade econômica é considerável. A política de FHC está levando o Brasil para sua segunda década consecutiva de estagnação econômica. Na década de 1980, o crescimento médio do PIB foi em torno de 2,8%; na atual década estima-se um crescimento inferior a essa cifra. Embora o processo inflacionário tenha sido contido, outros problemas estruturais – como a constituição de um esquema interno de financiamento para os investimentos, a questão da péssima distribuição de renda, a questão do desemprego, a questão do sucateado sistema de saúde, etc. – continuam intocados e obstaculizando uma retomada consistente do crescimento econômico.”

Diante destes quadros nacionais e da orientação política-econômica baseada na Argentina num *currency board* e no Brasil em um câmbio flutuante assistido implementada até então por ambos os governos no Mercosul em favorecimento da articulação entre as corporações transnacionais e dos investidores internacionais em contraposição aos interesses das populações que o integram (AROYO, 1993), o projeto de seu relançamento no ano 2000, mais uma vez baseado numa retomada inconsistente de crescimento no Brasil consistirá novamente em uma lógica em que enquanto os ganhos mútuos para os grupos econômicos e sociais alocados em cada país forem mantidos o processo de integração avança, caso o contrário, havendo o favorecimento de apenas um dos lados, o outro observará isto como prejuízo, tendendo a atravancar o projeto original de criação de um mercado comum através da pressão junto as elites políticas de cada Estado para que elas intervenham em benefício seu no processo de integração, geralmente de modo negativo. As disputas comerciais no ano de 1999 foram reflexo desta situação, que, em grande medida, continuam a ocorrer pela falta de mecanismos institucionais adequados capazes de solucionar um problema técnico que acaba transformando-se em político.

Enquanto a lógica da integração for mantida assim, apenas como promoção de interesses privados setoriais em detrimento dos interesses públicos nacionais e regionais, o bloco não alcançará seus objetivos, muito pelo contrário, de supostos aliados ambos os parceiros poderão tornar-se concorrentes, a menos que se imprima um sentido diverso do atual, que pode estar em elaboração pelos *policymakers* tanto brasileiros como argentinos e ainda é desconhecido do público em geral. Até a definição dessas questões, é muito provável, que os esforços de relançamento do Mercosul não mude em nada sua direção.

Em outras palavras, a manutenção do Mercosul como estratégia nacional de política externa voltada a resolução isolada dos problemas que atingem cada país membro somada a ausência de uma estrutura institucional adequada para a solução de controvérsias entre grupos econômicos e sociais com interesses setoriais prejudicados alocados na região, em momentos de crise, tendem a desencadear disputas localizadas que, apesar de ter pouca relevância regional, possuem a capacidade de causar sérias crises diplomáticas entre os países membros, bem como a imagem internacional do processo integracionista, dificultando, desse modo, seu avanço e aprofundamento.

Como decorrência dessa situação cristaliza-se nas sociedades dos países do Mercosul grupos econômicos e sociais contrários ao processo de integração regional, que no nível nacional tendem a exigir dos partidos políticos e dos parlamentares, que os representam, medidas que os beneficiem.

É por isso, como buscaremos demonstrar no capítulo 4, que os partidos políticos e os parlamentares brasileiros possuem uma atuação débil, quase nula no Mercosul, agindo somente nos momentos de disputas em torno de questões referentes a interesses setoriais prejudicados pela integração. Geralmente, isso ocorre junto tanto a burocracia quanto aos governos nacionais onde busca-se auferir ganhos para os grupos com interesses prejudicados que eles representam por meio da solicitação de suas proteções junto ao governo do seu país contra o setor equivalente do outro país membro. Vale ressaltar que isso ocorre, em boa medida, também devido a limitação da estrutura institucional, como veremos no próximo capítulo, a não possibilitar que estes atores políticos possam ter a possibilidade de influenciar e representar efetivamente os grupos econômicos e sociais que os apoiam em nível nacional no processo de integração.

Assim, antes de demonstrarmos no capítulo 4 que são nesses momentos de disputas em torno de questões referentes a interesses setoriais prejudicados pelo Mercosul que tende a haver a atuação dos parlamentares e dos partidos políticos brasileiros, de maneira bastante peculiar, vamos no capítulo 3, apresentar a estrutura institucional do Mercosul, centrando-nos no processo de institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta, tendo em vista que ela é o *locus* oficializado à atuação parlamentar e partidária no processo de integração regional. Em seguida, no capítulo 3, buscaremos compreender como ocorre o processo de tomada de decisões a partir desta estrutura institucional.



CAPÍTULO 3

***A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E O
PROCESSO DECISÓRIO NO MERCOSUL***



CAPÍTULO 3 – ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO NO MERCOSUL

“ (...) os rumos da integração serão definidos exclusivamente pela negociação dos Executivos nacionais, afastada a participação direta dos parlamentos ou das populações dos quatro países nas decisões relacionadas à integração, já que seus órgãos representativos, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, possuirão funções meramente consultivas” (MONTORO, 1995).

“(...) los principales temas debatidos por la Comisión Mercosur reflejan suyas amplitud y diversidad, así como la ambigüedad institucional de un grupo que solo tiene funciones deliberativas, declarativas y la posibilidad de realizar recomendaciones, generalmente ignoradas por los otros órganos del Tratado, en especial el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común” (ALVAREZ, 2000).

INTRODUÇÃO

Neste capítulo iremos demonstrar mais detalhadamente a estrutura institucional do Mercosul. Daremos relevância à Comissão Parlamentar Conjunta, buscando tornar evidente o grau de sua influência no processo de tomada de decisões no Mercosul.

Para isso, apresentaremos as funções de cada órgão na estrutura institucional e os atores que os compõem. Em seguida, apresentaremos como a Comissão Parlamentar Conjunta foi instituída, conformando assim um quadro adequado à análise da atuação conjunta dos órgãos do Mercosul, criados pelo Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994. Isto porque nossa preocupação estará em apresentar, em sua essência, como e quem toma as decisões no Mercosul. Esta necessidade surgiu por acreditarmos que a posição de cada ator na estrutura institucional determina, em grande medida, sua forma de atuação no processo de integração regional como um todo.

3.1 – ESTRUTURA INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

A primeira estrutura institucional do Mercosul foi estabelecida em 26 de março de 1991 por meio do Tratado de Assunção. Seu objetivo era definir como seria realizada a administração e a execução das decisões adotadas no processo de integração regional.

Basicamente, ela compunha-se de dois órgãos com capacidade de poder decisório: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum²⁶, mas apenas o primeiro exercia efetivamente essa função. Foi criada também uma Comissão Parlamentar Conjunta para garantir que os parlamentos dos países-membros pudessem acompanhar o desenvolvimento do processo de integração. Porém sem estatuto de órgão e/ou poder decisório. Criou-se ainda uma Secretaria Administrativa que executa as funções técnicas como, por exemplo, a tradução de textos e o arquivamento de documentos.

Esta estrutura institucional estabeleceu que o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul, fosse composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, de cada país membro. Sua atribuição principal é a condução política do processo de integração regional e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para o seu pleno desenvolvimento. Sua presidência é exercida de forma rotativa entre os quatro Estados-Membros, em ordem alfabética, por um período de seis meses. Entre outras múltiplas funções, destaca-se as seguintes: controlar o cumprimento do Tratado de Assunção, seus protocolos e acordos firmado em seu âmbito; formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul; negociar e firmar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais; manifestar-se sobre propostas apresentadas pelo GMC; promover reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe submetem; criar, modificar e extinguir órgãos. Vale ressaltar que as decisões deste órgão devem ser tomadas por consenso e exigem a presença de todos os países membros, ou seja, o processo decisório é intergovernamental.

²⁶ Logo abaixo iremos apresentar mais detalhadamente as funções e os componentes destes órgãos.



O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do Mercosul cuja Secretaria Administrativa encontra-se em Montevideu. É integrado por quatro titulares e quatro membros por país, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia, ou seus equivalentes, e um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica, além dos Bancos Centrais. Entre outras funções, compete-lhe velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, seus protocolos e acordos firmados em seu âmbito; propor projetos de decisão ao CMC e tomar as medidas necessárias ao seu cumprimento; fixar programas de trabalho que assegurem a constituição final do mercado comum; criar, modificar ou extinguir subgrupos de trabalho e outros órgãos, bem como reuniões especializadas; manifestar-se sobre as propostas e recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos; negociar e assinar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais, por delegação expressa do CMC. O Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias estabelece ainda a intervenção do GMC quando os Estados Partes numa controvérsia não atingirem uma resolução ou a resolverem parcialmente, mediante negociações diretas, cabendo-lhe, então, avaliar a situação, ouvir ambos os lados e formular recomendações que ponham fim às diferenças. Reúne-se quantas vezes forem necessárias, sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores, e se manifesta mediante resoluções que podem, igualmente, obrigar os países membros. O GMC conta com o auxílio da Secretaria Executiva²⁷, cujas funções principais são a guarda de documentos e a realização da comunicação e divulgação das suas atividades.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) tinha uma função apenas consultiva, limitando-se a informar os parlamentos nacionais sobre o desenvolvimento do processo de integração regional.

Como sugerimos no capítulo anterior, com o Tratado de Assunção a estrutura institucional do processo integracionista ampliou-se e evoluiu no sentido do aprimoramento dos mecanismos decisórios. Surgiram canais para a atuação dos setores não-governamentais, tanto o empresarial como os ligados aos trabalhadores. Segundo PASQUARIELO (1996) e VIGEVANI (1998) foi no âmbito dos Subgrupos

¹⁷ Cabe aqui mencionar que a Secretaria Administrativa do Mercosul passou a fazer parte da estrutura institucional do Mercosul com o início da vigência do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, sendo elevada a figura de órgão..

de Trabalho do Grupo Mercado Comum que essa atuação ocorreu, porém, enquanto a empresarial era mais propositiva, a sindical foi mais reativa, preocupando-se com os efeitos do Mercosul sobre os interesses dos trabalhadores.

Contudo, a capacidade de tomar as decisões manteve-se sob o domínio do CMC e, em menor medida, do GMC. Ambos órgãos controlados pela diplomacia dos países-membros.

Com a promulgação do Protocolo de Ouro Preto a partir de 1995 estabeleceu-se uma nova estrutura institucional para o Mercosul. Esta manteve muito da anterior, mas algumas modificações foram importantes. Algumas assimilavam o novo nível da integração econômica, expressando-se particularmente na criação da Comissão de Comércio Exterior (CCE).

Outra questão relevante foi a preocupação com a participação dos atores sociais e econômicos que estava contida na criação do Fórum Consultivo Econômico-Social, cuja função era propiciar um espaço de debates a eles. A preocupação com a integração política expressava-se no novo papel a ser desempenhado pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que é de suma importância para esta pesquisa pelo fato de ser a forma institucionalizada para a participação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no âmbito do Mercosul.

Assim, a nova estrutura institucional passou a compor-se dos seguintes órgãos:

- Conselho do Mercado Comum (CMC): continuou sendo o órgão superior do Mercosul, incumbido da condução política do processo e das tomadas de decisões. Suas características permaneceram inalteradas, bem como os seus integrantes;
- Grupo Mercado Comum (GMC): manteve sua função de órgão executivo do Mercosul e suas características do período de transição. Também permaneceram inalterados seus membros;
- Comissão de Comércio Exterior (CCE): o Protocolo de Ouro Preto criou esta CCE para auxiliar o GMC. Ela é integrada por quatro membros titulares e quatro alternos por Estado Parte e sua coordenação compete ao Ministério das Relações Exteriores. Suas funções principais são: velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos países membros para o funcionamento da união aduaneira, tanto intra-Mercosul quanto a terceiros países;

a aplicação da Tarifa Externa Comum; a proposição ao GMC de novas normas de natureza comercial e aduaneira; a revisão das alíquotas da TEC; o estabelecimento de comitês técnicos necessários ao cumprimento de suas funções e supervisionar-lhes as atividades; decidir as reclamações dos países membros e dos particulares que lhe forem apresentadas pelas suas Seções Nacionais sobre a interpretação, aplicação ou cumprimento das disposições do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados em seu âmbito e das decisões do CMC e resoluções do GMC em relação a política comercial comum. Suas reuniões se realizam pelo menos uma vez por mês ou quando solicitadas por qualquer país membro ou pelo GMC. Manifesta-se por meio de diretrizes ou propostas, sendo que as primeiras obrigam os países membros;

- Comissão Parlamentar Conjunta (CPC): é elevada à categoria de órgão. Sua função principal é representar e “(...) - fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas a futura instalação do Parlamento do Mercosul” (REGULAMENTO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1998). Possui também, entre outras, as funções de acelerar os procedimentos internos correspondentes nos países membros para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos três órgãos do Mercosul com capacidade decisória; de coadjuvar na harmonização de legislações; de examinar temas prioritários quando solicitada pelo CMC; de encaminhar-lhe recomendações, por intermédio do GMC. Seus membros em igual número por Estado Parte são designados pelos respectivos Parlamentos. Nota-se que esta CPC teve sua posição parcialmente fortalecida em relação ao período de transição, visto que suas resoluções devem ser necessariamente consideradas pelo GMC, o que não ocorria antes. Portanto, sua função de consulta e recomendação passa a ser relevante, uma vez que o GMC deve obrigatoriamente pronunciar-se frente às suas deliberações, ainda que não necessariamente aceitando-as.
- Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES): órgão criado para representar os setores econômicos e sociais de cada país na integração. Pode-se dizer que substitui parcialmente os subgrupos de trabalho. Seu papel é estritamente consultivo e as recomendações que dele surgirem devem ser encaminhadas ao GMC;

- Secretaria Administrativa: permaneceu com a função de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul, porém foi elevada a categoria de órgão.

Como podemos observar, esta nova estrutura institucional é mais ramificada, “(...) com atribuições melhores definidas e com mecanismos mais específicos para a atuação de novos atores” (MARIANO, 2000-a, p. 7). Entretanto, o poder decisório continuou sob domínio das burocracias governamentais formuladoras das políticas externas, mas passou a ser dividido entre o CMC, o GMC e a CCM.

Antes de compreendermos como ocorre o processo decisório no Mercosul iremos demonstrar, na seção seguinte, como ocorreu a institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta, visto sua potencial importância para a atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no processo de integração regional.

3.2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul tem como herança recente a Comissão Parlamentar Conjunta da Integração que foi criada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por Argentina e Brasil em novembro de 1988. Esta última era composta por doze legisladores de cada país, designados para cumprir mandatos de dois anos pelos respectivos Congressos. Tinha caráter consultivo e sua função principal era examinar os resultados das negociações desenvolvidas pelos representantes dos governos, de forma a fazer as recomendações necessárias antes de enviá-los aos respectivos poderes legislativos para ratificação.

Foi a partir desse período que ficou sancionado o papel consultivo dos legisladores que integravam formalmente as instâncias da integração, cultura que se perpetuou na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, que foi instituída pelo capítulo VI, Artigo 24 do Tratado de Assunção, com a finalidade de “facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Sua principal função seria acelerar a tramitação legislativa dos acordos estabelecidos pelas negociações realizadas pelo CMC, GMC e CCE referentes à integração no âmbito de cada país membro.



Afirmou-se também no Tratado de Assunção que os “Poderes Executivos dos Estados partes manterão informados aos respectivos Poderes Legislativos sobre a evolução do Mercado Comum” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991), mas o modo como seria realizada esta troca de informações e muito menos qual seria realmente o papel da CPC não ficou tacitamente especificado.

Esta indefinição também se manteve no Regimento Interno do GMC, que no seu Capítulo II, referente a atribuições e responsabilidades, afirma ser função dele “estabelecer os vínculos necessários com a Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no Artigo 24 do Tratado de Assunção” (ALMEIDA, 1998).

Diante desta situação, os parlamentares designados para participarem da reunião da CPC realizada em Montevideu em 6 de dezembro de 1991, aprovaram um Regulamento Interno estabelecendo suas prerrogativas conforme o que já vinha sendo desenvolvido até aquele momento na Comissão Parlamentar para a Integração, incluindo que a CPC deveria garantir a plena vigência das instituições democráticas no Mercosul (CARNEIRO, 1992), o que implicaria ampliar seu papel dentro do processo decisório. Como sabemos situação não alcançada até o momento.

Tantas indefinições, tornou a CPC um órgão mais discursivo do que ativo. E que não conseguiu definir para si uma agenda de intervenção efetiva nos processos de integração econômica (DRUMMOND, 1993), ficando numa posição passiva em relação às mudanças que estavam e ainda estão se processando.

Entretanto, analisando seu Regulamento Interno temos, em seu Artigo 2 sua composição, que é de até 64 parlamentares dos poderes Legislativos de todos os países membros, sendo até 16 representantes de cada país (com 16 suplentes) designados pelos respectivos Paramentos nacionais, de acordo com seus procedimentos internos. A duração do mandato de cada integrante da Comissão deve ser determinada pelo seu respectivo Parlamento, desde que este não seja inferior a dois anos, “(...) com o intuito de favorecer a necessária continuidade. A Comissão só poderá ser integrada por parlamentares no exercício do seu mandato.” (REGULAMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, 1998).

No Artigo 3 reiterou-se que a CPC tem o caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, sendo suas atribuições:



- a) acompanhar a marcha do processo de integração regional expresso na formação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - e informar os congressos nacionais a esse respeito;
- b) desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul;
- c) solicitar aos órgãos institucionais do MERCOSUL, informações a respeito da evolução do processo de integração, especialmente no que se refere aos planos e programas de ordem política, econômica, social e cultural;
- d) constituir Subcomissões para a análise dos temas relacionados com o atual processo de integração;
- e) emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e da formação do Mercado Comum, as quais poderão ser encaminhadas aos órgãos institucionais do MERCOSUL;
- f) realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados Partes, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Parlamentos nacionais;
- g) estabelecer relações de cooperação com os Parlamentos de terceiros países e com outras entidades constituídas no âmbito dos demais esquemas de integração regional;
- i) subscrever acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional, regional, supranacional e internacional;
- j) aprovar o orçamento da Comissão e gerenciar ante os Estados Partes o seu funcionamento;
- k) sem prejuízo dos itens anteriores, a Comissão poderá estabelecer outras atribuições dentro do marco do Tratado de Assunção.” (R.I.CPC, 1998).

No tocante à divulgação de suas Recomendações aos órgãos decisórios do Mercosul, a CPC buscou criar mecanismo ou prática que pudessem levar a isso. O mais utilizado foi o trabalho de suas Subcomissões, que tem fornecido subsídios para a formulação de propostas levadas aos representantes dos Poderes Executivos, como também tem levado à parcerias na formulação de seminários, os quais, tem sido um espaço importante de troca de informações com outros setores da sociedade, e da criação de um Informativo Mercosul, no caso da Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunto em parceria com a Caixa Econômica Federal.

As Subcomissões estabelecidas pela Comissão, em seu Artigo 4 são: 1. de Assuntos Comerciais; 2. de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas; 3. de Políticas Fiscais e Monetárias; 4. de Transportes; 5. de Política Industrial e Tecnológica; 6. de Política Agrícola; 7. de Política Energética; 8. de Coordenação de Políticas Macroeconômicas; 9. de Políticas Trabalhistas; 10. do Meio-Ambiente; 11. de Relações Institucionais e Direito de Integração; e 12. de Assuntos Culturais (REGULAMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, 1998).

Este mesmo Artigo ainda determina que outras subcomissões poderão ser criadas, assim como suprimidas algumas existentes.

Estas subcomissões têm como objetivo preparar trabalhos que subsidiem as decisões e propostas a serem enviadas pela CPC aos órgãos decisórios do Mercosul. Para isso seus integrantes reúnem-se sempre que necessário para a elaboração desses estudos ou pareceres. Cada subcomissão é integrada por dois parlamentares de cada país e seus suplentes (ARTIGO 5 R.I.CPC, 1998).

Além das reuniões das subcomissões os parlamentares participam das reuniões da própria CPC que de acordo com o Artigo 6 de seu Regulamento devem ocorrer em cada país e de forma sucessiva e alternada, cabendo a sua presidência ao país que sedia o encontro. No Artigo 7 do regulamento ficou determinado que as reuniões podem ser ordinárias (pelo menos duas vezes ao ano, em data a ser determinada) e/ou extraordinárias, "(...) mediante convocação especial assinada pelos quatro Presidentes"(R.I.CPC, 1998) das seções nacionais dos países integrantes do Mercosul.

Estas convocações indicarão o dia, mês, hora e local para a realização das reuniões, assim como a pauta a ser discutida, devendo a citação ser nominal, enviada com antecedência mínima de trinta (30) dias, mediante correspondência com registro postal, ou outro meio seguro. Em caso de força maior se uma reunião programada não puder ser realizada no país previsto, a Mesa Diretora da Comissão estabelecerá a sede alternativa. Terão validade as Sessões da Comissão com a presença das delegações parlamentares de todos os Estados Partes. Convocada uma Sessão, se um dos países membros não puder comparecer por razões de força maior os restantes poderão reunir-se, desde que para deliberar e decidir seja obedecido o disposto no Artigo XIII. (R.I.CPC, 1998).



Com a finalidade de divulgar seu trabalho a CPC determinou no Artigo 9 de seu Regulamento que as sessões de suas reuniões fossem publicadas, exceto quando expressamente se decida pela sua realização em forma “reservada”. Em suas atas deverão constar, segundo o Artigo 12, as recomendações aprovadas por ela.

Suas decisões serão tomadas por consenso, expresso pelo voto da maioria de seus integrantes indicados pelos respectivos Parlamentos (Artigo 13). Antes das reuniões os temas submetidos a consideração da Comissão serão distribuídos simultaneamente a quatro relatores, um por cada Estado Parte, os quais os estudarão a fim de emitir opinião a respeito. Os relatores disporão de um prazo comum de trinta (30) dias para emitir seus relatórios por escrito, que serão distribuídos às demais delegações da Comissão pelo menos quinze (15) dias antes da data de realização da sessão (ARTIGO 5 R.I.CPC, 1998), para que possam avaliá-los e tomarem posições.

O Artigo 15 trata do que deve ser feito sobre a matéria apreciada nos moldes do Artigo 14, determinando que a Comissão poderá emitir recomendações sobre ela, sendo sua forma final objeto de deliberação de seus membros.

O Artigo 16 do Regulamento refere-se à Mesa Diretora que é composta de quatro Presidentes (um de cada país), os quais se alternam de seis em seis meses. Ao Presidente e a cada um dos três Presidentes alternos há um Vice-Presidente, pertencente ao mesmo Estado parte; por um Secretário-Geral e três Secretários alternos, também pertencentes um a cada Estado parte. A estes últimos, há ainda, Secretários Adjuntos para assisti-los. Esta Mesa é eleita em sessão ordinária e possui mandato de dois anos. O Presidente e o Secretário-Geral devem pertencer ao mesmo Parlamento nacional. A Presidência da Comissão, pode ainda instituir um Grupo de Apoio Técnico, como órgão consultivo especial. As autoridades da CPC serão eleitas pelos respectivos membros parlamentares de cada seção nacional que a constituem.

Nos Artigos 17 e 18 regula-se as formas de substituição em caso de vacância definitiva dos cargos da Mesa Diretora e de um Membro da Comissão.

As prerrogativas do Presidente da Comissão Parlamentar Conjunta, segundo o Artigo 19 do Regulamento são: a) dirigir e ordenar os trabalhos da Comissão; b) representar a Comissão; c) dar conhecimento à Comissão de toda a matéria recebida; d) designar relatores mediante proposta das delegações parlamentares, para as matérias a serem discutidas; e) instituir grupos de estudo para o exame de temas

apontados pela Comissão; f) resolver as questões de ordem; g) convocar as reuniões da Mesa Diretora e da Comissão e presidí-las; h) assinar as atas, recomendações e demais documentos da Comissão; i) gestionar doações, contratos de assistência técnica e outros sistemas de cooperação, gratuitamente, ante organismos públicos ou privados, nacionais e internacionais; e j) praticar todos os atos necessários ao bom desempenho das atividades da Comissão (R.I.CPC, 1998).

As funções do Secretário-Geral, determinadas pelo Artigo 21, são: a) assistir a Presidência na condução dos trabalhos da Comissão; b) atuar como secretário nas reuniões da Comissão e elaborar as respectivas atas; c) preparar a redação final das recomendações da Comissão e sua tramitação; d) custodiar e arquivar a documentação da Comissão; e e) coordenar o funcionamento dos grupos de estudo instituídos.” (R.I.CPC, 1998).

No Artigo 22 estão as funções dos Secretários Adjuntos, que é a de assistir o Secretário Geral quando estes o solicitarem e os substituírem nos casos de ausência, impedimento ou vacância. Admite-se também a possibilidade da CPC criar uma Secretaria Permanente.

Em seu Artigo 23 temos a seguinte determinação: “A Mesa Diretora terá poder executivo para instrumentar o estudo das políticas deliberadas pela Comissão. Terá ainda a seu cargo o relacionamento direto com os órgãos institucionais do Mercosul e transmitirá ao plenário da Comissão toda informação que receba deste.” (R.I.CPC, 1998).

Este Artigo é importante para a análise que faremos em seguida, o da tomada de decisões no Mercosul, pois dispõe sobre o relacionamento da Comissão com os órgãos institucionais do Mercosul.

Nas Disposições Gerais temos que os idiomas oficiais da Comissão são o espanhol e o português (Artigo 24) e que este regulamento entraria em vigor a partir da data de sua aprovação, *ad referendum* da ratificação dos Parlamntos dos Estados partes cujas normas constitucionais assim o exijam (Artigo 25).

Todas estas disposições do Regulamento Interno da CPC foram elaboradas com o intuito de garantir um funcionamento adequado aos seus propósitos, refletindo assim, pelo menos em parte, os interesses dos próprios Poderes Legislativos no processo de integração, o que, como veremos na seção seguinte, ao demonstrarmos como ocorre o processo decisório no Mercosul, acabou por impossibilitar uma

atuação mais efetiva tanto dos parlamentares quanto dos partidos políticos brasileiros e, guardada suas peculiaridades, dos outros países-membros também.

3.3 - O PROCESSO DECISÓRIO NO MERCOSUL

O processo institucional de tomada de decisões no Mercosul foi reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto que em seu Artigo 2 deixou estabelecido o seguinte: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.” (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1998).

Isto significa que, por lei, as decisões no Mercosul são construídas através da interação entre estes três órgãos, que para estabelê-las tendem a incorporar e, na medida do possível, responder as demandas e as exigências das sociedades civis dos países membros no tocante ao processo de integração regional. Portanto, fica excluída a possibilidade institucional da CPC, bem como dos grupos sociais e econômicos presentes no FCES de participarem na formulação e tomada de decisões no Mercosul.

Nesse sentido, como observamos anteriormente, o órgão superior na estrutura institucional do Mercosul é o CMC. Suas funções principais são a de condução política e a de tomada de decisões. Para desempenhá-las ele necessita das informações fornecidas pelas estruturas burocráticas que efetivamente participam e coordenam a integração, ou seja, daquelas informações fornecidas pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda e pelos Bancos Centrais de cada país membro. Pelo Artigo 11 do Protocolo de Ouro Preto pode-se observar que estes, por sua vez, participam do Grupo Mercado Comum (GMC).

Pode-se dizer então que para o CMC tomar qualquer decisão, ele deve interagir com o GMC, trocando informações, recomendações e pareceres. Já o GMC é o órgão executivo do Mercosul com a função de zelar pelo bom funcionamento do cotidiano da integração regional. Para isso, no tocante às questões comerciais, principalmente para a regulação da Tarifa Externa Comum (TEC), criou-se a CCM, que é umbilicalmente vinculada ao GMC. Logo, apesar de aparecer com poder decisório na estrutura institucional do Mercosul e exercê-lo através de Diretrizes, sua

vinculação ao GMC deixa evidente sua subordinação. Uma prova disto é que seus quatro membros titulares (e seus alternos) são coordenados pelos respectivos Ministérios das Relações Exteriores dos países membros, os quais, também coordenam o GMC e são representados neste, juntamente com os Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Portanto, pode-se constatar que a CCM acaba exercendo sua capacidade decisória na medida em que esta esteja em consonância com as Resoluções do GMC, o qual é subordinado ao CMC. A maior prova disto é o trabalho cooperativo que vem sendo exercido por estes três órgãos. Não queremos dizer com isso que a situação sempre será assim, pois como organizações, estas estruturas burocráticas possuem objetivos e, em determinado momento, podem ter interesses internos conflitantes. Contudo, não é a análise interna e os conflitos que aí ocorrem que pretendemos enfatizar aqui, mas sim as interações entre estes órgãos institucionais no Mercosul para a determinação de decisões em seu âmbito.

Sendo assim, para que o CMC decida alguma questão, ele necessita de um certo número de informações, que, por sua vez, implica em consultas a outras esferas tanto do governo como da sociedade civil, como, por exemplo, outros ministérios, o setor privado, o Parlamento, etc. Essas consultas, em grande medida, são realizadas pelo GMC através dos Subgrupos de Trabalho (SGT)²⁸ e pela CCM, a qual têm suas funções voltadas, como já dissemos, ao setor comercial.

É por isso que os debates realizados pelos subgrupos de trabalhos, assim como as propostas formuladas pelo CCM e suas Diretrizes são enviadas ao GMC, que as analisa para, logo em seguida, recomendar ao CMC propostas para novos acordos a serem formalizados entre os membros do Mercosul.

Desta maneira, é fácil notar que o GMC possui um papel de destaque no aprofundamento e na consolidação do Mercosul. Quando não diretamente, pelo menos indiretamente na figura dos Ministérios das Relações Exteriores dos países-membros da integração regional, pois todos os assuntos a serem decididos no Mercosul, de alguma forma, deve ter a intervenção dele.

²⁸ Atualmente os subgrupos de trabalhos são os seguintes: 1- Comunicações; 2- Mineração; 3- Regulamentos Técnicos; 4- Assuntos Financeiros; 5- Transportes e Infra-estrutura; 6- Meio-Ambiente; 7- Indústria; 8- Agricultura; 9- Política Energética; 10- Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (CARTILHA DO MERCOSUL, 1996: 15).

Pode-se perceber assim que nessa estrutura institucional há um desequilíbrio de poder no processo de integração, pois o Poder Legislativo não possui capacidade de iniciativa, tornando-se um órgão de consulta e auxílio do Executivo, que através de suas estruturas burocráticas - no caso do Mercosul os Ministérios das Relações Exteriores e da Economia e do Banco Central - domina todo o processo de tomada de decisões. O Poder Legislativo deixa de ser obrigatório; o controle que poderia exercer transforma-se apenas em poder de encaminhar, "(...) por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum." (PROTOCOLO DE OURO PRETO - ARTIGO 26, 1998).

Logo, as atribuições da CPC nem sempre acabam se transformando em realidade. Apesar do Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994 ter estabelecido que o CMC e o GMC iriam estar sempre passando informações à CPC, esta teve dificuldade em obtê-las. Segundo o Deputado Federal Amaury Müller - PDT RS - (1994) apesar das tentativas de contribuição da CPC, esta recebeu suporte tímido do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, não chegando a se consolidar o diálogo efetivo entre essas duas instâncias; pouco fez no sentido da criação de um Parlamento regional, encontrando limites para sua própria operacionalização; e suas relações com entidades privadas ainda são muito limitadas, não havendo um bom intercâmbio de informações entre estas instâncias.

Muitas vezes os trabalhos realizados no interior da CPC não possuem nenhum suporte financeiro da Câmara Federal ou do Senado, ou mesmo do governo, o que dificulta e limita sua realização de forma mais eficaz porque os recursos dela são limitados (MÜLLER, 1994).

Levando em consideração que a CPC foi criada para a participação e representação dos Parlamentos nacionais dos países membros, e que são neles que ocorrem, em grande medida, a atuação dos partidos políticos e dos parlamentares em busca da representação de seus interesses e dos grupos econômicos e sociais que os apoiam através da eleição de seus parlamentares, o processo decisório na estrutura institucional do Mercosul, limitando, claramente, o papel da CPC cria um paradoxo, em que, esta última ao ser o órgão de representação política dos Legislativos nacionais no Mercosul, fica obstruída de exercer esta mesma representação.

Assim sendo, a participação direta dos Paramentos, conseqüentemente dos parlamentares e dos partidos políticos, os quais detém a representação política das populações nacionais de cada país membro, nas decisões relacionadas à integração regional fica afastada.

Isto significa que os rumos do Mercosul acabam sendo definidos a partir de uma estrutura institucional centralizadora, na qual, o que realmente determina são as negociações no âmbito dos Executivos nacionais e de suas estruturas burocráticas (Ministérios, Bancos Centrais, etc.), que tem o auxílio da Secretária Administrativa do Mercosul (SAM). Esta possui um papel fundamental no processo de tomada de decisão, apesar de não ter capacidade decisória, pois ao ser subordinada hierarquicamente ao GMC e tendo suas atividades determinadas por ele, ela é o órgão responsável de produzir as condições necessárias para que as decisões possam ser alcançadas. Suas funções principais, como vimos, são organizar os aspectos logísticos das reuniões do CMC, do GMC e da CCM e, dentro de suas possibilidades dos demais órgãos. Esta posição garante-lhe uma influência indireta nas decisões tomadas já que garante toda a logística necessária aos órgãos que irão realmente decidir.

O Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), como vimos, é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e deve ser integrado por igual número de representantes de cada país membro, os quais, fazem parte da chamada sociedade civil. Faz parte de sua composição representantes das entidades empresariais, dos sindicatos e de organizações não-governamentais.

O Fórum, da mesma forma que os subgrupos, não integra o processo decisório, sendo um órgão de consulta, de discussão e de formulação de propostas. Suas proposições devem ser encaminhadas ao GMC, que poderá aceitá-las ou não. Em caso de positivo, são levadas ao CMC para decisão final. Assim, a efetiva participação no processo decisório dos atores não-governamentais também fica afastada.

Resumindo: as decisões no Mercosul tendem a ocorrer por meio da interação entre os três órgãos institucionais com capacidade decisória: o CMC, o GMC e a CCM. Em última instância quem decide é o CMC. Para isso ele recebe as informações necessárias do GMC, que é o órgão executivo do Mercosul criado para

conduzir o cotidiano da integração regional. Nesta função é auxiliado pela CCM, que cuida das questões comerciais, principalmente da TEC (Tarifa Externa Comum), a qual é imprescindível para se alcançar um mercado comum. A CPC possui um papel propositivo no Mercosul, exercido através de Recomendações, que são encaminhadas por intermédio do GMC ao CMC. O FCES desempenha a função de dar representatividade a sociedade civil dos países-membros do Mercosul e manifesta-se mediante Recomendações ao GMC e a SAM, enquanto burocracia, oferece o apoio operacional necessário para o funcionamento do Mercosul, responsabilizando-se pela prestação de serviços aos seus demais órgãos.

Nesta lógica de tomada de decisões, os rumos do processo integracionista são estabelecidos exclusivamente pelos poderes executivos e suas respectivas burocracias nacionais de cada país membro. Não há efetivamente a possibilidade institucional de participação e atuação nem de partidos políticos e parlamentares nem da sociedade civil na integração regional, os quais também não se mobilizaram nesse sentido, excetuando o caso daqueles setores afetados negativamente.

No próximo capítulo, além da questão da impossibilidade criada pela estrutura institucional do Mercosul para atuação de outros atores no processo decisório, iremos buscar compreender as motivações que levam tanto os partidos políticos quanto os parlamentares brasileiros a não se interessarem a atuar no processo de integração regional. A não ser quando interesses setoriais que os apoiam em nível nacional o exija. Nesse caso, através da análise da questão do açúcar no Mercosul, vamos demonstrar como ocorre a atuação desses atores políticos.



CAPÍTULO 4

A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS

PARLAMENTARES BRASILEIROS NO

MERCOSUL



CAPÍTULO 4 – A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS NO MERCOSUL

"Hasta ahora, los partidos políticos han tenido un rol pasivo en el proceso de integración: han apoyado casi por unanimidad los tratados de Asunción y Ouro Preto, han constituido las comisiones Parlamentarias Mercosur y han sido observadores en algunas reuniones negociadoras. El creciente impacto de la legislación comunitaria en la vida cotidiana de nuestros conciudadanos exige un mayor compromiso y una más directa participación en la conducción del proceso integrador" (GUELAR, 1997).

"Hacia el interior de los partidos políticos, el Mercosur no es un tema que movilice un gran número de legisladores, por lo general es dejado en manos de un par de diputados y senadores dentro de cada partido. Algunos parlamentares intervienen esporádicamente para introducir reivindicaciones locales o de alguna de las distintas regiones de los países. Los parlamentares, tanto de Argentina como de Brasil, dividen su semana en una parte dedicada a su actuación en los Parlamentos y en las comisiones, los días martes, miércoles y jueves, mientras que reservan el resto de su semana para atender a sus bases electorales. Los pocos legisladores que tienen una participación más intensa tienen que coordinar en sus agendas el tiempo dedicado a la Comisión Parlamentar Conjunta del Mercosur, con sus compromisos con la "gente del partido" y con sus bases electorales" (ALVAREZ, 2000).

INTRODUÇÃO

Inicialmente, neste capítulo, apresentaremos o conceito de partido político que estamos utilizando nessa pesquisa. Como estamos tratando de partidos e parlamentares brasileiros, analisaremos também como está organizado o sistema partidário no país, pois acreditamos, que ele pode interferir na organização e, portanto, no modo de atuar de cada partido tanto no âmbito nacional como na integração regional.

Logo após, demonstraremos a lógica de incorporação pelos partidos políticos brasileiros em suas agendas do tema Mercosul, enfatizando que eles não prepararam-



se enquanto organizações políticas para atuarem e influírem no andamento do processo de integração regional.

Em seguida, tratamos da atuação dos parlamentares brasileiros no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta, indicando que esses atores, como os partidos políticos, também não se prepararam para atuarem e influírem no Mercosul, tendo, portanto, atuações débeis, próxima a nulidade, não desempenhando assim, o papel de representar nem os parlamentos nacionais nem os grupos econômicos e sociais que os apóiam em nível nacional via os marcos legais estabelecidos pelo processo de integração regional.

Em grande medida, como salientamos no capítulo 3, isso ocorre pelo fato da estrutura institucional estabelecida pelo Tratado de Ouro Preto não proporcionar capacidade decisória ao Poder Legislativo no Mercosul. Logo, tanto os partidos políticos como os parlamentares brasileiros tendem a não identificarem na Comissão Parlamentar Conjunta um *locus* adequado para suas atuações, pois elas, muito provavelmente, não se transformariam em votos.

Além disso, como vimos no capítulo 2, o Mercosul ainda é um processo em desenvolvimento e não afetou completamente o cotidiano da sociedade brasileira como um todo. Assim sendo, os grupos beneficiados pelo processo buscam crescentemente retirar proveito da situação, não se organizando para a defesa da manutenção da integração regional, a não ser em momento esporádicos de ameaças de rupturas. Enquanto aqueles afetados negativamente tendem a mobilizarem-se mais facilmente, organizando-se para defenderem seus interesses afetados pelo processo integracionista.

Nesse sentido, tendem a mobilizarem-se em torno de questões localizadas em que seus interesses estejam ameaçados, pressionando, muitas vezes, em nível nacional, os partidos políticos e parlamentares que apóiam.

No nosso entender, uma dessas questões localizadas de grande relevância é o conflito em torno da questão da liberalização do açúcar no Mercosul. Ao observá-la, podemos perceber que realmente os grupos econômicos e sociais ligados a produção e comercialização desse produto no Brasil pressionaram os partidos políticos e os parlamentares que os representam a nível nacional, levando-os, de modo bastante peculiar, a atuarem na proteção dos seus interesses setoriais no Mercosul.



Os desdobramentos e as consequências dessa atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no Mercosul é o que apresentaremos no decorrer deste capítulo. Além disso, aproveitamos para ressaltar a importância tanto da influência do plano doméstico nas negociações internacionais e vice-versa, como sugerido por PUTNAM (1993), quanto da problemática dos custos distributivos gerados pela natureza da formulação da política externa no sistema internacional contemporâneo e em processo de integração regional ressaltado por SOARES DE LIMA (2000).

4.1 - O CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO E O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

O conceito de partido político que utilizamos nessa pesquisa emerge, principalmente, das obras de dois autores: Umberto Cerroni (Teoria do Partido Político) e Max Weber (Economia y sociedade)²⁹.

Para Cerroni, partido político é “(...) aquele conjunto que podemos definir como uma máquina organizativa mais um programa político” estruturado e articulado a ponto de ser sancionado em um documento escrito (CERRONI, 1982, p. 13) (MICHELS, s/d).

Logo, o partido político não é redutível à parte política e o seu nascimento não deve ser relacionado somente à formação dos primeiros parlamentos e das instituições representativas. Pois, o partido político “(...) tem uma dimensão histórico-teórica que ultrapassa claramente a experiência constitucional da França e da Grã-Bretanha: é um fenômeno histórico mundial” (CERRONI, 1982, p. 13).

Para compreendê-lo adequadamente deve-se partir da análise do desenvolvimento organizativo do movimento operário até a constituição dos partidos socialistas, pois estes nasceram com a criação de uma máquina organizativa e um programa político (CERRONI, 1982) (MICHELS, s/d) (DUVERGER, 1970).

Durante esse desenvolvimento organizativo do movimento operário, Cerroni (1982) observou três fases.

A primeira chamou de fase pré-política, onde houve uma agregação corporativa dos proletários para unidos se defenderem da sociedade moderna.

²⁹ Privilegiaremos os conceitos cunhados por esses autores, o que não implica excluir outros, que podem vir a ser também importantes para nossos objetivos.



A segunda fase, chamada de intra-uterina, caracteriza-se pelo fato de o movimento operário se constituir como um partido hostil ao Estado, ou seja, uma parte - partido político - no todo - Estado. Nessa fase ele ainda não se propõe como defensor dos interesses gerais da Nação. Sendo “(...) capaz de dirigir os membros da classe, mas ainda não é capaz de se tornar um ‘fundador de Estados’” (CERRONI, 1982, p. 16).

Na terceira fase, denominada extra-uterina ou Estatal, os interesses de classe combinam-se com os interesses gerais da Nação e o partido torna-se uma totalidade, estando preparado para exercer o poder do Estado de forma hegemônica.

Assim sendo, o partido político surge como um instrumento de articulação entre interesses que agem no âmbito do Estado, buscando constituir-se como poder hegemônico nele, visando transformar a sociedade como um todo de acordo com suas prerrogativas programáticas.

No caso do partido socialista, esta transformação visaria, principalmente, a ligação entre a democracia política e a democracia social. Pondo fim a separação existente entre direitos políticos e direitos sociais. Total e hegemônico no Estado, ele estaria pronto para garantir uma sociedade mais justa e democrática para todos os cidadãos.

Esta visão de hegemonia não implica, necessariamente numa homogeneidade, mas em uma forma de governar que estabeleça modos de consenso e de aceitação das diversidades. Portanto, a conquista do poder não deve conduzir a um governo ditatorial, mas, pelo contrário, a um governo que garanta a liberdade política e social, sendo que todos possam ter a chance de lutar pela hegemonia de suas idéias no Estado desde que organizados em partidos políticos.

Segundo Neumman (1963, p. 597), logo

“En resumen, podemos definir al ‘partido político’ en general, como una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del Gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas y ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política”.

Minimizando as divergências ideológicas, tanto para Neumman (1963) quanto para Cerroni (1982) o partido político, entre outras coisas, necessariamente tem a função de estabelecer a conexão entre os governantes e os governados em um contexto democrático. Neumman (1963) sugere que para isso o partido político deve ainda ter como função também organizar o caos da vontade popular, educar o cidadão para suas responsabilidades políticas e, concomitantemente, selecionar os dirigentes.

No caso de Weber, o partido político é considerado:

“formas de ‘socialización’ que descansando en um reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas) (WEBER, 1996, p. 228).

Ou seja, os partidos políticos são formas de “socialización” entre indivíduos com o objetivo de conquistar ou influir na direção de determinada associação, sendo mecanismos organizados para a conquista do poder em benefício de seus dirigentes e de seus quadros. Abaixo desses aparecem os membros ativos do partido. Em seguida surgem as massas não associadas, que são solicitadas somente em épocas de eleições - votações - ou na orientação para o recrutamento do quadro dirigente em casos de luta efetiva pelo poder.

Ainda segundo Weber (1974, p. 26), os partidos são ideológicos ou “competem um contra o outro incluindo em seus programas as exigências das quais esperam o maior impacto”³⁰. Em geral, segundo esse autor, os partidos combinam os dois modelos, mas, portanto, em última instância, o partido político é mesmo em

³⁰ Logo, eles “ (...). Pueden ser formas de ‘socialización’ efémeras o de cierta duración, y aparecer como asociaciones de toda clase y forma, séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (rationales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores, ‘según una concepción del mundo’). El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partido de patronazgo). O pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamentos o clases (partidos estamentales y clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos ideológicos=concepciones del mundo). La conquista de los puestos administrativos en favor de sus miembros suele ser por lo menos un fin accesorio y los ‘programas’ objetivos no es raro que sólo sean medio de reclutamiento para los que están fuera” (WEBER, 1996: 228-229).

qualquer caso uma forma de agrupamento entre indivíduos com a finalidade de conquistar o poder no interior de uma associação.

Deste modo, seus “(...) ‘programas’ objetivos no es raro que sólo sean medio de reclutamiento para los que están fuera” (WEBER, 1996, p. 229).

Outro fator importante no conceito de Weber é que os partidos políticos somente alcançam sua forma moderna com a constituição representativa, ou seja, os partidos políticos modernos são frutos do Estado Nacional e do Parlamento, existindo na medida em que esses existem. Este ponto é o inverso da análise de Cerroni.

A utilização destas referências conceituais nesta pesquisa ocorre pelo fato de no Brasil existirem partidos constituídos das duas maneiras, ou seja, no Parlamento e fora dele.

Os partidos constituídos no Parlamento – como são, por exemplo, PFL e PSDB –, geralmente, podem ser considerados como máquinas eleitorais para a conquista ou a manutenção do poder em benefício de determinados grupos, muitas vezes com origem parlamentar, aproximando-se do conceito weberiano. Veremos a efetividade dessa afirmação na próxima seção.

Enquanto os partidos constituídos fora do Parlamento – como é o PT –, podemos observar que sua atuação pode estar articulada a organizações e movimentos sociais presentes no âmbito das sociedades inseridas no Mercosul, ou seja, tais partidos possuem base social bem definida e buscam representá-la no processo de integração regional independentemente de cargos políticos a serem conquistados. Esta peculiaridade indica que ambas as formas de partidos possam estar atuando e representando os interesses de sua base eleitoral de maneiras diferenciadas, como poderemos observar mais adiante.

Assim, justifica-se a utilização de referenciais conceituais diferenciados, que serão aplicados de acordo com a própria necessidade da pesquisa.

Em seguida, refletiremos sobre as características próprias da organização do sistema partidário brasileiro, que, no nosso entender deve ser realizada a partir das relações entre os partidos políticos, o sistema eleitoral³¹ e o Estado (CAMPELLO DE SOUZA, 1990).

³¹ Entendido como normas e regras que disciplinam a conduta dos candidatos e partidos em pleitos eleitorais.

A Constituição brasileira de 1988 exige a vinculação partidária como requisito básico de elegibilidade, admitindo ser o partido político o único canal de acesso a cargos eletivos, atribuindo-lhe, portanto, o monopólio da representação política no país.

Por outro lado, a Constituição estabelece também que a representação no Congresso Nacional seja parlamentar e não partidária, garantindo, ainda, a possibilidade do funcionamento de bancadas partidárias e blocos parlamentares (LIMA JÚNIOR, 1993), mas não de partidos políticos.

Paralelamente, a legislação eleitoral adota a combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta. No tocante ao sistema de lista aberta, o eleitor vota em um deputado, sendo o seu voto intransferível a outros. As cadeiras são distribuídas aos partidos conforme o número de votos conquistados pelo conjunto de seus candidatos e, logo após, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato.

Pode-se observar que esse sistema incentiva o individualismo nas campanhas, pois o prestígio e o poder de um candidato está relacionado com a capacidade de obter votos em grandes proporções (MAINWARING, 1991). No quadro abaixo buscamos construir um exemplo para podermos analisar mais facilmente essa questão:

Tabela 2: Simulação de um resultado eleitoral no sistema partidário brasileiro

Partidos Candidatos	A	B	C
1	80.000	50.000	19.500
2	75.000	40.000	16.000
3	60.000	38.000	11.000
4	40.000	33.000	9.000
5	32.000	28.000	7.000
6	20.000	23.000	6.500
Total de voto do Partido	307.000	159.000	69.000
Sobras	17.000	24.000	11.000
Número de Cadeiras Conquistadas	5	2	1
Quociente	58.000		

Tendo em vista que o quociente³² de votos necessários para o partido ter direito a um representante no Parlamento no nosso exemplo é de 58000 votos, torna-se fácil notar, pelo quadro, que o partido A com uma votação de 307000 votos teria direito a 5 cadeiras, sobrando ainda 17000 votos. O partido B com um total de 159000 votos teria direito a duas cadeiras, com uma sobra de 24000 votos. Já o partido C teria direito a uma cadeira, restando-lhe 1100 votos. Entrecruzando os resultados dos três partidos teremos que o candidato n.º 6 do partido A com 20000 votos não se elegeu, porém o primeiro candidato do partido C com 19500 votos conseguiu sua eleição. A situação torna-se ainda mais grave quando comparamos o candidato n.º 4 do partido B, com 33000 votos, não eleito, com o primeiro do C, com 19500 votos e eleito.

Além disso, essa legislação não prevê nenhuma regra a respeito da troca de partido pelo parlamentar, sendo-lhe permitido fazer tantas trocas quantas desejar, não havendo necessidade nenhuma de vínculo entre o parlamentar e o programa do partido político pelo qual venha a se eleger.

Paradoxalmente, o partido político é apresentado ao eleitorado como uma entidade que representa seus interesses. A filiação partidária faz parte dessa lógica. Mas, como vimos, a fidelidade partidária deixa de ser parte do compromisso do representante depois de eleito. Esse sistema de relações nos leva a concluir que, pelo menos formalmente, o representante tem um enorme grau de autonomia frente ao partido e ao seu eleitorado, pois "(...) criou-se uma situação que, de forma crua, assim se configura: para fora do Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e

³² O quociente eleitoral é estabelecido do seguinte modo: divide-se o número total de votos válidos (nominais e em legendas) pelo número de vagas na Câmara dos Deputados. Se, por exemplo, o número total de votos válidos em uma eleição com 10 deputados for 11.400, o quociente eleitoral será $11.400/10$, ou seja 1.140. Depois de determinado o quociente eleitoral, calcula-se o quociente partidário. Com o quociente partidário, sabe-se quantas vagas cada partido vai ter na Câmara. Se, por exemplo, a eleição tem dois partidos, Pa, e Pb, o cálculo é feito, para cada partido, da seguinte forma: divide-se o número de votos válidos (que o partido obteve, nominal ou em legenda) pelo quociente eleitoral. Assim, se Pa obteve 6.400 votos, o seu quociente partidário equivalerá a $6.400/1.140$, ou seja, 6. O Pa, portanto, terá 6 vagas na Câmara dos Deputados. Considerando, então, que o Pb obteve 4.560 votos, o seu coeficiente partidário será $4.560/1.140$, ou seja, 4. Serão eleitos deputados, dessa forma, os 6 candidatos mais votados do Pa e os 4 mais votados do Pb. Mesmo que o sexto mais votado do Pa tenha menos votos que o quinto mais votado do Pb, será eleito o candidato do Pa, pois seu partido obteve mais cadeiras na Câmara dos Deputados.

se regula como quiser; porém, dentro do Legislativo o que conta é o parlamentar”(LIMA JÚNIOR, 1993, p. 95)³³.

Para os partidos esta lógica eleitoral e de representação se traduz em disputas intra-partidárias entre seus candidatos. Estes são levados a conquistar um grande número de votos para garantirem suas eleições. As disputas que deveriam ocorrer entre os partidos ocorrem no interior dos mesmos. Muitas vezes, quando essas disputas são acirradas um candidato de um partido pode ser extremamente bem votado e não se eleger, pelo fato do número de votos alcançados pelo conjunto dos candidatos não ter alcançado o quociente necessário para a garantia de mais uma cadeira, a qual, na ordem de classificação final dos candidatos do partido caberia a ele. No nosso exemplo, é justamente o que ocorre com o candidato 6 do partido A e com o candidato 4 do partido B, os quais com um maior número de votos do que o candidato eleito do C, não se elegeram.

Logo, o fortalecimento do partido fica para segundo plano, pois os estímulos dados à ausência de compromisso, solidariedade e disciplina entre os candidatos contribuem para dificultar cada vez mais o processo de coesão partidária. Além disso, os partidos acabam sendo ignorados pelos eleitores que identificam no candidato sua via de representação política junto ao Poder Executivo.

Isto leva MAINWARING (1991, p. 21) a afirmar que em

“(...) several aspects of Brazil’s electoral legislation have either no parallel or few parallels in the world and that no other democracy grants politicians so much autonomy vis-à-vis their parties. This electoral legislation reinforces the individualists behavior of politicians and has contributed to undermining efforts to build more effective political parties. The extremely low degrees of party loyalty and discipline found in the major parties (excepting several parties on the left) are tolerated and encouraged by this legislation. In turn, limited party discipline and loyalty have contributed to the singular underdevelopment of Brazil’s political parties”.

³³ LIMA Jr. volta a reafirmar essa máxima em outra publicação ao concluir que “(...), a Carta Magna alterou significativamente o estatuto do partido político, que deixou de ser regulado pelo direito público e perdeu o monopólio da representação no Legislativo, uma vez que essa é detida, de fato, pelo congressista. As novas regras permitem, inclusive, que os legisladores se organizem em blocos para atuarem no interior dos corpos legislativos” (LIMA Jr., 1997, p. 125).

Na mesma direção, SARTORI (1993) radicaliza ainda mais que MAINWARING (1991) ao afirmar que

“No mundo de hoje, é difícil encontrar um país que seja tão anti-partido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática. Os políticos referem-se aos partidos como partidos de aluguel. Mudam de partido livre e freqüentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar os seus eleitores” (SARTORI, 1993, p. 11).

Considerando estas leituras, quanto às relações inter-partidárias, podemos observar disputas constantes entre os partidos na busca de candidatos “bons de voto”, que garantam o máximo de cadeiras para o partido. As mudanças constantes de partidos pelos parlamentares, em grande medida, ocorrem por essas disputas.

Para os eleitores sua representação política fica deficitária, pois fica condicionada às ações atomizadas de parlamentares no Congresso Nacional e, muitas vezes, mas nem sempre, como veremos adiante, esses parlamentares apropriam-se do mandato delegado pelo povo para defender seus próprios interesses e dos grupos que apoiaram suas campanhas.

Como a maioria dos parlamentares tem o objetivo de se reelegerem e, para isso, necessita do apoio político e financeiro das suas bases eleitorais, sua atuação no Congresso Nacional em muitos casos volta-se para a representação dos interesses³⁴ de uma elite regional. No caso do Mercosul, parece ocorrer o mesmo, como observaremos na última seção deste capítulo, quando tratamos do caso da liberalização comercial do açúcar.

Samuels (1997, p. 501) afirma então que

“(…). Os candidatos que podem levantar contribuições de campanha a partir de uma rede de apoio, (...), e que muitas vezes são ligados ao governo (...), estão bem situados na disputa pelo voto pessoal (...). Esses candidatos, provavelmente, procurarão constituir ou ingressar em partidos mais liberais em relação às campanhas personalistas e que enfatizem menos a legenda”.

³⁴ Interesses em sentido amplo, ou seja, políticos, econômicos, culturais, sociais, clientelistas, etc.



É o caso dos partidos como, por exemplo o PFL, o PMDB, o PTB e o PSDB. O contrário também é verdadeiro, como ocorre com o PT.

Observa-se aqui mais um ponto de distorção na representação política da população brasileira, ou seja, os grupos em condições de exercerem pressões sobre partidos e parlamentares terão maiores possibilidades de serem representados.

Esta lógica parece repetir-se, quase sem modificações, no Mercosul, como veremos.

Além dela, uma outra a ser considerada é a relação do Estado com os partidos políticos no Brasil, sendo que a literatura sobre esse assunto sugere que o caráter centralizador do Poder Executivo no país tende a criar obstáculos para o fortalecimento partidário.

Deste modo, tendencialmente, os partidos políticos brasileiros deixam de realizar a ligação entre sociedade civil e governo tão importante nos contextos democráticos, detendo-se a atuar no sentido da luta efetiva pela conquista do poder político no Estado³⁵.

Em oposição a estas visões, CAREY e SHUGART (1992) (1998) sugerem que, nas últimas décadas do século XX, houveram mudanças no funcionamento das democracias partidárias. Entre elas, provavelmente a mais importante, é que as experiências ininterruptas e cotidianas de governos democráticos por longos anos estão deslocando para a arena governamental (o Estado) o *locus* de legitimação e sustentação dos partidos. A principal consequência desta nova realidade é a ampliação das bases de desenvolvimento das organizações partidárias³⁶ antes limitadas aos vínculos sociais tradicionais presentes na sociedade civil, como, por exemplo, o movimento dos trabalhadores.

Nesta perspectiva, MENEGUELLO (1998, p. 27) afirma que:

“(…), se de um lado o declínio dos partidos define-se no campo da representação e é marcado pela crescente perda da capacidade de constituição de vínculos sociais estreitos, de outro lado as relações entre

³⁵ No caso do Mercosul, como não há essa disputa pela conquista do poder, os partidos políticos não tem incentivo nenhum para buscar interferir em seus rumos. Na próxima seção, buscaremos desenvolver um pouco mais esse raciocínio.

³⁶ Estas novas bases para o desenvolvimento partidário seria a arena congressional (o parlamento) e a arena governamental (burocracia estatal), além da clássica área partidária e eleitoral vinculada à sociedade civil.

partidos e o Estado estabelecem um importante *locus* de sustentação e de legitimação dessas organizações e vêm promovendo uma significativa alteração no seu perfil em direção à redefinição e à priorização das suas funções. O Estado adquiriu um papel crescente como elemento regulador da vida e do funcionamento dos partidos e as experiências de governo vêm ampliando as bases de seu desenvolvimento organizacional através dos recursos políticos ali produzidos”.

MENEGUELLO (1998, p. 36) completa seu raciocínio afirmando que “(...) Em linhas gerais, a participação de partidos na arena governamental define-se basicamente por uma dinâmica segundo a qual, através da obtenção de cargos (ministérios), os partidos e os políticos viabilizam a realização de suas políticas, entendidas como interesses e necessidades de grupos organizados”.

Geralmente, esses cargos ficam com aqueles partidos com sustentação eleitoral, que detém a maioria no governo, ocupando uma posição de destaque no estabelecimento das bases prioritárias para a relação entre os poderes executivos e legislativos (MENEGUELLO, 1998, p. 26).

No caso brasileiro, ainda segundo MENEGUELLO (1998), esta situação vem se caracterizando desde a abertura democrática, quando o PFL e o PMDB e, mais tarde, o PSDB, o PTB e o PPB, passaram a conquistar a maioria dos votos populares, o que os qualificam para fazerem parte do governo, que dirigido pelo poder executivo, procura distribuir ministérios e cargos de segundo escalão entre estes partidos principais para terem seus projetos aprovados, impossibilitando assim, na maioria das vezes, uma oposição efetiva no país.

Não cumprir tais regras custa caro ao poder executivo, o qual, geralmente perde sua sustentabilidade até chegar a ingovernabilidade, podendo ser até mesmo impedido, como ocorreu com Fernando Collor de Mello, o único e primeiro presidente brasileiro após a abertura democrática que não soube compor sua base distribuindo cargos no governo.

MENEGUELLO (1998) sustenta que todos os outros governos, até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, souberam construir suas bases de governo baseadas na distribuição de cargos conforme a sustentação eleitoral de cada partido político.

Sendo assim, MENEGUELLO (1998, p. 20), conclui que, ao invés de partidos fracos e débeis, como sustentam LIMA Jr. (1980) (1993) (1997), SARTORI (1993) e MAINWARING (1991), entre outros, “(...) os partidos brasileiros figuram como agentes centrais do processo democrático, são elementos necessários à organização e ao funcionamento dos governos e retiram da dinâmica governamental recursos para o seu desenvolvimento”. Em outras palavras, os partidos políticos brasileiros até podem ser débeis na articulação de interesses por meio dos vínculos sociais tradicionais, mas nas outras arenas, como a governamental e congressional, eles são bastante ativos e articulados.

FIGUEIREDO e LIMONGI (1995) (1999), ao tratarem da nova ordem constitucional brasileira, sugerem que há uma continuidade legal entre o regime autoritário e o regime democrático no país. Isto porque

“(...) Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram revertidos. (...) o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure e de fato*” (FIGUEIREDO; LIMONGI, p. 175).

Além disso, “(...) o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial” (FIGUEIREDO; LIMONGI, p. 176), o que culmina em um círculo vicioso onde o Executivo torna-se capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no âmbito do Legislativo, que rejeita muito mais suas próprias matérias do que as do Executivo.

Esta situação decorre, em grande medida, graças à garantia constitucional que o poder Executivo possui de editar e reeditar decretos-leis - as Medidas Provisórias³⁷ -, que lhe garante independência do “(...) Legislativo para que atos

³⁷ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.” (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988, 2000, art. 62).

legislativos de sua autoria entrem em vigor” (FIGUEIREDO; LIMONGI, p. 178), bem como da organização interna dos trabalhos legislativos, dominada pela mesa diretora da casa e do Colégio de Líderes. Além disso, em áreas específicas, é garantida a exclusividade ao Poder Executivo para legislar³⁸, como por exemplo a questão do orçamento³⁹.

No tocante a organização interna dos trabalhos legislativos, o regimento interno da Câmara dos Deputados confere ao Colégio de Líderes o papel de auxiliar a mesa diretora da casa. Nesta função, este colegiado, juntamente com o presidente da mesa, elaboram a agenda com a previsão das matérias a serem apreciadas. E é de acordo com essa agenda que o presidente designa a ordem do dia (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, artigo 17).

Isto ocorre porque as manifestações dos líderes dos partidos no Colégio de Líderes são consideradas como manifestações da sua bancada, o que proporciona a eles posição privilegiada para influenciar a direção dos trabalhos legislativos. O que fazem efetivamente por meio do recurso de urgência e “urgência urgentíssima”, que altera o fluxo ordinário das matérias. “(...) Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia para apreciação do plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, p. 179).

Assim sendo, “(...) Através de um recurso excepcional, o Colégio de Líderes deve cuidar para que as demandas administrativas dos poderes Executivo e Judiciário sejam atendidas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 196). Pode-se dizer que ele cumpre devidamente esta função.

Como consequência,

“(...) o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional e passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo. Grande parte dela encontra a resistência do Senado” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 196).

Logo,

³⁸ Artigo 61 e artigo 84, inciso III e XXVI.

³⁹ Sem dúvida alguma, além desses citados, há muitos outros fatores que potencializa esta situação. Porém, na nossa opinião estes são os principais.

“(…). A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar a agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do Colégio de Líderes. O grosso do trabalho legislativo efetivo passa a largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias em que essa participação poderia a vir ser mais efetiva, as Comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação dos poderes legislativos à presidência” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 200).

Ainda, segundo FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) a forte e marcante preponderância do Executivo sobre o Congresso é acompanhada da disposição para cooperar deste último, que, geralmente, vota de maneira disciplinada, de acordo com a indicação e o encaminhamento das votações por parte de seus líderes no Colégio de Líderes.

Esta última prerrogativa regimental é uma oportunidade assegurada para que os líderes informem publicamente como seus partidos devem votar. “(…). Trata-se, a um só tempo, de um posicionamento oficial do partido e uma orientação à bancada” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995, p. 501), que, em geral, majoritariamente, seguem as indicações da liderança.

Com isso, FIGUEIREDO e LIMONGI (1999, p. 115) consideram que existe uma clara interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária, pela qual:

“(…). O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente”.

Nesse sentido, afirmam ainda que:

“(...) o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é partidário. Líderes, em questões de procedimento, representam suas bancadas. A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no interior do Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A Presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O Presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 91).

Para completar, “(...) A limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de perseguir com sucesso os interesses específicos de seu eleitorado a partir de uma estratégia individual” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 93).

Enfim, alinhados a MENEGUELLO (1998), FIGUEIREDO e LIMONGI (1995) (1997) (1999) concluem que os deputados comportam-se no Congresso de acordo com a posição tomada por seus partidos, os quais, em suas atuações em plenário seguem um padrão ideológico bastante definido, tornando claro suas identidades.

Ou seja, os partidos políticos brasileiros “(...) apresentam uma faceta parlamentar mais estuturada do que supõe a literatura” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1997, p. 499). Apesar da legislação eleitoral e partidária alimentar estratégias individualistas e antipartidárias, no Congresso não há solo fértil para seus desenvolvimentos. Portanto, os partidos políticos brasileiros podem parecer frágeis e débeis, mas na realidade são muito bem estruturados e possuem força política muito mais que se imagina.

Sem dúvida alguma, ambas leituras que vimos até aqui tem seu fundo de realidade. Contudo, cremos que não são inteiramente corretas, na medida em que baseiam-se somente em aspectos parciais do sistema político brasileiro – a primeira,



como por exemplo, a legislação eleitoral e a lei orgânica que disciplina a organização e o funcionamento dos partidos políticos, ou seja, a arena partidária e eleitoral, e a segunda, no funcionamento interno das instituições legislativas e governamentais, ou seja, na arena congressional e governamental - para determinar as leis gerais de comportamento e atuação dos partidos políticos e dos parlamentares no país.

A primeira, como pudemos observar nas análises de SARTORI (1993) e MAINWARING (1991), sustentam que os partidos brasileiros são fracos e não determinam a agenda política do país e que por isso seus parlamentares como legisladores os utilizam apenas como meio para alcançar o poder, não devendo-lhes absolutamente nenhuma satisfação⁴⁰.

A segunda, em contraposição, como pudemos observar na visão de MENEGUELLO (1998) e FIGUEIREDO e LIMONGI (1995) (1997) (1999), sustenta que os partidos políticos podem parecer frágeis e débeis, mas na realidade são muito bem estruturados e possuem força política muito mais que se imagina. Além disso, "(...) figuram como agentes centrais do processo democrático, [e] são elementos necessários à organização e ao funcionamento dos governos e retiram da dinâmica governamental recursos para o seu desenvolvimento" (MENEGUELO, 1998).

Acreditamos que a oposição aparente entre ambas leituras não tem vínculos sólidos na realidade. Isto porque, elas buscam impor sua análise particular, que é importante e nos revela muitos aspectos do objeto de estudo, a uma análise global da totalidade política que visam compreender. O resultado disso é a sobreposição do que é particular à totalidade, generalizando-o como única possibilidade de conhecimento científico. Ambas leituras partem de premissas isoladas e particulares não levando em consideração a totalidade do fenômeno em estudo.

Na realidade, ou seja, levando em consideração a totalidade de variantes possíveis no sistema político brasileiro, por um lado, como vimos acima, os partidos políticos são frágeis e débeis, pois "(...) cumprem mal sua função democrática de

⁴⁰ Nessa linha, há outros autores que também chamam a atenção para o grau de discontinuidade dos partidos e dos sistemas partidários formados ao longo do período republicano, a complexidade das formações partidárias, devido tanto a heterogeneidade política e cultural (predominância de grupos regionais intra-partidários) quanto o baixo grau de estruturação interna, a falta de enraizamento social (partidos sem caráter ideológico e/ou de classes), o papel preponderante, como já salientamos, do Estado na figura do poder executivo na organização e na representação de interesses. Nessa direção, ver CAMPELLO DE SOUZA (1990), NOVAES (1994), WAGNER (1995), LIMA JÚNIOR (1980) (1997), CHACON (1985), FRANCO (1974), LAMOUNIER (1975) e FLEISCHER (1981).

agregar interesses da sociedade, não se sentem responsáveis perante o eleitorado nem são capazes de tomar iniciativa de propor políticas necessárias ao reordenamento socioeconômico do país” (CASTRO SANTOS, 1997, p. 340)⁴¹. Isto implica em coligações partidárias de suporte governamental voláteis.

Entretanto, por outro, o poder Executivo tem o domínio do processo legislativo, determina a agenda do Congresso e detém a iniciativa dos projetos relevantes para o reordenamento socioeconômico do país. Mas, para tanto, é auxiliado pelo Colégio de Líderes que, entre outros, possui regimentalmente o papel de conduzir os trabalhos legislativos junto com a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, bem como orientar as bancadas partidárias no momento da votação, como vimos acima.

São estas prerrogativas do Colégio de Líderes que proporciona às lideranças no âmbito do Congresso Nacional um meio eficaz para impor aos parlamentares tanto a linha ideológica quanto a forma de atuação do partido político. Pois, por meio delas a liderança controla e decide quais projetos serão examinados na Câmara.

Assim, atuar em desacordo com a liderança do partido significa que, muito provavelmente, o parlamentar nunca terá a possibilidade de ter um projeto seu apreciado no Congresso. Logo, não terá condições nenhuma de representar seus eleitores. Porém, mesmo aqueles parlamentares obedientes à sua liderança, remotamente, conseguem ter aprovado um projeto seu.

Isto porque, como vimos acima, o Congresso trabalha muito mais na aprovação dos projetos propostos pelo poder Executivo, sobrando-lhe muito pouco tempo para apreciar seus próprios projetos. E quando isto ocorre, geralmente, examina-se os projetos dos parlamentares que fazem parte da liderança e daqueles que compõem a cúpula do partido e que concentram um poder maior de influência e/ou que já conhecem o processo de encaminhamento de projetos na burocracia interna.

A alta renovação do Parlamento brasileiro a cada nova eleição faz parte dessa lógica. Pois, aqueles parlamentares que constituem a cúpula partidária sempre terão a garantia de liberação de verbas para seus projetos do orçamento da União. Posição que lhes garante o cumprimento de suas promessas junto a seus eleitores e, consequentemente, suas reeleições. Portanto, a estruturação e a força política dos

⁴¹ Comprovaremos isto na próxima seção, quando formos demonstrar a atuação dos partidos políticos



partidos políticos brasileiros deriva da lógica interna do Parlamento e beneficia apenas a cúpula do partido – alto clero.

No caso da maioria dos parlamentares – o baixo clero –, nas votações simbólicas, eles tendem a seguir majoritariamente a indicação de seus líderes, votando de acordo com o partido na espera de que isso venha a beneficiá-los mais tarde com uma possível aprovação de algum projeto seu.

Contudo, nas votações nominais, que, geralmente, ocorrem com projetos que visam a mudança da constituição e influenciam interesses múltiplos defendidos pelos parlamentares, estes tendem a não levar em consideração a lógica apresentada acima, pautando-se em uma atuação individualizada, como sustenta SARTORI (1993).

O que volta a demonstrar o lado frágil dos partidos políticos brasileiros, que fica explícito na sua falta de capacidade de manter suas coligações governamentais sólidas, obrigando, muitas vezes o poder Executivo a “(...) negociar com o Congresso, muitas vezes arduamente, tendo frequentemente, de construir maiorias a cada votação” (CASTRO SANTOS, 1997), além de ser derrotado em outras, como ocorreu recentemente graças a disputa pela presidência do Senado e da Câmara dos Deputados entre os “aliados” no início de 2001⁴².

Sendo assim, na nossa compreensão, há duas lógicas sobrepostas no sistema político brasileiro que determinam, conforme a situação, a força e/ou a debilidade dos partidos políticos, estabelecendo que as leituras que vimos acima são antes complementares do que opostas.

Isto porque, nos momentos eleitorais, na tarefa de articular interesses presentes na sociedade civil para representá-los junto ao governo e, sobretudo, no desenvolvimento de propostas políticas necessárias ao reordenamento socioeconômico do país, os partidos políticos brasileiros tendem a serem débeis, fracos e poucos atuantes.

Enquanto no âmbito do Parlamento, graças o Regulamento Interno do Congresso Nacional, como vimos, os líderes partidários possuem algumas garantias regimentais que lhes servem para aglutinar os parlamentares de seus partidos,

brasileiros no Mercosul.

⁴² Outro exemplo claro dessa lógica ocorreu nas votações das chamadas Reformas do Estado, quando o governo brasileiro buscou através da manobra de destituir seus ministros-parlamentares, para que eles pudessem votar a seu favor, garantir a maioria no Congresso e, por consequência sua vitória. Num desses episódios o então Ministro-deputado Antônio Kandir confundiu-se com o novo sistema eletrônico de soma de votos, recém adotado, e votou erroneamente, impondo a derrota ao governo por apenas um voto.

acumulando força política para este que, em última instância, tem sido utilizada em prol da própria cúpula partidária. Esta situação caracteriza-se principalmente em casos em que a matéria em discussão não desloca interesses econômicos, políticos e sociais já consolidados pela Constituição Brasileira.

Do contrário, a tendência dos parlamentares é buscar o máximo de ganhos possíveis individualmente em troca de votos para a aprovação dos projetos do governo. Tais ganhos podem ser tanto em atos de corrupção quanto em aprovação de seus projetos, minimizando o papel do partido político.

Portanto, como afirmamos acima, temos que, conforme a situação, os partidos políticos assumem características de força e/ou debilidade.

No caso do Mercosul, isto se mantém, pois quando não há nele choque de interesses de grupos econômicos e sociais o processo de integração regional tende a avançar, como salientamos o capítulo 2. Nesta situação, os partidos políticos e os parlamentares brasileiros, majoritariamente, surgem como débeis, fracos e pouco interessados, como veremos na seção seguinte, pois proporcionam ao poder Executivo todo a liberdade para a tomada de decisões.

Contudo, quando há choques de interesses de grupos econômicos e sociais de países diferentes no mesmo setor, os partidos políticos e os parlamentares de cada país tendem a se mobilizarem a favor de seus nacionais, pois isso pode transformar-se em votos, como veremos na última seção desse capítulo ao analisarmos o caso do açúcar.

Antes disso, veremos nas próximas seções, como, na maioria das vezes, a lógica que prevalece é a da debilidade, da fragilidade e do pouco interesse por parte dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no Mercosul, devido a diversos fatores, entre eles os institucionais, que vimos no capítulo anterior, e a lógica eleitoral que aprofundaremos adiante.



4.2 – A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS NO MERCOSUL

Desde o início do processo de integração, os partidos políticos e os parlamentares brasileiros não se mobilizaram para participar efetivamente do movimento em curso. Isso pode ser explicado por três razões principais: a) não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada, b) o processo de democratização nacional em curso tanto na Argentina como no Brasil deu origem a demandas que mobilizavam amplamente partidos, parlamentares e políticos e c) no Mercosul não há luta efetiva por poder, pois seu processo decisório é dominado pela burocracia estatal, como vimos no capítulo 3.

A preocupação com a agenda interna implicou em falta de atenção da sociedade e de seus representantes na questão da organização institucional do processo de integração, dando relativa autonomia aos negociadores brasileiros e argentinos para direcionar as negociações e o processo de acordo com suas próprias concepções, como observamos no capítulo 2.

É certo que esse desenvolvimento não é específico do Mercosul. Como analisa Schmitter (1998), a adesão dos partidos e dos políticos à integração tem a ver com o grau de retorno que o debate sobre a integração proporciona do ponto de vista de prestígio e de resultados eleitorais.

Portanto, a atuação dos atores em geral, e dos partidos políticos e dos parlamentares, em particular, é condicionada pelos impactos provocados pela integração. Nossa análise parte da idéia de que quanto maior é a sensibilidade dos atores em relação às decisões e aos efeitos do Mercosul maior será sua mobilização e vontade de influenciar o processo. Logo, à medida que o Mercosul for incorporado ao cotidiano da sociedade, aumentaria a sua importância na agenda política nacional e nas dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros.

Estes últimos parecem condicionados por essa lógica que podemos chamar de reativa, à espera de eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do governo federal e de sua diplomacia. O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Assim, os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm

se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo sem oposição, salvo raras exceções.

Dois motivos podem ser atribuídos a essa não-assimilação da questão da integração: a) a amplitude da agenda nacional; b) a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos partidos políticos e parlamentares. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Tradicionalmente, os partidos políticos brasileiros consideram prioritários o que comumente chamam de grandes temas nacionais. Em linhas gerais, podem ser descritos como: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o “pacto federativo”; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde, a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nesta agenda, a política externa fica relegada a um segundo plano dentro do Congresso. Isto é possível porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores. Este, mais que uma burocracia, é uma escola de pensamento e de formulação de estratégias de inserção internacional com ampla experiência e reflexão sobre a política externa brasileira. Apesar disso, como discute Soares de Lima (1994), e apesar da crença na continuidade e no consenso, houveram mudanças significativas no posicionamento internacional do Brasil, proporcionadas pelas modificações das relações políticas internas.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos partidos políticos e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge desta divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborado e coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, como vimos no capítulo 2 e 3. Porém, ao mesmo tempo, seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. À medida que a integração se aprofunda, cada vez mais o Mercosul influencia o cotidiano das sociedades e exige posicionamentos claros de seus representantes. Sendo o Brasil o maior dos países do bloco, essa influência é proporcionalmente menor, mas não deixa de ter o seu peso.

Apesar disso, em geral, os partidos políticos brasileiros mostram-se debilmente preparados para enfrentar os novos desafios, não tendo posição

firmemente estabelecida em relação às diferentes dimensões do processo de integração regional.

Esta afirmação foi comprovada pela análise das posturas e da lógica de incorporação do tema Mercosul em suas agendas pelos partidos políticos brasileiros presentes na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, tanto na sua 50ª Legislatura do Parlamento brasileiro, 1994 a 1998, estava integrada por representantes dos maiores partidos nacionais (Tabela 1), quanto na 51ª (tabela 2).

Tabela 1

Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1995-1998)

Partidos	Parlamentares	Função	UF
PMDB	José Fogaça	Senador	RS
PMDB	Casildo Maldaner	Senador	PR
PMDB	Paulo Ritzel	Deputado	RS
PMDB	Valdir Colatto	Deputado	SC
PFL	Wilson Kleinubing	Senador	SC
PFL	Romero Jucá	Senador	RR
PFL	Paulo Bornhausen	Deputado	SC
PFL	Luciano Pizzato	Deputado	PR
PPB	Osmar Dias	Senador	PR
PPB	Espiridião Amin	Senador	SC
PPB	Júlio Redecker	Deputado	RS
PPB	Dilceu Sperafiro	Deputado	PR
PSDB	Lúdio Coelho	Senador	MS
PSDB	Franco Montoro	Deputado	SP
PTB	Emília Fernandes	Senadora	RS
PT	Miguel Rosseto	Deputado	RS

Fonte: Encarte da Comissão Parlamentar Conjunta, 1996, p. 3.

Tabela 2

**Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar
Conjunta do Mercosul (1999-2002)**

Partidos	Parlamentares	Função	UF
PMDB	José Fogaça	Senador	RS
PMDB	Casildo Maldaner	Senador	SC
PMDB	Roberto Requião	Senador	PR
PMDB	Confúcio Moura	Deputado	RR
PMDB	Germano Rigotto	Deputado	RS
PFL	Jorge Bornhausen	Senador	SC
PFL	Geraldo Althoff	Senador	SC
PFL	Ney Lopes	Deputado	RN
PFL	Santos Filho	Deputado	PR
PSDB	Álvaro Dias	Senador	PR
PSDB	Pedro Piva	Senador	SP
PSDB	Nelson Marchezan	Deputado	RS
PSDB	Feu Rosa	Deputado	ES
PPB	Júlio Redecker	Deputado	RS
PTB	Emília Fernandes	Senador	RS
PT	Luiz Mainardi	Deputado	RS

Fonte: Câmara dos Deputados, 2000; Senado Federal, 2000.

É interessante notar que a exceção de dois, todos os representantes eram dos estados das regiões Sul e Sudeste e/ou que fazem fronteira com os demais países do Mercosul; deve-se acrescentar o fato do representante de São Paulo, que devido à preponderância de seu estado na questão industrial e comercial, está fortemente interessado no assunto. Essa mesma distribuição repetiu-se na Seção Brasileira da

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul na 51ª Legislatura iniciada em 1999 e que vai até 2002 (Tabela 2).

Novamente verificamos que, com exceção de três, os legisladores são de estados geograficamente ligados ao Mercosul. Essa distribuição geográfica reflete provavelmente o maior interesse da opinião pública dos estados do sul em relação aos temas referentes à integração.

Analizamos os programas dos partidos presentes na seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul por serem os que maior peso possuem no tema da integração. Pela leitura desses documentos, pode-se notar que nenhum incorporou a questão do Mercosul especificamente, abordando algumas vezes o tema da integração regional, porém de forma genérica.

O programa do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), aprovado em Convenção Nacional no dia 21 de maio de 1994 e ratificado para publicação e registro na Convenção Nacional de 24 de março de 1996, estabelece em seus princípios básicos que o partido pretende, no plano das relações internacionais, defender “(...) intransigentemente, o interesse nacional, concebido como o interesse do povo brasileiro na preservação do território e da soberania nacional, no fortalecimento da autonomia cultural, da capacidade produtiva e comercial, e na defesa dos demais objetivos estratégicos do País” (PMDB, 1998, p. 4). Para o PMDB, a questão da integração regional e, por extensão do Mercosul, não está ligada à defesa do interesse nacional. A ênfase nos diversos âmbitos da nacionalidade brasileira (cultural, econômico, político, etc.) não é seguida de uma preocupação pela construção de um espaço regional compartilhado, no qual se buscaria conquistar melhores condições de sobrevivência para os povos da região.

Na visão do PMDB, o Estado nacional é predominante e possui exclusividade na determinação das relações internacionais, logo, a atuação do partido deve se orientar para a formulação e para a concretização do seu projeto nacional. Os processos de cooperação regional devem ser levados em conta na medida em que são complementares ao interesse nacional; portanto, a atuação do partido deve pautar-se na reafirmação das diferenças e dos interesses específicos:

“O PMDB considera indispensável a ativa e energética presença do Brasil na ONU, no GATT, no FMI, no Banco Mundial e outras agências internacionais, no Parlamento Latino-Americano, no Mercosul,

no Pacto Amazônico, no Pacto Andino e em outras organizações e instâncias de âmbito regional buscando, acima de tudo, a solução negociada das questões internacionais e bilaterais. Mas estará permanentemente pronto a defrontar-se com as dificuldades que se anteponham ao seu projeto nacional” (PMDB, 1998, p. 22).

Assim, o PMDB antecipadamente declara a supremacia do projeto nacional sobre qualquer dificuldade na cooperação regional. Esse tipo de postura limitaria a capacidade de negociação e de acomodação dos interesses. Isto sugere que o Mercosul é considerado como mais uma forma estratégica de consolidação do projeto nacional brasileiro e não como um processo de integração regional voltado para a defesa dos interesses conjuntos dos países-membros frente ao cenário internacional. As teorias da cooperação internacional sugerem que a inserção do interesse nacional numa perspectiva regional é uma condição para o sucesso e o aprofundamento de processo de integração.

A razão para essa posição pode ser em parte devido à estrutura institucional do Mercosul, que concentra integralmente o poder decisório do processo na esfera dos Poderes Executivos, como pudemos observar no capítulo 3. Assim, uma postura de autonomia ou de oposição ao governo, poderia induzir à oposição ao próprio processo de integração regional. Por outro lado, a atuação dos partidos no plano nacional indica que suas próprias dinâmicas e formas de enraizamentos na sociedade contribuem para a formulação de sua política em relação ao Mercosul. O fato do PMDB estar mais voltado para o âmbito nacional, tendo em consideração muitas vezes objetivos táticos, dificulta a percepção da importância das relações externas, incorporadas pela sociedade de forma lenta, com exceção dos momentos de crises de grande porte.

O programa do PFL (Partido da Frente Liberal) não menciona o Mercosul ou a integração regional. O PFL possui uma visão pragmática, que influencia sua atuação em política exterior. Este programa é conciso, composto por normas de cunho ideológico, com princípios e interpretações político, econômico, social e cultural da realidade do país, sempre sob o que considera ser o ponto de vista liberal. Esses princípios formam o referencial teórico do partido, do qual os parlamentares retiram as orientações concretas para sua relação com o governo e com a sociedade. Assim, a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul

concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos. Veremos a efetividade dessa afirmação na última seção quando tratarmos da questão da liberalização comercial do açúcar no Mercosul.

Distoando dessa posição, a partir de uma proposta da embaixada argentina no Brasil⁴³, o PFL iniciou uma discussão para a criação de “famílias de partidos políticos” no Mercosul, que seria logo interrompida (ALVAREZ, 2000). Isto porque, a primeira reunião entre o PFL e membros do Partido Justicialista (PJ), maioria no congresso argentino, ocorrida em Brasília, frustrou-se devido ao fato de que naquele mesmo dia o Congresso Argentino aprovava a lei que proibia a compra do açúcar brasileiro pela Argentina acusando-o de ser altamente subsidiado.

Esta lei, como veremos na última seção desse capítulo, atingia frontalmente interesses setoriais brasileiros representados pelo PFL, que cancelou imediatamente um jantar de confraternização com os representantes do PJ argentino, o qual havia sido marcado para aquela mesma noite na residência do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL – BA), que também comemorava seu aniversário. De fato, a confraternização ocorreu mas a delegação de políticos do PJ argentino foi desautorizada a comparecer (ALVAREZ, 2000). Assim, o PFL demonstrava maior interesse na representação dos interesses setoriais que o apóia em nível nacional do que com a integração no Mercosul.

O programa do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) também não menciona especificamente o Mercosul, delineando apenas diretrizes básicas em relação à política exterior brasileira. Assim, nas questões relacionadas à integração regional na América Latina, cabe à diplomacia operar para alcançar os objetivos de longo prazo do país:

“A política externa tem uma importância estratégica para o desenvolvimento do país. O Brasil deve continuar a marcar sua presença no cenário internacional pelo diálogo e por formas de relacionamento

⁴³ “Desde el mismo día que me hice cargo de mis funciones como titular de la representación diplomática Argentina en Brasilia, propuse a las dirigencias de los partidos políticos argentinos la cooperación de nuestra embajada para, sin exclusiones, impulsar la creación de las ‘familias políticas del Mercosur’, es decir, la vinculación permanente por afinidades programáticas e ideológicas de aquellos partidos que, desde el gobierno o la oposición, tienen la noble e indelegable tarea de representar a la ciudadanía y velar por el bien común.” (Guelar, 1998).

externo baseados na cooperação e na não-confrontação. Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira - soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial - deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como a integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial” (PSDB, 1998: 11).

A posição do PSDB, assim como a do PFL, diverge dos demais partidos políticos devido à sua situação de partidos situacionistas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o que em última instância significa serem co-responsáveis pelas negociações no Mercosul. Assim, os dois partidos acabaram acoplado-se com a posição do Estado brasileiro. Também neste caso, sugerimos que a explicação plausível para a ausência no programa do PSDB do tema Mercosul, deve-se ao fato desta questão não ser central na agenda de discussão nacional. Na medida em que o Mercosul não surge como tema importante na vida política e social, sobretudo não é tema com capacidade de polarização eleitoral, sua exclusão do programa partidário tende a não trazer prejuízo, como afirma WEBER (1996). Em outros termos, parece que a integração não é objeto de disputa de poder.

O programa do PPB (Partido Progressista Brasileiro), “Diretrizes Organizacionais e Administrativas para o Estado”, no seu item 18 estabelece a posição do partido em relação à política externa brasileira. Segundo este partido, nesta área o país deve sustentar a defesa de uma política que:

- “- observe constante respeito à autodeterminação dos povos, e a solução pacífica dos conflitos; e,
- prestigie a ação da Organização das Nações Unidas - ONU - e os princípios consagrados em sua Carta e demais documentos dos quais o Brasil seja signatário, e defenda sua participação em condições de igualdade em todos os organismos internacionais;
- evite alinhamentos automáticos, e defenda o diálogo franco com todos os membros da comunidade internacional;
- promova crescente integração da América Latina nos planos político e econômico, visando ao fortalecimento dos pactos regionais e da comunidade continental;
- defenda maior participação dos países em desenvolvimento no benefício da riqueza e uma repartição mais equitativa do poder político e econômico mundial;

- garanta a proteção dos nossos recursos naturais, bem como a defesa dos preços de nossos produtos destinados à exportação, considerando-se o fortalecimento de nossa moeda e o intercâmbio comercial como fonte de divisas para o país” (PPB, 1996: 17).

O PPB delinea pontos gerais que devem fazer parte da agenda do Estado brasileiro no tocante à sua política externa. Como no restante dos programas partidários, a integração regional é apoiada genericamente pelo PPB, sem pronunciar-se sobre os temas polêmicos, igualmente o PSDB.

No Programa e Estatuto do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o capítulo VI, reservado às relações internacionais, afirma:

- “1. A autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a não-ingerência em assuntos internos de outros países, e a solução pacífica dos conflitos definem a postura do PTB nesse campo.
2. O PTB reconhece o estabelecimento de uma nova ordem mundial. E conclama o Brasil a usufruir seus possíveis benefícios.
3. O PTB apóia todos os movimentos destinados a promover o desarmamento internacional e a eliminação dos arsenais nucleares.
4. O PTB apóia a integração econômica e cultural dos países em desenvolvimento e defende gestões para acelerar a integração com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano.
5. O PTB sublinha a necessidade de ocupação ordenada das regiões de fronteiras e o aporte de recursos necessários para controle aéreo, malha viária e comunicações em geral, como forma de proteger a integridade do território nacional e desenvolver estas áreas”(PTB, 1996: 12).

Como nos programas mencionados anteriormente, o do PTB também não possui projeto específico referente ao Mercosul, limitando-se a uma agenda genérica favorável aos processos de integração regional na América Latina com vistas à formação de um mercado comum latino-americano.

O PT (Partido dos Trabalhadores) expõe sua posição sobre as relações internacionais da seguinte maneira:

“Quanto à relação entre as nações, o PT defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito

mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza a sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional e a todos os movimentos de âmbito internacional que visam criar melhores condições de vida, justiça e paz para toda a humanidade” (PT, 1998: 3).

Apesar de enfatizar a cooperação nas relações internacionais, nesse programa não há menção ao Mercosul. Porém, é preciso ter em conta que nesse partido o tema tem sido constante objeto de debates, levando a discussões internas sobre os impactos do Mercosul para os trabalhadores, assim como em suas diferentes instâncias passou a apoiar iniciativas ligadas a essa questão. É interessante apontar que os políticos do PT que demonstram forte interesse pelo Mercosul possuem a mesma distribuição geográfica de estado de origem das tabelas 1 e 2. aqui

Isto ocorre porque o PT delineia sua forma de atuar pragmaticamente em defesa política dos interesses populares. Portanto, seu programa partidário é formulado a partir da análise concreta da realidade objetiva em que os trabalhadores se encontram.

Na medida em que os trabalhadores e seus sindicatos passaram a sentir influência do Mercosul em seu cotidiano, imediatamente, o PT passou a tratá-lo como assunto de sua pauta partidária, convocando seus militantes “(...) em diferentes Estados do país e em diferentes movimentos sociais [para] debaterem em Curitiba, de 23 a 25 de setembro [de 1993], a questão do Mercosul, o seu caráter, o seu impacto sobre a economia, a sociedade e a cultura dos nossos povos.” (CARTA DE CURITIBA, 1993).

Desse debate emergiu dois documentos: as “Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul” e a “Carta de Curitiba”, que podem ser considerados, como expressa a correspondência de setembro de 1998 do Presidente Nacional do PT, José Dirceu, o programa do PT em relação ao Mercosul.

Nas “Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul” estão esboçados os pressupostos políticos para um processo de integração na ótica petista. Em destaque estão a Democracia, os direitos humanos, a solidariedade entre os povos, a maior autonomia da região frente aos centros de poderes mundiais, a garantia da soberania nacional dos países no processo de integração, a democratização do processo decisório, a integração em todos os níveis, a

implementação dos projetos nacionais de cada país-membro articulados em uma dimensão regional, a incorporação de “(...)mecanismos institucionais de controle sobre a atuação das empresas transnacionais no âmbito do Mercosul” (RESOLUÇÕES DO I SEMINÁRIO NACIONAL DO PT SOBRE O MERCOSUL, 1993, p. 2), a promoção de políticas compensatórias aos setores negativamente atingidos pelo processo de integração, e mais 22 medidas a serem articuladas pelo partido para sua atuação no Mercosul, dentre as quais, destacamos a seguinte: “4.10. O PT exigir [sic] da Comissão Parlamentar Conjunta a participação de todos os partidos com assento no Congresso Nacional que tenham direito a estrutura de liderança”. Esta medida demonstra o reconhecimento do PT da importância da Comissão Parlamentar Conjunta e, dessa forma, o interesse do partido em estar atuando e tornar esta atuante no âmbito do Mercosul.

Como podemos observar, as mais variadas questões são tratadas nesse projeto. Como decorrência disto surgiu a proposta de criação de um Grupo de Trabalho - GT - permanente do Mercosul “(...) com o objetivo de estabelecer uma dinâmica de debate e produção de política do PT frente ao tema.”(RESOLUÇÕES DO I SEMINÁRIO DO PT SOBRE O MERCOSUL, 1993, p. 4). O GT foi composto por 3 membros do Partido de cada Estado da região sul, de um representante da Bancada Federal, da CUT, da Secretária Agrária Nacional (SAN), da Secretaria de Relações Internacionais (SRI), da Secretaria Nacional Sindical e da Secretaria Nacional de Movimentos populares. Foi sugerido ainda que as executivas estaduais indicassem nomes para acompanhar o grupo de trabalho do Mercosul.

Para expressar este documento à sociedade brasileira em forma de diretrizes partidárias gerais formulou-se a “Carta de Curitiba”, onde, além de enfatizar as “Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul”, o partido afirmou que seu

“(...) projeto de integração recusa a perspectiva neoliberal que procura fazer do Mercosul um projeto de curto prazo exclusivamente voltado para constituir uma área de livre-comércio, para otimizar os lucros do grande capital e utilizar a capacidade instalada do setor produtivo como plataforma de exportação para competir nos grandes mercados mundiais.” (CARTA DE CURITIBA, 1993).

O discurso político desta passagem pode ser entendido como antagônico ao rumo implementado pelo governo brasileiro e seus parceiros no Mercosul, denotando que o PT, em grande medida, procura elevar do âmbito nacional ao regional o cenário da luta efetiva pelo poder da qual é participante ativo no país. Desta forma, as “Resoluções do I Seminário do PT sobre o Mercosul” e a “Carta de Curitiba” parecem ser mais uma forma utilizada pelo PT para marcar suas diferenças com o governo e os partidos que o apóia na disputa pelo poder do Estado brasileiro do que, realmente, um projeto de atuação partidária no Mercosul.

Contudo, ao concluir a “Carta de Curitiba” enfatizando que “A Democracia, a defesa dos Direitos Humanos e a Carta de Direitos Sociais serão a condição básica para consolidar o processo de Integração Continental” (CARTA DE CURITIBA, 1993), o PT, como expresso em seu programa político, procurou aproximar-se das centrais sindicais dos países da região, dando total apoio às reivindicações presentes na “Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul (Proposta dos Trabalhadores)”, ou seja, mesmo indiretamente, apesar de não ser o que parece, o PT procurou estar sempre presente nas discussões relacionadas ao Mercosul.

Prova disto é o documento da Secretaria de Relações Internacionais “Notas sobre o processo de integração do Mercosul”, no qual o PT além de reafirmar as posições retiradas no I Seminário Nacional sobre o Mercosul, que foi expresso pela “Carta de Curitiba”, empenhou-se em denunciar a disputa dos países-membros em torno da alíquota da TEC - Tarifa Externa Comum - ao assinarem o Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994:

“(…). A TEC vem sofrendo grandes percalços desde sua implantação, com pressões para aumentar a ‘lista de excessões’ por parte do Brasil, Uruguai e Paraguai; a aplicação de uma taxa de 3% sobre todas as alíquotas da TEC por parte da Argentina e, finalmente, com a deflagração da ‘crise das cotas’ no setor automotriz, em junho passado, que originou um sério ‘impasse’ diplomático (Menem ameaçou cancelar sua viagem ao Brasil para participar do Fórum Econômico Mundial).

O que está nos bastidores destes conflitos é a disputa de mercado, de investimentos (10 bilhões de dólares no setor automotriz) e, principalmente, de empregos. A tomada de decisões nas instâncias governamentais, sem qualquer estudo e/ou consulta dos setores que seriam mais fortemente impactados, assim como a inexistência de



políticas industriais, agrícolas e de projetos na área da ciência e tecnologia deixam o processo sujeito às instabilidades derivadas das políticas neoliberais predominantes nos quatro países.” (NOTAS SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL, 1995, p. 1-2).

Por outro lado, este mesmo documento, chama a atenção para as novas possibilidades no plano institucional criadas pela assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994.

“(…) O papel da Comissão Parlamentar Conjunta ampliou-se, tendo como função o encaminhamento de recomendações ao Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão máximo composto pelos Ministros das Relações Exteriores e da Fazenda, por intermédio do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo [ressaltando que]. O crescimento da intervenção dos Paramentos no processo decisório decorrerá do empenho dos partidos políticos que deverão desenvolver propostas políticas e acompanhar o desempenho dos parlamentares adequando as assessorias para uma intervenção qualificada que permita acompanhar com eficiência técnica as diversas negociações.” (NOTAS SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL, 1995, p. 2).

Esta passagem reflete, novamente, o reconhecimento do PT da importância da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul para o crescimento da intervenção dos Poderes Legislativos dos Estados membros no processo decisório da integração regional. Para isto, o PT acredita que faz-se necessário o empenho dos partidos políticos no desenvolvimento de propostas políticas e no acompanhamento do desempenho de seus parlamentares, além de preparar suas assessorias (burocracia partidária) para uma atuação tecnicamente eficiente nas diversas negociações a serem realizadas no Mercosul.

Ainda nas “Notas sobre o processo de integração do Mercosul” o PT afirma que para a democratização do processo de tomada de decisões no Mercosul faz-se necessário “(…) uma ação parlamentar conjunta dos representantes de partidos da esquerda (participantes do Foro de São Paulo) para traçar uma estratégia regional que permita um verdadeiro controle popular dos órgãos executivos do Mercosul.”(1995, p. 2). O partido refere-se ainda ao Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) como uma “(…) instância, que na verdade ainda não saiu do papel, [e

que] exigirá do PT uma importante ação de articulação dos interesses da sociedade para desenhar a agenda social do Mercosul.” (1995, p. 2).

Nessa direção, o PT finaliza este documento sugerindo que:

“Os partidos políticos deverão assumir a responsabilidade na formulação de políticas públicas, que desde uma nova institucionalidade regional, permitam o cumprimento dos objetivos enunciado no Preâmbulo do Tratado de Assunção, entre outros, ‘acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social’, ‘melhorar as condições de vida de seus habitantes’ e ‘deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos’”. (NOTAS SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL, 1995, p. 3).

Logo, para o PT, os partidos políticos de esquerda devem ser os promotores de políticas públicas alternativas ao processo de integração até agora vigente, com a finalidade de redirecioná-lo em defesa dos interesses das populações envolvidas. O Foro de São Paulo, encontro de representantes de partidos e grupos de esquerda, deveria ser aproveitado para isso.

Seguindo esta lógica, durante o VII Foro de São Paulo (30 a 31 de julho de 1997, em Porto Alegre), uma Comissão de Parlamentares participantes deste evento ressaltou a necessidade de se aproveitar este espaço institucional para aprofundar o intercâmbio de experiências entre os diferentes representantes das esquerdas presentes, salientando inclusive a necessidade de melhorar seus níveis de coordenação nos diversos fóruns parlamentares de caráter multilateral, como no caso do PARLATINO e da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (Comissão de Parlamentares, 1997).

Contudo, passados dez anos desde a institucionalização, verifica-se que a existência do PARLATINO - PARLAMENTO LATINO AMERICANO - não promoveu nem mesmo um conhecimento mútuo mais aprofundado entre os partidos políticos e os Congressos da região, denotando um grau elevado de divórcio entre os discursos dos parlamentares e dos seus partidos e a realidade.

Este grau elevado de divórcio evidencia-se, justamente, com mais transparência no caso do PT, onde, ocorre uma dissociação entre o que a burocracia partidária determina e o que os parlamentares do partido executam, ou seja, ao mesmo tempo em que há uma fértil discussão no plano burocrático-partidário sobre

o Mercosul, no parlamentar observa-se uma frequente apátia sobre o tema, pois os parlamentares tendem muito mais a seguirem a Assessoria Legislativa do partido no Congresso Nacional, que praticamente não trata deste assunto, para suas atuações.

Assim, apesar do debate interno permanente, verifica-se no PT a dissociação entre o que os órgãos partidários decidem e a prática parlamentar. Dito de outro modo, no PT ao mesmo tempo em que há discussão no plano interno sobre o Mercosul, no plano parlamentar observa-se uma relativa apatia sobre o tema, provavelmente atribuível às mesmas razões encontradas nos outros partidos, isto é, ao escasso rendimento eleitoral do tema.

Portanto, podemos concluir que os partidos políticos, tanto os governistas como os de oposição, em geral demonstram pouco interesse pelo Mercosul ou tratam esse processo como algo distante. No caso da oposição, como vimos acima, há um discurso favorável em princípio à integração regional, porém crítico em relação a seu desenvolvimento atual na América Latina, posição que também tem sido a de parlamentares situacionistas, como a defendida pelo deputado André Franco Montoro (PSDB, São Paulo), que criticou alguns aspectos, porém elaborou um parecer favorável à ratificação do Protocolo de Ouro Preto em 1995.

Como consequência, nos quase 10 anos de existência da Comissão Parlamentar Conjunta, pode-se dizer que a maior dificuldade na sua atuação tem sido justamente obter o empenho dos partidos políticos e seus parlamentares. Além disso, há um certo desconhecimento sobre as negociações no Mercosul e um distanciamento em relação às suas instituições.

O argumento weberiano pode ser útil para entendermos as razões dos partidos brasileiros em sua atuação no Mercosul. Para WEBER (1974, p. 26), como vimos, os partidos são ideológicos ou "competem um contra o outro incluindo em seus programas as exigências das quais esperam o maior impacto". Em geral, segundo esse autor, os partidos combinam os dois modelos, portanto, o partido político é em qualquer caso uma forma de agrupamento entre indivíduos com a finalidade de conquistar o poder no interior de uma associação. Haveria maiores possibilidades de atuarem no Mercosul na medida em que nas estruturas institucionais deste permitissem espaços de poder a ser conquistados em benefício de seus membros. Outra possibilidade para uma atuação mais significativa seria o *weltanschauungspartei*, a perspectiva do partido ideológico, na expressão de Weber:

os membros do partido lutariam para alcançar a concretização de ideais políticos explícitos. Também nesse caso, o papel das estruturas institucionais surge como importante, ainda que ligado a plataformas programáticas melhor definidas.

De acordo com nossa análise, enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no Poder Executivo, como vimos no capítulo 3, a tendência será dos partidos político se interessarem pouco, levando os demais atores sociais a buscarem outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo.

Desta maneira, podemos afirmar que, por um lado, os valores democráticos – de acordo com as regras schumpeterianas (1979) – tendem a se concretizar internamente em cada Estado-membro e, ao mesmo tempo, o Mercosul é um estímulo a esta mesma consolidação. Por outro, a centralização do processo decisório do Mercosul no Poder Executivo enfraquece o controle democrático sobre o próprio processo de integração, acarretando um relativo descompromisso por parte dos partidos, devido à falta de possibilidade de instrumentalização da integração para os próprios objetivos políticos e de poder.

Ao mesmo tempo, na medida em que seus interesses extrapolam as fronteiras nacionais, crescem as expectativas de participação por parte de alguns grupos econômicos e sociais no bloco regional. Quando não encontram no Foro Consultivo Econômico-Social terreno adequado, buscam outras formas de intervenção visando favorecer seus interesses. Esta tendência, no final da década de noventa, está criando sérios problemas para o bloco, dificultando o aprofundamento da integração; na última seção analisamos este fenômeno utilizando como exemplo o caso do açúcar, no qual grupos econômicos e sociais disputam para fazer prevalecer os seus interesses, extrapolando os mecanismos institucionais de representação criados pelo próprio Mercosul. Talvez essas estratégias particulares de pressão são favorecidas pela débil atuação dos partidos políticos no Mercosul, inclusive na Comissão Parlamentar Conjunta, como veremos na próxima seção.

No caso brasileiro, em particular, como vimos na seção anterior, o sistema político contribui ainda mais para o distanciamento tanto dos partidos quanto dos parlamentares da discussão da política externa, em grande medida, por esta ser impermeável às injunções do sistema partidário, devido sua centralização pelo

Ministério das Relações Exteriores. Realidade que tente a transformar-se completamente, como veremos na última seção deste capítulo.

4.3 – A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES BRASILEIROS NA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL

Como observamos no capítulo 3, a Comissão Parlamentar Conjunta da Integração foi criada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por Argentina e Brasil em novembro de 1988. Vimos também que sua função principal era examinar os resultados das negociações desenvolvidas pelos representantes dos governos, de forma a fazer as recomendações necessárias antes de enviá-los aos respectivos poderes legislativos para ratificação. E que foi a partir desse período que ficou sancionado o papel consultivo dos legisladores que constituíam formalmente as instâncias da integração, cultura que se perpetuou na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul criada em 1991. Ressaltamos aqui que somente esta herança não é suficiente para explicar a postura e a atuação parlamentar no Mercosul. Um outro elemento igualmente significativo é o próprio comportamento dos partidos políticos, em particular os brasileiros, em relação ao Mercosul, discutido na seção anterior, que acabou influenciando o funcionamento da Comissão.

Desde o seu início, os diversos parlamentares que já fizeram e fazem parte da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul trataram de caracterizá-la como uma instituição defensora da idéia de uma integração mais ampla voltada para o aumento do bem-estar das populações envolvidas e que ultrapassasse os limites de acordos meramente comerciais. Este modelo integracionista representaria uma extensão da democratização interna de cada país membro para a esfera da política externa, sendo um meio eficaz de garantir a transição do Mercosul de uma associação prática para uma associação de objetivos, segundo a formulação de Nardin (1987)⁴⁴.

Essa preocupação pode ser verificada nos temas tratados pela CPC através da análise de suas atas, disposições, resoluções e declarações, onde é sempre presente o objetivo da busca pela institucionalização e avanço do Mercosul (ATA DA CPC,

⁴⁴ Segundo NARDIN (1987), a associação de objetivos, implica, de algum modo, e exagerando para indicar a direção, uma *weltanschauung* comum, ainda que parcial. Ao contrário, os valores da associação prática referem-se àqueles necessários às relações que não envolvem nenhum fim comum, mas indicam uma situação em que os Estados estão obrigados a conviver conjuntamente, provavelmente estimulados por necessidades reais, mas sem uma perspectiva comum forte.

13/06/1996) (DECLARAÇÃO 03/1998) (DISPOSIÇÃO 13/1999); a incorporação das normas do Mercosul no âmbito nacional (ATA DA CPC, 13/06/1996) (ATA DA CPC, 09/12/1998) (DISPOSIÇÃO 19/1998); a democracia e os direitos humanos (RESOLUÇÃO, 001/1992) (DECLARAÇÃO 02/1998) (DISPOSIÇÃO 18/1998); o código aduaneiro do Mercosul (RECOMENDAÇÃO 4/1993); o regime automotriz; o tema do transporte terrestre e da integração física (RECOMENDAÇÃO 24/1998) (RECOMENDAÇÃO 4/1993) (DISPOSIÇÃO 17/1999); a questão social (refletida na carta social) (ATA DA CPC, 12/11/1998) (DISPOSIÇÃO 20/1998) (RECOMENDAÇÃO 20/1998) (RECOMENDAÇÃO 21/1998)⁴⁵; o regime de patentes (RECOMENDAÇÃO 4/1993); e finalmente a vinculação com outros processos regionais (DISPOSIÇÃO 21/1998) (DISPOSIÇÃO 16/1999).

Porém, enquanto a retórica produzida pelos parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o Mercosul, como pudemos observar acima, sua ação restringiu-se às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que esta assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central para a compreensão da participação dos parlamentares, notadamente os brasileiros, na Comissão Parlamentar Conjunta no processo de integração regional.

Cabe lembrar, como vimos no capítulo 3, que o capítulo VI do Tratado de Assunção estabelece que a função da Comissão é "facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum" (ALMEIDA, 1998: p.97). Permanecia o caráter consultivo da Comissão Parlamentar, não pertencendo à estrutura institucional do Mercosul e tendo como atividade principal facilitar a tramitação legislativa dos acordos e tratados. Esta indefinição manteve-se no Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, que no seu capítulo II, afirma ser função deste Grupo "estabelecer os vínculos necessários com a Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no artigo 24 do Tratado de Assunção" (GRUPO MERCADO COMUM, 1992), sem definir de que forma isso deveria ser realizado. Esta situação mantém-se inalterada até o momento, levando os

⁴⁵ Nessa recomendação a Comissão Parlamentar do Mercosul é explícita e sugere "(...) al consejo del Mercado Común, la aprobación de la Declaración Socio-Laboral del Mercosur, en la reunión de Rio de Janeiro del 10 de diciembre de 1998, por entender que su contenido permite contemplar las necesidades, principios y derechos en el área del trabajo, de los ciudadanos que integran los Estados Partes".

parlamentares a recomendarem o aperfeiçoamento dos mecanismos e procedimentos do relacionamento entre os órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC e CCM) e a Comissão Parlamentar Conjunta com "(...) a finalidade de garantir uma participação efetiva dos Parlamentos no processo de integração regional" (RECOMENDAÇÃO 16/1998).

Ao longo do período de transição, de 1991 a 1994, os parlamentares, entre eles os brasileiros, realizaram na CPC algumas reuniões, formulando Recomendações e Resoluções, mas com resultados escassos. Suas propostas pouco refletiram o conjunto das preocupações da sociedade, atendo-se mais às questões econômicas e comerciais, inclusive sobre problemas de infra-estrutura, geralmente buscando soluções para facilitar e aprofundar a integração tal como estava sendo conduzida pelo Poder Executivo, apesar das críticas que parte de alguns parlamentares da Comissão fazem em suas declarações, ao analisarem o seu próprio papel. Segundo o Senador Dirceu Carneiro (PSDB/SC), o Tratado de Assunção concentrou-se no aspecto mercantil, enquanto o Mercosul deveria ser pensado como um projeto mais ambicioso. Portanto, esse Tratado deveria ser considerado como algo preliminar, a ser complementado ao longo do tempo e pela atuação dos atores, que trariam para o âmbito da integração questões mais amplas (CARNEIRO, 1994).

Esse tipo de contribuição parlamentar não ocorreu. Como buscamos demonstrar nessa pesquisa, nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes dos legislativos. Isto é, os parlamentares através da Comissão Parlamentar Conjunta não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração. Na maior parte das vezes, os parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta estiveram preocupados com os aspectos econômicos do processo sendo suas propostas sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul. Desta forma, suas ações não representaram uma inovação porque não introduziram de forma específica e eficiente novos temas dentro das negociações

Devemos lembrar que um possível campo de atuação deles na Comissão, sugerido pelo Senador Montoro (PMDB, SP), seria levar para o âmbito da integração as questões que refletissem as preocupações sociais criando canais de expressão das

demandas presentes na sociedade, como a transparência das negociações ou a apresentação de propostas que contemplassem interesses regionais, setoriais e políticos. Mas não foi esse o caminho trilhado pelos parlamentares no momento de concretizar suas participações. Acabou fragilizado o papel da Comissão, restringindo-se a ser um órgão de encaminhamento da ratificação de decisões tomadas pelos governos. Os temas tratados por eles, como observamos acima, são os mesmos desenvolvidos no âmbito do Grupo Mercado Comum, que, como vimos no capítulo 3, é dominado pelo poder executivo.

Em contraposição a isso, o que pode se ressaltar é que os parlamentares no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta mantiveram sempre viva em suas discussões e pronunciamentos a preocupação com a defesa da democracia e suas instituições, assim como a questão do respeito aos direitos humanos. Isto pode ser visto em vários documentos, particularmente nos seus primeiros anos de funcionamento:

a) na Resolução nº 001/92, tomada na reunião de 13 a 15 de maio de 1992, que:

- “condena a continuidade das violações de liberdade, de democracia e dos direitos humanos pelo Poder Executivo do Peru em seu país;
- envia nota de solidariedade ao povo peruano por meio de seu respectivo Congresso;
- reafirma a vigência plena da democracia como um meio possível de eliminar a pobreza, a injustiça social e a corrupção na América Latina.”

b) na Recomendação nº 004/92, onde afirma considerar que o processo de integração que levou à criação do Mercosul foi consequência direta da democratização do continente e especialmente do Cone Sul, que segundo o Tratado de Assunção o processo de integração está intimamente ligado à democracia e que ante as agressões que o sistema constitucional vem sofrendo no continente Latino Americano, é preciso o fortalecimento das instituições jurídicas que nos regem. Para tal, os parlamentares por meio da Comissão Parlamentar Conjunta recomendam aos governos do Mercosul a assinatura de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção no qual se estabeleça que a condição de membro do Mercosul está sujeita à

vigência das instituições democráticas e ao cumprimento dos acordos de direitos humanos em seus respectivos territórios.

c) na Resolução nº 001/93, eles resolveram:

"(...) III. exortar os Governos dos Estados Partes do Mercosul a respeitar irrestritamente o sistema democrático e as suas instituições, com a firme convicção de que a ruptura da ordem democrática, em qualquer dos signatários do Tratado de Assunção, atentará contra o processo de integração regional e continental;

IV. sustentar e apoiar, por todos os meios reconhecidos pelo direito internacional, os Governos nascidos da vontade popular".

d) na Recomendação nº 004/93, reafirmam

"sua inquebrantável convicção de que a plena vigência do sistema democrático nos Estados Partes é condição imperativa para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, em conformidade com a Recomendação nº 004/92, adotada na cidade de Córdoba, na Argentina, em 22 de maio de 1992, e com a Resolução nº 001/93, adotada em Brasília, em 5 de março de 1993."

Nessa mesma Recomendação reafirmam seus "compromissos de zelar pelos interesses das sociedades participantes do processo de integração, no exercício de sua precípua função de órgão representativo dos povos envolvidos", recomendando aos Estados Partes do Tratado de Assunção:

- "ter como princípio fundamental em suas relações com terceiros Estados, o apoio exclusivo aos governos legitimados pela vontade popular;
- balizar-se pela mais alta consideração para com os direitos dos trabalhadores, assegurando-lhes justa participação no processo integracionista, bem como o pleno gozo dos benefícios dele decorrentes;
- adotar medidas eficazes e céleres, dentre as quais a constituição de um Fundo Comum de Compensação, destinadas à adequação ou reconversão dos setores sensíveis de cada uma das economias, nos termos da Recomendação nº 001/93 ... ;

- proceder tão logo quanto possível, à eliminação das barreiras não-tarifárias que entrem o livre fluxo do comércio intrazonal, consoante com a Recomendação nº 002/93, aprovada pela Subcomissão de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas;
- adotar medidas e procedimentos relativos à política para o setor de transportes do Mercosul, no que se refere à sua profissionalização, bem como aos controles nos postos fronteiriços, à documentação única, (...) e à regulamentação do transporte multimodal de cargas e passageiros. Reitera a necessidade de evitar a implementação de medidas unilaterais pelos Estados Partes, nos termos da Recomendação nº 003/93, aprovada pela Subcomissão de Transportes (...)."

Como podemos observar, apesar de inúmeras Resoluções e Recomendações, pouco tem sido feito no sentido de ampliar a participação parlamentar dentro do processo de integração. A ênfase dada à importância da democratização do Mercosul não encontrou caminhos de efetiva implementação, a não ser no momento da formulação da cláusula democrática no Mercosul. Pouca atenção foi dada a questões de interesse para a sociedade em geral, como os temas de políticas trabalhista e ambiental, por exemplo. Os parlamentares na Comissão fizeram apenas algumas alusões sobre essas matérias sem aprofundar-se ou formular propostas mais acabadas.

Florêncio e Araújo (1997, p. 74) ao responderem à pergunta que colocam, de porquê o Mercosul não tem um Parlamento, afirmaram que isto se deve a que

"(...) seus órgãos decisórios não têm características supranacionais. Todas as decisões tomadas no âmbito do Mercosul são tomadas pelos governos nacionais, que estão sujeitos ao controle de seus respectivos Parlamntos nacionais. Não há necessidade de um Parlamento comunitário porque não há executivo comunitário. Já a Comissão das Comunidades Européia não é responsável frente aos Parlamntos nacionais dos países membros. Se não houvesse Parlamento Europeu, a Comissão não estaria sujeita a nenhum controle externo".

Se verdadeira, mesmo considerando o discutido nos itens anteriores, não se pode deixar de observar que a institucionalização de formas de controle político sobre o processo de integração poderia ser em muito aperfeiçoada.

É certo que o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, como vimos no capítulo 3, incorporou a Comissão Parlamentar Conjunta à estrutura institucional do Mercosul. Porém, de fato, na IV Reunião do Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais, realizada em Brasília nos dias 28 e 29 de setembro de 1994, a única referência à Comissão Parlamentar Conjunta surge no item C, das Recomendações sobre a Futura Estrutura Institucional do Mercosul, propondo que sejam "incorporadas à estrutura orgânica do Mercosul a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta. Considerando-se também a possibilidade de criação de um Foro Consultivo Econômico-Social". Esta recomendação foi incorporada pelo Protocolo de Ouro Preto, que no seu capítulo 1, artigo 1, estabelece que Comissão Parlamentar Conjunta passa a ser órgão da estrutura institucional do Mercosul.

Ainda assim as funções da Comissão Parlamentar são semelhantes essencialmente às que haviam sido estabelecidas três anos antes pelo Tratado de Assunção. Devemos ressaltar que a incorporação dessas duas comissões, a Parlamentar e a de Comércio, à estrutura orgânica do Mercosul se deu de forma diferente. Enquanto a Comissão Parlamentar, apesar de seus esforços e trabalhos ao longo do período de transição, permaneceu como órgão consultivo, a recém criada Comissão de Comércio possui caráter decisório, tendo poder real no processo de tomada de decisões da integração. Os parlamentares no âmbito da Comissão não emitiram nenhuma opinião em relação a essa situação, mantendo-se passivos ao que forá estabelecido pelo poder executivo.

Esta subordinação ao Poder Executivo provocou claramente reações no Parlamento brasileiro por meio de crítica por parte do relator do parecer da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Deputado Franco Montoro, o qual chamou a atenção para os riscos do arranjo institucional estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto:

"os rumos da integração serão definidos exclusivamente pela negociação dos Executivos nacionais, afastada a participação direta dos parlamentos ou das populações dos quatro países nas decisões relacionadas à integração, já que seus órgãos representativos, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social, possuirão funções meramente consultivas" (STUART, 1996).

Contudo, seu parecer como relator da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados recomendou sua aprovação. Muito provavelmente pela situação governista no âmbito nacional.

Críticas mais contundentes vieram de alguns políticos da oposição ao governo. A deputada Sandra Starling (PT, Minas Gerais) (1995), reclamava funções análogas às do Parlamento Europeu, que, lembrava ela, exerce controle rigoroso sobre a Comissão, podendo inclusive, através de uma moção de censura, destituir todos os seus membros, além de aprovar o orçamento, etc. Em sua nota de rejeição ao Protocolo de Ouro Preto, justificou sua posição argumentando que essa escolha institucional “fere frontalmente o princípio constitucional da separação entre os Poderes, na medida em que subordina os parlamentares dos quatro países às exigências e aos ditames de um órgão composto por seus ministros da Economia e das Relações Exteriores”. Ainda de acordo com a deputada

“(...) a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de acordo com o que consta no artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, pode apenas fazer recomendações ao Conselho do Mercado Comum (órgão político máximo do Mercosul, composto pelos Ministros da Economia e Relações Exteriores dos Estados Membros), através do Grupo Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul). Tais recomendações poderão ou não ser acatadas pelo conselho, uma vez que a Comissão Parlamentar Conjunta, ao contrário do Parlamento Europeu, não poderá exercer controle algum sobre as atividades do Conselho e do Grupo Mercado Comum” (STARLING, 1995).

De todos os modos, a posição da Comissão Parlamentar na estrutura institucional do Mercosul foi aprovada pelos Congressos Nacionais. A nova situação surgida a partir de 1995 não mobilizou significativamente os parlamentares no sentido de aumentarem seu próprio papel dentro da estrutura decisória do Mercosul. Pode-se afirmar ter prevalecido uma certa resignação. Por decisão unânime de seus parlamentares, entre eles os brasileiros, a Comissão Parlamentar Conjunta incorporou ao seu novo Regimento Interno, aprovado em 3 de agosto de 1995 (GARCIA JÚNIOR, 1997) as mesmas determinações do artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto: formular recomendações e contribuir para a agilização das decisões dos órgãos com

capacidade decisória - Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio.

A nova fase inaugurada pelo Protocolo de Ouro Preto tampouco alterou a cultura de atuação, pois os parlamentares iniciaram suas atividades em 1995, sem uma pauta definida e objetivos claros. Na sua V Reunião, em agosto daquele ano, a Resolução nº 003/95 determina como atividade para a “Secretaria Administrativa estabelecer um cronograma e temário de trabalho para as Subcomissões a desenvolver nos próximos seis meses...” (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1995). Nessa mesma reunião, os parlamentares estabeleceram três objetivos imediatos para a Comissão:

“a instrumentalização do papel da Comissão Parlamentar Conjunta na estrutura institucional do Mercosul (...); formas de melhorar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul (...); “necessidade de identificar os temas prioritários que deverão ser tratados no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta” (ATA 3 DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1995).

A análise desses objetivos indica descontinuidade com os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos pelos parlamentares na Comissão durante o período de transição, mas, além disso, indicam a ausência de uma estratégia ou plano de trabalho de longo prazo que possibilitasse ação mais eficaz e fortalecimento do Poder Legislativo dentro do processo de integração do Mercosul.

Portanto, esse novo período não representou um aprofundamento nas relações devido ao desconhecimento sobre o processo e a falta de clareza sobre as finalidades da participação parlamentar nele, apesar de sua participação durante a fase de transição. Essa falta de informação muitas vezes se traduziu numa postura crítica e negativa em relação ao Mercosul, como a de alguns parlamentares brasileiros pertencentes à própria CPC que também questionaram os acordos celebrados em Ouro Preto pelo Poder Executivo. Segundo o deputado federal Valdir Colatto (PMDB-SC) sua crítica refletiria a opinião de seu eleitorado que considerou ineficiente a atuação dos diplomatas brasileiros nas negociações do Mercosul ocorridas no período de transição (COLATTO, 1995). A indignação com o



andamento do processo revelou uma certa desinformação sobre o que estava sendo discutido e negociado, assim como um alienamento do processo decisório, concentrado nos representantes do Poder Executivo brasileiro.

O descontentamento e a desconfiança em relação ao Mercosul poderiam ser estímulos para uma mobilização maior dos parlamentares, principalmente os brasileiros, visando à elaboração de uma agenda de atuação efetiva e voltada para a ampliação de sua participação nas negociações e no processo decisório enquanto representantes dos interesses presentes na sociedade. Ao invés disso, verificamos a ocorrência de uma continuidade na “cultura e prática” parlamentar do período de transição, marcada pela subordinação da ação legislativa à agenda do Poder Executivo e pela falta de proximidade dos partidos políticos, traduzindo-se numa ação conjunta centrada num discurso vago e no desinteresse do Congresso brasileiro pela formulação da política externa nacional, inclusive no referente ao Mercosul.

É importante considerarmos neste ponto a pouca importância da Seção Brasileira da CPC no Congresso. Principalmente devido ao seu posicionamento dentro do organograma institucional geral, onde ela não é considerada uma comissão parlamentar permanente e por isso suas atividades não entram na agenda oficial do Congresso. Apesar disso, recentemente, houveram algumas mudanças institucionais recentes que visam modificar essa situação (SOARES; FLEISCHER, 2000), mas que ainda não tiveram efetividade suficiente para que se possa analisar seus resultados.

Nessa linha de argumentação, a análise do Deputado Federal José Machado (PT-SP) é esclarecedora. Segundo ele:

“na Câmara a temática do Mercosul é uma temática de pequena repercussão. Ela é discutida por uma comissão específica, que tem muito pouco prestígio na Câmara e que não tem um desdobramento, um transbordamento melhor assim, para as demais comissões e até para o debate mais acirrado da Câmara (...) Eu fui líder durante um ano na bancada. Nunca, nunca, em nenhum momento qualquer assunto relativo ao Mercosul foi levado para minha apreciação. Seja por algum colega de partido, seja por outros partidos, seja através de documento, algum memorial, alguma correspondência, me consultando, pedindo minha opinião, algum encaminhamento. Não foi discutido no Colégio de Líderes, em nenhuma ocasião foi discutido o tema do Mercosul no Colégio de Líderes” (MACHADO, 1999).

Para alguns parlamentares essa controvérsia de atribuições entre os dois Poderes é consequência da ausência de um parlamento do Mercosul. Como até o momento não existe um âmbito com poder legislativo, pois as comissões só podem fazer recomendações sem vigor legal, esta situação acaba permitindo esse tipo de desvio. O momento para se tentar alterar isso teria sido durante a elaboração do Protocolo Ouro Preto, mas naquele momento os parlamentares, como vimos, pouco intervieram nas discussões do Grupo Ad Hoc sobre Institucionalização, que tratou dessa questão.

Como já apontamos anteriormente, o relacionamento entre a CPC e o CMC é outro tema recorrente nas reuniões da primeira que sempre identifica como uma necessidade um aprimoramento no seu relacionamento com referido órgão decisório do Mercosul, que na prática significa um melhor diálogo com os representantes do Poder Executivo dos quatro países. O desconforto provocado por essa situação exige dos parlamentares a necessidade de propor alterações institucionais que possam minimizar essa marginalização. Porém, o discurso em sua defesa não foi acompanhado por ações efetivas nesse sentido, a não ser por simples recomendações.

Acreditamos que a constituição de um Parlamento no Mercosul seria uma forte fonte de debates sobre a integração e o fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para aqueles setores que normalmente não se interessam pelas relações internacionais e desconhecem o que vem ocorrendo no Mercosul.

Para os parlamentares seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais. Certamente existem resistências à criação de novas estruturas institucionais no Mercosul especialmente se estas puderem ocupar espaços importantes no processo decisório. Os representantes do Poder Executivo, principalmente os diplomatas, argumentam que a atual fase do Mercosul não comportaria a existência de um Parlamento, não havendo necessidade de constituí-lo.

Podemos dizer que o período pós-Ouro Preto foi inaugurado pelos representantes legislativos sem muitas novidades. As discussões durante as reuniões da CPC demonstraram que as preocupações dos parlamentares permanecem centradas nas questões econômicas e institucionais, enquanto as questões sociais



pouco foram abordadas, somente quando alguns temas ganharam espaço nas atenções nacionais, como no caso do emprego. É importante ressaltar que apesar dos membros da CPC não terem demonstrado nesse novo período uma atuação mais efetiva fundamentada numa agenda propositiva, em alguns momentos tentaram introduzir questões defendidas em seu discurso, como no caso da criação de um Parlamento no âmbito do Mercosul.

Prova disso é a Disposição nº. 14/99 que foi formulada pelos parlamentares do seguinte modo:

INSTITUCIONALIZAÇÃO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

VISTO

El Artículo 24 del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Repertorio de Actas de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, y

CONSIDERANDO

La inequívoca voluntad expresada por la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur desde su creación,

LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA

DISPONE

Artículo 1º. – Iniciar los estudios y trabajos pertinentes con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del Mercosur.

Artículo 2º. – Será función de la Presidencia Pro-Témpore el mantenimiento de la vigencia de este tema y la adopción de medidas tendientes al cumplimiento de la presente disposición.

Artículo 3º. – La Presidencia Pro-Témpore elevará un informe sobre los avances en cada Plenario, debiendo ser presentado el primer informe en la próxima Plenaria por la Sección Argentina” (DISPOSIÇÃO 14/1999).

Diante dessa proposta os governos representados na CMC mostraram claramente sua resistência a qualquer tipo de alteração no ordenamento institucional atual da integração, declarando que

"o entendimento comum dos Estados-Partes do Tratado de Assunção é que qualquer evolução de ordem institucional no Mercosul deverá refletir as necessidades e os avanços do processo de integração.

(...)

A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto é perfeitamente compatível com a ordem constitucional dos Estados-Partes e tem-se revelado capaz de dar respostas adequadas aos desafios impostos pelo processo de consolidação da União Aduaneira" (CMC, 1996; 1999).

Esta resistência à criação de novas instituições esbarra no problema da legitimidade desse processo de negociação porque não permite a criação de mecanismos democráticos de controle e acompanhamento do mesmo. Em todos os momentos que a sociedade participa das negociações do Mercosul por meio de seus representantes (parlamentares, sindicatos, etc.), o faz com caráter consultivo e sem ter acesso às decisões, sendo de certa forma marginalizada da definição dos rumos que a integração deva tomar. Essas resistências à maior participação parlamentar mostram as dificuldades reais enfrentadas pelos parlamentares para aumentar a intervenção do Poder Legislativo nas negociações do Mercosul, mas não são suficientes. É preciso ressaltar que houve um certo acomodamento por parte dos parlamentares a essa situação e que estes não se mobilizaram para pressionar de forma mais efetiva em favor de seus interesses e nem iniciaram uma barganha defendendo suas posições, notadamente os brasileiros.

Assim como ocorreu no tocante à atuação, houve também uma continuidade no discurso dos parlamentares, notadamente os brasileiros, na CPC nesta nova fase, baseado na defesa da ampliação da integração com o aprofundamento das relações políticas, sociais e culturais sob a denominação de Mercosul Máximo. A idéia do Mercosul Máximo é a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos, seria a institucionalização do mercado comum com estruturas institucionais amplas similares às existentes na Europa. Esta proposta se opõe diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores do governo federal que sugerem o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Essa defesa do Mercosul Máximo foi acompanhada de uma iniciativa dos partidos políticos governantes da Argentina (Partido Justicialista - PJ) e do Brasil (PSDB/PFL/PMDB) de criar uma agenda para integrar seus programas de ação.

“A iniciativa, sem precedentes, para atuar com coordenação em nível de partidos políticos argentinos e brasileiros, deverá produzir uma mudança qualitativa na relação Brasil-Argentina, segundo analistas de política internacional, que adiantaram que o líder do Congresso argentino, Eduardo Menem, visitará Brasília em meados deste mês, à procura de apoio dos seus colegas brasileiros, para presidir a Interparlamentaria Mundial” (PIERNES, 1997).

Contudo, como vimos na seção anterior, essa iniciativa, que foi batizada como a criação de “famílias de partidos políticos no Mercosul”, pouco avançou pelo fato de que no momento em que ocorreu essa viagem ambos partidos entravam em confronto ao representarem interesses setoriais na questão do açúcar em seus respectivos países, como poderemos observar na próxima seção. Em parte, o seu insucesso ocorreu também graças as incertezas geradas pelo processo sucessório presidencial argentino.

Além dessa tentativa frustrada de aproximação entre os partidos políticos, o discurso referente ao Mercosul Máximo baseia-se em outros dois pontos: a maior participação nas negociações e na criação de um Parlamento do Mercosul, refletindo assim o que afirmamos acima. Apesar das ações não condizerem com esses objetivos, a retórica parlamentar está sempre insistindo em reafirmar a importância desses aspectos.

“As iniciativas de integração na América Latina somente se caracterizarão como iniciativas democráticas, em sua essência, quando os parlamentos nacionais, através de suas representações político-partidárias, estiverem presentes em todas as etapas das negociações multilaterais e do processo legiferante. Os partidos políticos, por sua vez, serão os grandes canais de comunicação do Mercosul com a sociedade, visando o fortalecimento dos regimes democráticos e dos povos latino-americanos” (BORNHAUSEN, 1997, p.10).



O interessante em relação a esses posicionamentos é a interpretação de que essa ampliação da importância dos parlamentares no Mercosul deve fazer parte da estratégia política dos representantes do Executivo. “A grande (e única) alternativa da América Latina – patrocinada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino) – será a formação da Comunidade Latino-Americana de Nações (CLAN). O Brasil apóia a idéia. Mas transformar esse sonho em realidade seria mais rápido com a determinação e liderança continental do presidente Fernando Henrique Cardoso” (LOPES, 1997, p. 4). Apesar da posição dos governos ser contrária a essas pretensões.

A situação é mais problemática pela própria dificuldade de se estabelecer um modelo de referência para a ampliação da intervenção parlamentar. Por um lado, a Comissão Parlamentar Conjunta (após seminário realizado em Buenos Aires em meados de 1998) concluiu que a experiência do Parlamento Europeu não lhe serve de modelo (ALMEIDA, 1998). Por outro lado, a experiência do Parlatino também não é um bom referencial; pois, embora o discurso do Parlatino esteja muito próximo ao da CPC, sua atuação também o está, não representando um aprimoramento ou maior intervenção no processo de integração.

Nesse sentido, o senador Lúdio Coelho defende que a seção brasileira da CPC tem por tarefa “fortalecer a sua posição no âmbito do Congresso Nacional, tornando-se um pólo catalisador de iniciativas que visem conscientizar os membros do Parlamento quanto à importância de que se reveste a política externa na era da globalização”; para isso a ação parlamentar estará voltada para a agilização da “harmonização das legislações” (COELHO, 1998, p.3).

Por si só, esse testemunho do senador Lúdio Coelho nos serve para comprovar que os parlamentares, em geral, e os brasileiros, em particular, não atuaram devidamente no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, como afirmamos até aqui. Pois sua proposta está voltada ainda para capacitar e operacionalizar a CPC para o desempenho de suas funções mínimas, de modo que ela ganhe espaço no âmbito do parlamento brasileiro e assim mobilize os parlamentares para a sua tarefa no processo de integração regional.



4.4 - INTERESSES SETORIAIS, PARTIDOS POLÍTICOS E PARLAMENTARES: O CASO DO AÇÚCAR

Diante do quadro de débil e praticamente nula atuação tanto dos partidos políticos quanto dos parlamentares brasileiros na estrutura institucional, em particular, e no Mercosul, em geral, como vimos acima, nesta seção, demonstraremos a partir de um estudo de caso, a existência de formas de articulações políticas que alguns grupos sociais e econômicos utilizam para defender seus interesses no Mercosul, em substituição do funcionamento de estruturas regionais democráticas e participativas mais fortes. Privilegiaremos o estudo dos interesses que se articularam em torno da questão do livre comércio do açúcar no bloco regional.

O livre comércio do açúcar (principalmente do argentino e do brasileiro) tem sido um ponto de conflito entre os países do Mercosul. A adequação deste setor ao funcionamento da União Alfandegária, o que significa livre comércio e aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), deixou de ter uma conotação meramente técnica para transformar-se numa discussão política, onde grupos sociais e econômicos argentinos e brasileiros organizaram-se em articulações políticas nacionais identificadas com a questão para garantir seus interesses. Sua pressão buscou influir nas decisões dos respectivos parlamentares, ocasionando o enfrentamento entre os legislativos dos dois países, gerando uma crise diplomática.

Situação que tende a reproduzir-se constantemente tendo em vista a nova natureza da elaboração da política externa no sistema internacional contemporâneo e nos processos de integração regional, nos quais a interação entre políticas domésticas e o plano internacional desencadeiam um processo *sui generis* de questões distributivas que geram custos internos que levam à mobilização dos atores, geralmente daqueles negativamente afetados, deslocando para a esfera pública a discussão da política internacional (SOARES DE LIMA, 2000, p. 276).

O exemplo do livre comércio do açúcar no Mercosul é um desses casos típicos e nos possibilita entender como tanto o Estado argentino quanto o brasileiro no sistema internacional contemporâneo e inseridos em um processo de integração regional cooperam entre si e em que medida esta cooperação é influenciada pelo plano doméstico.



Nesta perspectiva, PUTNAM (1993) afirma que existe profundas relações entre a escolha pela cooperação realizada pelos governos no plano internacional e os interesses domésticos que eles representam. Ou seja, a cooperação pode avançar e/ou sofrer limites ou mesmo refluir dependendo da capacidade de poder de veto ou apoio dos atores domésticos identificados com a questão em negociação.

Assim sendo, nosso objetivo nesta seção será demonstrar que tanto os partidos políticos como os parlamentares brasileiros somente tenderão a participarem no Mercosul na medida em que sejam estimulados a intervir ativamente em função de seus interesses eleitorais que podem ser frustrados quando a cooperação internacional impõe custos distributivos negativos aos grupos econômicos e sociais que os apoiam e que eles representam no âmbito nacional.

Ao mesmo tempo, as articulações baseadas em interesses de caráter local e/ou setorial em defesa desses grupos econômicos e sociais poderiam sugerir dificuldades para o surgimento de coligações e alianças partidárias de caráter internacional, entre partidos afins existentes nos diferentes países, dificultando crescentemente a elaboração de um projeto político-partidário regional no Mercosul. Além disso, podem dificultar o avanço do processo integracionista na medida em que impõe restrições aos acordos internacionais que vão contra seus interesses imediatos. Vale ressaltar aqui que o aumento dos níveis de participação político-partidária no bloco regional pode ser estimulado tanto por mobilizações favoráveis à própria integração quanto por contrárias. O caso do açúcar é um exemplo desta segunda situação.

Para alcançar nosso objetivo então, inicialmente iremos esboçar sucintamente o núcleo teórico da relação entre as dimensões doméstica e internacional na cooperação internacional sugerido por PUTNAM (1993) e a questão da sua consequência distributiva interna tanto negativa como positiva na formulação da política externa dos Estados sugerida por SOARES DE LIMA (2000).

Em seguida, iremos, por meio dessas teorias, procurar compreender o desenvolvimento do processo de estabelecimento do acordo de liberalização do açúcar no Mercosul, principalmente entre Brasil e Argentina.

4.4.1 – O JOGO DE DOIS NÍVEIS E A DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS DOMÉSTICOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERIOR



Como ressaltamos acima, para PUTNAM (1993) a negociação internacional, visando a cooperação entre Estados no sistema internacional contemporâneo, depende tanto da estrutura de ganhos domésticas (*win-set*) de cada Estado quanto daquela de seu parceiro, que serão determinantes no momento de ratificação interna do acordo internacional. Logo, a cooperação entre Estados ocorre em dois níveis.

Por isto esse autor denomina seu modelo conceitual de Jogo de Dois Níveis (JDN). Nele, os governos responsáveis pela política externa do Estado, considerados como negociadores internacionais, atuam simultaneamente em dois níveis: junto aos seus interlocutores domésticos, com os quais negociam a ratificação e entrada em vigor dos acordos e no plano internacional, no qual jogam (negociam) em busca da cooperação internacional. Aquele PUTNAM (1993) considera como o nível 2 e este como nível 1.

Nessa direção, PUTNAM (1993) argumenta ainda que um governo dividido internamente, ou seja, naquele em que não há consenso amplo entre os interlocutores domésticos, pode obter maior sucesso nas cooperações internacionais do que aquele governo que incorpora e representa um consenso doméstico mais amplo.

Em outras palavras, as disensões internas são benéficas ao governo enquanto negociador internacional no momento da cooperação internacional ao tornarem evidentes ao seu parceiro durante a negociação dos acordos que caso estes não forem ao encontro do seu *win-set*⁴⁶ ele não será ratificado no Parlamento. Vale ressaltar aqui que no Jogo de Dois Níveis (JDN) há dois momentos específicos: 1. a negociação internacional e 2. a ratificação do acordo internacional no plano doméstico.

Portanto, quanto menor o *win-set* - ou seja, mais posições difusas no nível 2 - mais força terá o governo na negociação internacional (nível 1). E quanto maior o *win-set* é mais provável se alcançar um acordo, mas, concomitantemente, diminui a capacidade de barganha do governo *vis-à-vis* outros negociadores.

⁴⁶ PUTNAM (1993) considera o *win-set* como uma "estrutura de ganhos" esperado pelos interlocutores domésticos durante o processo de negociação da cooperação internacional. Caso a cooperação for de encontro aos seus interesses aumenta-se a possibilidade dela ser ratificada no Parlamento e, portanto, estabelecida. Sendo o contrário também verdadeiro. Geralmente, o *win-set* é estabelecido pelas ONG's, movimentos sociais, *lobbies*, partidos políticos, parlamentares, governos sub-nacionais, etc.

Isto significa que a cooperação internacional para ser estabelecida favoravelmente a um determinado Estado não exige que sua unidade doméstica esteja solidamente consolidada, como pressupõe quase majoritariamente as teorias de relações internacionais, mas sim o oposto. Pois, como ressaltamos acima, na medida em que haja mobilização doméstica em torno de assuntos de política externa, ao invés do Estado enfraquecer-se ele torna-se mais poderoso no processo de negociação, visto que desde antemão está claro que caso o acordo internacional seja contrário aos interesses de grupos econômicos e sociais poderosos no âmbito interno ele não será ratificado no Parlamento.

Porém, existe certamente também maior risco de que a cooperação internacional não ocorra caso o *win-set* do outro negociador também não permitir avanços, ampliando assim a possibilidade de defecção⁴⁷. Ou seja, governos com menor *win-set* provavelmente tem poucas possibilidades de cooperarem.

Dai a importância das disensões domésticas. Pois em uma negociação com países em que elas não ocorrem é mais simples para eles negociarem um recuo nas suas posições, o qual poderá favorecer o negociador dividido, que acaba utilizando “(...) a negociação internacional para consolidar sua posição política doméstica e, ao mesmo tempo, utilizar sua debilidade doméstica para extrair benefícios dos outros negociadores” (VEIGA, 1999, p. 38).

O caso brasileiro é exemplar disto. Várias disputas comerciais são perdidas pelo país pelo fato do menor *win-set* presente na sociedade muitas vezes não estar claro, graças, em grande medida, a centralização da política externa no Ministério das Relações Exteriores e também pela falta de canais institucionais apropriados para sua manifestação e evasão, impossibilitando a comunicação com a sociedade civil e outras esferas do governo. Tudo isso, leva tanto os partidos políticos como os parlamentares a não se interessarem pelos assuntos que julgam ser de relações internacionais.

Contudo, o sistema internacional contemporâneo propicia “(...) o aumento do componente distributivo da política externa”, o que tende crescentemente a politizá-

⁴⁷ Segundo PUTNAM (1993), a defecção ocorre quando o acordo internacional não é ratificado, deixando de ser cumprido. Ela pode ser uma defecção voluntária, que ocorre quando deliberadamente o negociador deixa de cumprir acordos internacionais. Ou pode ser uma defecção involuntária que ocorre quando o negociador torna-se incapacitado de cumprir os acordos internacionais por motivos que extrapolam sua capacidade de controle.

la, “(...) inserindo-a diretamente no conflito distributivo que nas poliarquias é resolvido por meio dos mecanismos de representação e voto no espaço público” (SOARES DE LIMA, 2000, p. 296).

Quando a política externa e, por extensão, a cooperação internacional, tornam-se assuntos de domínio público, sem mecanismos institucionais apropriados para o seu tratamento, acaba-se gerando profundas controvérsias no tocante aos acordos internacionais. E, ainda, possibilita que ela seja influenciada por uma ampla gama de atores econômicos, políticos e sociais de modo anacrônico, que muitas vezes nem mesmo possuem interesses diretamente afetado pela questão. Como veremos adiante, no caso da liberalização do açúcar no Mercosul, uma lei nacional argentina se sobrepôs a um Tratado Internacional previamente acordado e ratificado por motivos sobretudo eleitoreiros.

Enfim, nas próximas sub-seções buscaremos demonstrar como a interação entre os níveis internos e externos dos Estados no momento da cooperação internacional, bem como os conflitos distributivos produzidos pela natureza atual da política externa, respectivamente propostos por PUTNAM (1993) e SOARES DE LIMA (2000), podem nos auxiliar no entendimento da lógica de participação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros no Mercosul.

Por extensão, esta análise nos propiciará também sustentar nosso argumento da impropriedade da estrutura institucional do Mercosul na condução do processo integracionista tanto ao não propiciar canais adequados a absorção e troca de informação entre governo, partidos políticos, parlamentares e sociedade civil no Brasil como no processo decisório regional e nacional.

4.4.2 - A GÊNESE DO PROBLEMA

Em dezembro de 1996, na reunião de presidentes dos países do Mercosul em Fortaleza, o Conselho do Mercado Comum (CMC) determinou a definição de um regime de adequação para o setor açucareiro até 31 de maio de 1997. Criou-se, naquele momento, um grupo de trabalho *ad hoc*, que no prazo estabelecido não obteve os resultados esperados devido às divergências entre Brasil e Argentina nesta questão.



O fracasso das discussões realizadas pelo grupo *ad hoc* foi notificado ao CMC, desencadeando-se a partir desse momento uma disputa entre os negociadores do Brasil e da Argentina, que em parte refletia os interesses dos grupos sociais e econômicos potencialmente afetados.

A delegação brasileira propôs a adoção de um cronograma, a partir de 1º de julho de 1997 “(...) de desgravação progressiva e automática no setor de açúcar” (GM Latino-Americana, 1997:14), argumentando que não haveria justificativas para o setor açucareiro permanecer como o único completamente excluído do processo de integração regional.

A delegação Argentina, por sua vez, sustentou que a proposta brasileira não levava em conta a assimetria entre os setores açucareiros de ambos os países e, como consequência, não percebia a necessidade de criarem-se mecanismos que visassem extinguir esses desequilíbrios. Os argentinos sustentavam que isto era necessário devido à política implementada pelo governo brasileiro no setor sucro-alcooleiro, no qual o governo intervém por meio do Proálcool que define a mistura obrigatória de álcool à gasolina e a mudança para álcool do combustível utilizado pelas frotas de carros governamentais. Segundo a argumentação argentina, os subsídios proporcionados pelo Proálcool incentivaram os usineiros brasileiros a privilegiarem a produção do álcool em detrimento da do açúcar, tornando este último um subproduto do álcool, diminuindo seu custo e transformando seu preço inferior ao dos outros países do Mercosul. Como agravante, na medida em que o preço do açúcar aumentava no mercado internacional, os usineiros brasileiros aumentaram a sua produção, podendo colocar o produto no Mercosul e no mundo a preços mais competitivos, contribuindo para deslocar a produção argentina.

Nesse momento, é evidente que a negociação internacional (nível 1) está praticamente inviabilizada, tornando remotas as oportunidades de estabelecer algum acordo no tocante a liberalização do açúcar na integração regional.

Isto porque, no plano interno, tanto no Brasil quanto na Argentina, esta questão politizou-se, promovendo um clima de disputas entre os países do Mercosul, pelo fato da geração de custos distributivos domésticos advindos da política exterior.

Como veremos adiante, os negociadores argentinos bloquearam o acordo, conforme exigia os interesses de seus interlocutores domésticos afetados por ele, estabelecendo um *win-set* menor. Este, por consequência, proporciona ao governo



mais poder de barganha durante o processo de cooperação internacional. As motivações do sucesso da construção do *win-set* argentino, bem como sua repercussão na negociação internacional analisaremos na sub-seção seguinte.

Enquanto isto, os negociadores brasileiros buscavam o acordo conforme aquilo que acreditavam ser o interesse dos seus interlocutores domésticos, apresentando os como plenamente alinhados ao governo nessa matéria (BIANCO, 2000). Este contexto transmitia a imagem do *win-set* brasileiro como abrangente, fragilizando o poder de barganha dos negociadores brasileiros em relação aos argentinos. A estratégia brasileira para a mudança desta atuação será também apresentada nas sub-seções seguintes.

Por ora, cabe enfatizar que o menor *win-set* argentino reforçou a posição de seu negociador *vis-à-vis* ao maior *win-set* brasileiro no momento da cooperação internacional, conforme sustenta PUTNAM (1993).

4.4.3 - AS RAZÕES ARGENTINAS

Como consequência do impasse, em maio de 1997 o Congresso Argentino aprovou uma lei, no âmbito do Mercosul, condicionando o fim das alíquotas de importação aplicadas pela Argentina ao açúcar brasileiro, à suspensão dos incentivos à produção de álcool no Brasil. O menor *win-set* argentino por meio das instituições políticas do país acumulava poder. Contudo, visto que a lei contradizia e rompia os acordos do Mercosul, imediatamente o presidente Menem decidiu-se vetá-la, tendo sido bem sucedido.

Segundo o governo brasileiro, não houve a necessidade de pressionar o governo argentino para a tomada desta decisão, pois ambos compartilhariam o interesse pela aceleração da integração entre seus países (GM, 1997, p. 5).

Na lógica do jogo de dois níveis, provavelmente, esta atitude do governo argentino visava demonstrar seu empenho na manutenção dos acordos no Mercosul e mais tarde poderia ser utilizada para justificar a defecção (não-ratificação do acordo) como involuntária.

A reunião do Grupo Mercado Comum, realizada em junho de 1997, em Assunção, mais uma vez, não trouxe nenhum avanço nas negociações sobre o setor açucareiro, além das promessas do governo argentino de promover a solução do

impasse. Os funcionários argentinos presentes nesta reunião propuseram que novo encaminhamento da questão ocorresse a partir da desregulamentação do setor açucareiro tanto no Brasil como na Argentina, que seria alcançada apenas em 2001. Buscava-se tempo necessário para tentar reconstruir seu *win-set* e/ou o brasileiro.

Para os negociadores brasileiros isto significaria um retrocesso, pois esperavam algum avanço nas negociações sobre o açúcar, único setor que ainda não havia reduzido as tarifas no âmbito do Mercosul (GM, 1997, p. 5), conforme supunha-se ser o interesse do seu *win-set*.

Enquanto isto, na Argentina, em 6 de agosto de 1997, a Câmara dos Deputados derrubou o veto do presidente Menem a lei do açúcar, remetendo o assunto para o Senado, que por unanimidade a aprovou definitivamente em 3 de setembro de 1997. A lei do Açúcar, de n.º 24.822, afirma:

"Artigo 1º - Os direitos com que se gravam as importações de mercadorias de qualquer origem e procedência das posições tarifárias que são detalhadas a seguir neste artigo se aplicarão e não poderão ser reduzidas nas importações dessas mesmas mercadorias provenientes dos membros do Mercosul enquanto subsista a assimetria provocada pelo sistema sucro-alcooleiro do Brasil, que se manifesta pela exigência de utilizar o álcool carburante nos veículos automotores, seja hidratado ou anidro em mistura com gasolina convencionais. Posições tarifárias N.C.M.: 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00, 1707.99.00" (GM, 1997: p. 4).

Esta lei teve como objetivo garantir os interesses dos produtores de açúcar do país, protegendo suas indústrias menos competitivas, em detrimento das brasileiras, que, através dos subsídios mencionados na lei argentina, tinham condições de colocarem o açúcar no mercado internacional a preços menores. Ocorria oficialmente a defeção do acordo internacional estabelecido no âmbito do Mercosul.

A derrubada do veto presidencial e a implementação desta lei resultaram do menor *win-set* argentino em relação ao acordo articulado através da pressão exercida por uma ampla articulação política nacional, da qual participaram senadores e deputados de diferentes partidos e os produtores de açúcar argentinos, principalmente os situados nas províncias de Tucumán, Salta e Jujui, do norte do país, cujo

argumento era que a produção argentina não teria condições de competir com a brasileira caso houvesse a redução tarifária no âmbito do Mercosul.

Com a proximidade das eleições legislativas nacionais na Argentina, marcadas para outubro de 1997, o tema ganhou o apoio generalizado dos parlamentares, que se viram obrigados a atender às reivindicações dos produtores de açúcar (o *win-set*), pois estes poderiam ameaçar seus projetos de reeleição, caso seus produtos ficassem desprotegidos frente à concorrência brasileira.

A ameaça era concreta, se os produtores de açúcar argentinos paralisassem suas atividades, causariam um surto de desemprego nas regiões do açúcar que seria identificado com a postura dos parlamentares que se negassem a apoiar a lei do açúcar e com a política adotada pelo governo Menem no Mercosul. A imagem destes parlamentares junto a opinião pública argentina ficaria vinculada ao desemprego, dificultando sua reeleição.

A solução interna deste impasse exigia a confrontação entre interesses de Argentina e Brasil no Mercosul, ou seja, a defecção do acordo internacional era inevitável na medida em que as eleições legislativas se aproximavam aumentando o poder do *win-set* argentino.

Nas eleições parlamentares de outubro de 1997, o governo Menem mantinha a sua preocupação voltada para a possibilidade de vitória da opositora Aliança (radicais e FREPASO) - o que veio a acontecer -, levando a uma articulação entre os candidatos justicialistas à reeleição e os produtores de açúcar, criando assim uma aliança para defender os interesses destes últimos no Mercosul.

Isto se concretizou com a aprovação da Lei do Açúcar, causando apreensão e crítica do governo brasileiro, que, segundo nota divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores em 4 de setembro de 1997, “espera que o governo argentino tome medidas urgentes para fazer prevalecer os compromissos internacionais assumidos com o Brasil, em consonância com o espírito de cooperação e entendimento do Mercosul” (OESP, 1997, p. A10).

Desta maneira, os formuladores da política externa no Brasil reagiram contra a defecção argentina e iniciava sua estratégia para a retomada das negociações internacionais por meio da desarticulação do *win-set* argentino, bem como possibilitando o surgimento público e a evasão do *win-set* brasileiro.

Esta pressão exercida pelo ministério das Relações Exteriores do Brasil sobre o governo argentino, obrigou este a tomar uma atitude defensiva, pela qual reafirmou que o governo não era o culpado da decisão, pois o Congresso havia legislado dentro da lei; mas, reconheceu que as leis do país não podem contradizer tratados internacionais, pois estes possuem validade constitucional. Concretamente, tornou pública a posição de que estaria procurando e estudando alternativas para a solução da questão. Ou seja, o governo argentino buscava apresentar a defecção como involuntária e seu empenho para contorná-la.

Em grande medida isto era real. Pois, a análise da situação interna da Argentina sugere que o governo não tinha condições para impedir a aprovação da lei do açúcar, pelo fato de sua base parlamentar estar sendo fortemente pressionada pelos usineiros, que souberam fortalecer a própria posição em razão da proximidade das eleições parlamentares. Para não se comprometerem e nem comprometer o governo nesta questão, os senadores situacionistas se ausentaram do plenário antes da votação. O governo argentino encontrava-se frente a um dilema: de um lado, tratados internacionais vigentes, e do outro, a necessidade de reeleição dos parlamentares do próprio partido. A lei do açúcar surgiu como instrumento eleitoral que poderia eleger uma bancada no Parlamento com capacidade de aprovar as reformas propostas pelo governo. Ao mesmo tempo, este governo deveria apresentar-se frente ao Brasil e aos países do Mercosul como sem responsabilidade na questão da lei. Enfim, pode-se concluir que os partidos e os parlamentares argentinos mobilizaram-se no quadro de interesses defensivos e não dentro de uma perspectiva de consolidação do processo cooperativo.

Num primeiro momento, essa situação parecia extremamente problemática para a Argentina. Porém, como veremos adiante, o governo Menem soube e buscou efetivamente utilizar “(...) a negociação internacional para consolidar sua posição política doméstica e, ao mesmo tempo, utilizar sua debilidade doméstica para extrair benefícios dos outros negociadores” (VEIGA, 1999, p. 38), nesse caso o brasileiro, articulando magistralmente o nível doméstico ao internacional e regional.

4.4.4 - AS RAZÕES BRASILEIRAS



A reação brasileira apareceu, por um lado, na forma de uma nota oficial emitida pelo Ministério das Relações Exteriores, em setembro de 1997, advertindo o governo e o Parlamento argentino da possibilidade de este ato tornar-se uma séria divergência diplomática entre os dois países.

Além disso, por outro lado, no Parlamento brasileiro, o Deputado Paulo Bornhausen (PFL/Santa Catarina), então presidente da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, apresentou à Mesa da Câmara dos Deputados uma proposta de retaliação por meio de um projeto de decreto legislativo proibindo a importação de trigo argentino, justificando sua proposta da seguinte forma: “Sabidamente a Argentina exporta trigo a partir de uma cultura fortemente subsidiada. Esta característica da sua produção de trigo torna inviável para os produtores brasileiros terem condições de competição justas ou ao menos razoavelmente aceitáveis para permitir que concorram no mercado interno com as importações advindas da Argentina” (OESP, 1997, p. A12).

A posição adotada por Bornhausen foi, primeiramente, uma atitude política para demonstrar ao governo e ao Parlamento argentino que o setor brasileiro de trigo atravessou grandes crises devido ao Mercosul, mas o governo brasileiro procurou tomar medidas contemporizadoras, com o intuito de não prejudicar o bloco regional. O projeto objetivava também pressionar o Congresso argentino, acrescentando um novo elemento ao contencioso: caso o decreto legislativo fosse aprovado, os produtores de trigo argentinos iriam mobilizar-se, pressionando os próprios parlamentares que ficariam numa posição desconfortável, pois os grupos sociais e econômicos agro-exportadores teriam seus interesses afetados, podendo protestar apoiando outros candidatos nas eleições.

Além do mais, um conflito envolvendo a questão do trigo teria efeitos ainda maiores, pois o Brasil é o principal importador de trigo argentino, visto que absorve quase a metade das exportações deste produto. Em outras palavras, o Estado argentino acumularia dificuldades em sua balança comercial, desequilibrando suas contas, além de afetar um grupo poderoso.

Assim, a ameaça brasileira buscava mobilizar um setor econômico argentino para que este intervisse de modo a favorecer interesses brasileiros. Note-se que nas relações econômicas internacionais, a mobilização de grupos econômicos e sociais a favor de posições de outro país, tem sido um instrumento crescentemente relevante.



Na linguagem de PUTNAM (1993) e SOARES DE LIMA (2000) tanto o governo quanto o parlamentar brasileiro buscavam alterar o *win-set* argentino no setor do açúcar por meio da geração de custos distributivos negativos de política externa a outros interlocutores domésticos com amplos poderes no governo da Argentina e, sobretudo, interessados na manutenção das condições de exportação de trigo para o Brasil garantidas pelos acordos no Mercosul. Simultaneamente, as contas públicas seriam também afetadas tendo em vista a importância deste setor na economia argentina. Dessa maneira, o *win-set* brasileiro acumulava poder.

A situação de crise diplomática agravou-se e tendeu a transformar-se a partir de 8 de setembro de 1997, quando o presidente do Senado brasileiro, Antônio Carlos Magalhães (PFL/Bahia), cobrou do governo uma reação mais enérgica frente à decisão do Congresso da Argentina sobre o açúcar. O Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB/São Paulo), declarou seu apoio ao projeto de decreto legislativo apresentado por Bornhausen afirmando, porém, que “(...) o problema é o risco que decisões como essa representam para o Mercosul” (OESP, 1997, p. A11). Com isto, o maior *win-set* brasileiro no início da negociação internacional transformava-se em menor. Situação apresentada pelo governo brasileiro como inevitável, sendo as ameaças de restrições à importação do trigo argentino passíveis de serem concretizadas.

Prova disto foi que as posições de Magalhães, simétricas às surgidas no Parlamento argentino, refletiam interesses dos grupos sociais e econômicos importantes no Nordeste do Brasil, particularmente os dos produtores de açúcar, mas não deixam de ter em conta os dos trabalhadores dependentes do cultivo dessa cultura, base eleitoral sua e de seu partido. Enquanto Temer expressaria as preocupações do empresariado paulista, sua base eleitoral, com uma crise maior do Mercosul. Bornhausen, apesar de Santa Catarina não ser um estado produtor de trigo, espelha interesses dos agricultores dos estados do Sul do Brasil, Rio Grande do Sul e Paraná. Portanto, como ocorreu na Argentina, o *win-set* brasileiro também praticamente obrigava o país à defecção do acordo internacional no setor do trigo. Ampliava-se assim, o poder do governo brasileiro na negociação internacional.

Enfim, desta maneira, como sugerido acima, a estratégia brasileira para a desmobilização e impedimento da defecção argentina nos acordos do setor do açúcar



no Mercosul concentrou-se em pressões diplomáticas e na atuação parlamentar de dois dos principais partidos governistas no país – o PFL e o PMDB.

Ambos mobilizaram-se com o objetivo de representar interesses setoriais brasileiros que os apoiam nacionalmente prejudicados com o impasse comercial, como ocorreu na Argentina, denotando a importância dos custos distributivos negativos da política externa (SOARES DE LIMA, 2000). São os casos, principalmente, de Michel Temer (PMDB/SP) e Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA).

Concomitantemente, Paulo Bornhausen (PFL/SC) buscava tanto forjar um menor *win-set* no Brasil, inflamando os produtores de trigo nacionais contra os subsídios argentinos, como modificar o próprio *win-set* argentino por meio da sua proposta de decreto legislativo ao ameaçar romper acordos internacionais já aprovados no âmbito da integração regional, que viriam a prejudicar assim os grupos econômicos e sociais do setor do trigo mais influente que o do setor do açúcar naquele país. Como ressaltamos, além dos custos políticos, o governo argentino teria sérios problemas em sua economia como um todo se a ameaça brasileira fosse concretizada.

Este cenário, pelo lado brasileiro, em grande medida, foi promovido pelo Ministério das Relações Exteriores que via nele a oportunidade de fortalecer-se na negociação internacional por meio da justificativa de seu menor *win-set*, como havia feito o governo argentino. Visaria ainda, impor ao governo argentino o restabelecimento da cooperação em busca de um acordo para o setor do açúcar no quadro do Mercosul.

Vale enfatizar aqui o papel do Ministério das Relações Exteriores que possibilitou, apesar de momentaneamente, a emergência do *win-set* brasileiro, ou seja, outros atores políticos, econômicos e sociais, na discussão e formulação da política externa do país, o que geralmente não é comum. Isto somente ocorreu pelo fato do menor *win-set* brasileiro incrementar seu próprio poder na negociação internacional. Realidade que, acreditamos, deveria ser comum e até mesmo benéfica em contextos democráticos.

4.4.5 - A LÓGICA DA COOPERAÇÃO

Neste caso, a organização dos interesses e da composição dos *win-sets* de Argentina e Brasil ocorreu através das articulações políticas que acabamos de descrever no que tange a seus desdobramentos parlamentares. Como vimos anteriormente, uma articulação entre diferentes setores teve força suficiente (ou seja, estabelecimento de menor *win-set*) para levar o legislativo argentino a ignorar acordos internacionais assinados com os parceiros do Mercosul.

Em contrapartida, no Brasil, inicialmente estimulada pela política do ministério das Relações Exteriores, formou-se também uma articulação que passou a pressionar o parlamento e o governo argentino para obter uma solução que não ameaçasse os interesses brasileiros (ou seja, uma transformação de *win-set*, que originalmente era maior para menor).

O conjunto deste jogo de pressões e transformações tanto no *win-set* brasileiro quanto no argentino levou o governo deste último a encontrar uma solução para o problema. Assessores do presidente Menem elaboraram um projeto de lei propondo a revogação da taxaço do açúcar brasileiro. Simultaneamente, chegou-se a estudar a possibilidade de um recurso à Corte Suprema argentina para pedir a declaração de inconstitucionalidade da decisão dos parlamentares, pois esta feria os acordos assinados com o Brasil em junho de 1997 que firmavam o compromisso de estudar as assimetrias entre os setores açucareiros e, conseqüentemente, implementar o início de uma política comum em busca da plena integração deste setor no Mercosul, com a implementação da livre circulação e da Tarifa Externa Comum.

Paralelamente, o Ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández, reafirmou a condenação da decisão do Congresso de seu país e solicitou ao governo brasileiro um tempo para encontrar a melhor solução para o problema (GM, 1997).

Esta declaração do governo argentino contrária à decisão do Congresso visou impedir possíveis ações de retaliação de parte do Brasil e ganhar o tempo necessário para solucionar a questão por meio da abertura de novas negociações no nível 1 que acomodassem tanto os seus próprios interlocutores domésticos como os brasileiros. Tudo isto, por causa do momento político da Argentina: de julho a outubro de 1997 qualquer movimento brusco poderia tirar votos de seus correligionários peronistas nas províncias produtoras de açúcar.

Por sua vez, o governo brasileiro decidiu postergar qualquer decisão, dando ao governo argentino tempo para solucionar o problema, ainda que não aceitando o

argumento do presidente Menem de ter sido surpreendido pela votação do Congresso. Segundo o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, “a decisão do Congresso não pode ser totalmente desvinculada do governo, que detém a maioria” (GM, 1997, p. 4).

Ao longo do segundo semestre de 1997 procurou-se a melhor maneira para desmontar as duas articulações que sustentavam os respectivos *win-sets* de cada governo e estavam causando a crise diplomática entre Brasil e Argentina - que se tornara mais política do que comercial.

Segundo Bornhausen, um dos atores políticos significativos da parte brasileira, a crise teria surgido pela ação do Congresso argentino, que abriu um grave precedente ao procurar estabelecer um foro deliberativo paralelo à estrutura institucional do Mercosul, consolidada em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto. Para o deputado brasileiro, caso o método viesse a ser utilizado pelos congressistas dos outros países, afetaria a credibilidade da união alfandegária, podendo inclusive inviabilizá-la.

Por sua vez, o governo argentino aceitou parcialmente as críticas, reafirmando sua vontade de resolver os problemas (GM, 1997). O que veio realmente ocorrer mais tarde quando a lei argentina foi revogada, fazendo os negociadores brasileiros, bem como partidos políticos e parlamentares recuarem.

Assim sendo, reiterou-se a vontade cooperativa no nível 1, na medida em que ambos governos tiveram a percepção de que uma crise setorial poderia comprometer o conjunto das vantagens criadas pela União Alfandegária.

Para isso, fatores conjunturais também contribuíram, como a realização do World Economic Forum do Mercosul, em setembro de 1997, quando os governos argentino e brasileiro tentaram apresentar o Mercosul como um bloco unido, equilibrado e maduro o bastante para receber investimentos.

Além disso, a nova fase de negociações para estabelecer um cronograma de liberalização comercial no continente americano, no contexto das negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), também favoreceu a atenuação da polêmica, para permitir ao Mercosul apresentar-se formalmente como um bloco.

Ou seja, passado o momento eleitoral na Argentina, que inicialmente impulsionou essa crise diplomática por meio da defecção dos acordos assinados no

âmbito do Mercosul, mais uma vez os negociadores argentinos souberam utilizar tanto o World Economic Forum do Mercosul quanto o avanço da ALCA para persuadir os negociadores e atores políticos brasileiros a recuarem da sua decisão de retaliação comercial ao trigo derivada da questão do açúcar. Tudo supostamente para manter a imagem de união do bloco regional. Estratégia que obteve sucesso.

Isto porque, os partidos e os parlamentares brasileiros recuaram em suas posições tornando o *win-set* brasileiro novamente maior. Enquanto o *win-set* argentino manteve-se praticamente inalterado, retratando a capacidade de seus negociadores em articularem o nível 1 e 2, garantindo assim seus interesses setoriais.

Prova disto foi que a partir deste momento, a questão do açúcar voltou a ser debatida entre os atores envolvidos e os órgãos burocráticos competentes dos governos, trazendo as divergências de volta aos órgãos institucionais do Mercosul, ou seja, para a esfera estrita de atuação do poder executivo, o nível 1 de PUTNAM (1993), onde os negociadores argentinos vem adiando o livre-comércio do açúcar no Mercosul há anos em benefício do seu *win-set* doméstico (BIANCO, 2000).

Ao reiniciar novas negociações no nível 1, a participação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros diminuiu, visto que a questão retornou estritamente para a esfera da política externa, que no Brasil, por tradição, cabe ao poder executivo e sua burocracia especializada: o Ministério das Relações Exteriores. Esta saída tornou o *win-set* brasileiro maior diminuindo, simultaneamente e novamente, o poder de barganha do governo brasileiro.

Do mesmo modo, a participação dos partidos políticos e dos parlamentares argentinos também diminuiu. Entretanto, por motivos diferentes. Primeiro porque as eleições já haviam ocorrido e eles não se sentiam mais pressionados e ameaçados. E segundo pelo fato de reconhecerem a capacidade dos negociadores argentinos em atravancar a liberalização do açúcar no âmbito da burocracia do Mercosul, garantindo assim a manutenção dos interesses setoriais que eles representam, ou seja, o *win-set* argentino.

Nesta direção, ainda em setembro de 1997, dirigentes das Câmaras de Exportadores do Brasil e da Argentina e parlamentares dos dois países reuniram-se em Buenos Aires para analisar a questão do açúcar e suas possíveis consequências. Todos concordaram em que, apesar do empenho para uma rápida solução, o tema ainda levaria muito tempo para ser resolvido. Grupos de trabalho foram organizados



com o objetivo de identificar as diferenças entre os setores açucareiros de Argentina e Brasil para posteriormente implementar uma política comum e integrar este setor aos mecanismos da livre circulação de mercadorias e da Tarifa Externa Comum (GM, 1997).

BIANCO (2000) nos relata que os negociadores argentinos se aproveitam da rotatividade semestral ser obrigatória entre os países membros na condução dos trabalhos na estrutura institucional do Mercosul para articularem-se aos paraguaios e uruguaios e unidos retardar o máximo possível qualquer decisão sobre a questão em pauta. E quando são os brasileiros que conduzem as negociações falta-lhes articularem aos atores econômicos e sociais no Brasil realmente interessados com a questão, inviabilizando o alcance do livre-comércio do açúcar no bloco regional.

Como vimos até aqui, o desenvolvimento e desfecho da questão da liberalização do açúcar no Mercosul retrata claramente, por um lado, a capacidade do governo argentino em articular os dois níveis na negociação internacional retratado por PUTNAM (1993), bem como lidar com os custos distributivos de política externa indicado por SOARES DE LIMA (2000) a seu favor.

Por outro lado, demonstra também a inadequabilidade do processo de tomada de decisões sobre política exterior brasileiro concentrado na burocracia do poder executivo no sistema internacional contemporâneo e no processo de integração regional na atualidade. O que indica a necessidade da criação de mecanismos institucionais tanto no âmbito regional quanto no nacional que permita aos atores políticos, econômicos e sociais brasileiros participarem e explicitarem claramente suas posições e interesses em matéria de política exterior. Realidade que, se alcançada, certamente, reforçaria a própria posição do governo brasileiro nas negociações internacionais.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

“(…). A busca do equilíbrio entre os recursos de autoridade e de representação, necessário à credibilidade junto aos parceiros internacionais, estaria demandando a modernização das instituições decisórias da política externa. A criação de mecanismos que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex-ante* e da prestação de contas *ex-post* ao Congresso Nacional são soluções possíveis para responder aos novos desafios da política exterior brasileira em um contexto de democracia e integração competitiva à economia mundial” (SOARES DE LIMA, 2000, p. 297).

“Volto a esta instituição [Itamaraty] que tanto prezo com o desafio e a responsabilidade de levar a cabo uma política externa que saiba, no momento atual, e com visão de futuro, traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas. Esta tradução exige, numa democracia, mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil. Em minha gestão aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram a federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não-governamentais – que compõem, no seu pluralismo o grande mosaico brasileiro. A dinamização desses canais é fundamental para a sustentabilidade das ações de política externa” (LAFER, 2001).

Pudemos observar durante o desenvolvimento da pesquisa, principalmente nos capítulos 2 e 3, que a política externa brasileira de integração regional tem sido atribuição do poder Executivo por meio do Ministério das Relações Exteriores, que desempenhou papel significativo no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul. O exame dessa política pode dar margem a diferentes avaliações.

Nossa pesquisa sugere que não se cristalizaram no Estado e na sociedade brasileira perspectivas contrapostas ou alternativas à atual estratégia, consubstanciada na prevalência de uma concepção clássica de fazer política: dar os passos possíveis e, antes de avançar para outros patamares, consolidar os já alcançados.

Nessa direção, percebe-se que cada avanço na constituição do Mercosul foi precedido por uma trajetória anterior que obteve sucesso, ou seja, da Declaração de

Iguaçu ao PICE, deste ao Tratado de Integração e assim por diante até o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. Todas etapas dirigidas e reguladas pelos poderes executivos dos países membros do processo de integração. Lógica, como vimos no capítulo 4, também incorporada pelos partidos políticos, levando-os a abdicarem de tratar de questões de política externa, sobretudo do processo de integração regional.

É importante registrar que a estrutura decisória do Mercosul, como vimos no capítulo 3, apoia-se sobre a negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu. Desde 1986, as motivações brasileiras em defesa do intergovernamentalismo, compartilhadas em boa medida pelos argentinos, apontam para os riscos que uma estrutura supranacional poderia trazer, na medida em que fosse autônoma em relação aos Estados nacionais, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A perspectiva do Brasil, razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa, ao menos por ora, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental. Um elemento constitutivo fundamental das atuais posições do governo brasileiro: é que não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes.

Portanto, devem permanecer os atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços que favorecem em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais.

Resulta dessa percepção o formato administrativo defendido e aplicado pelo Brasil no processo de integração regional. Nesse sentido, caberia somente ao poder executivo a formulação da política externa, cultura, como afirmamos acima, absorvida pelos partidos políticos e pelos parlamentares brasileiros, que, entre outras questões, acabam não atuando em assuntos de relações internacionais, prejudicando a posição brasileira no cenário mundial ao não proporcionar sustentabilidade e legitimidade às ações de política externa.

É o que afirmam SOARES DE LIMA (2000) e o atual Ministro da Relações Exteriores do Brasil CELSO LAFER (2001), ao sugerirem que as mudanças ocorridas no sistema internacional contemporâneo tornam fundamentais a

participação dos vários atores componentes da sociedade brasileira na sustentação e legitimação da política externa do país.

Porém, nossa análise parece sugerir, principalmente no capítulo 4, que este formato administrativo institucional estabelecido e defendido no Mercosul, principalmente, pelo Brasil e pela Argentina, para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades nacionais que o compõe se torna inadequado quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato justamente de não propiciar esses canais tão eficazes para a participação e representação dos interesses dos vários atores brasileiros na política externa de integração regional, sustentando-a e legitimando-a. Realidade reconhecida no discurso de LAFER (2001), mas que por enquanto se mantém inalterada e na promessa.

Como consequência, este formato institucional acaba facilitando disputas de difícil administração no Mercosul, em específico, e na política externa brasileira, em geral, principalmente em momentos de incertezas, podendo ser elas tanto uma disputa eleitoral, como no caso do açúcar que retratamos no capítulo 4, quanto uma crise macroeconômica, vivenciada na passagem de 1998 para 1999 ou ainda um tensão ligada a interesses setoriais, como no setor dos lácteos. No caso do Mercosul, os grupos econômicos, sociais e políticos, públicos e privados, com interesses prejudicados procurarão, de uma forma ou de outra, buscar vantagens que amenizem suas perdas em detrimento de todo o processo de integração. É o que a análise da questão do açúcar parece indicar.

Estas persistentes dificuldades na articulação de interesses no tocante às políticas de integração regional, sugerem a necessidade de maior troca de informações e o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes e da criação de novos, a fim de facilitar a acomodação das diferenças presentes nos âmbitos nacionais.

Portanto, a curto e médio prazos seria necessário, como sugere SOARES DE LIMA (2000, p. 297), “A criação de mecanismos que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex-ante* e da prestação de contas *ex-post* ao Congresso Nacional (...)” no tocante à política externa brasileira de integração regional, como ocorre nos Estados Unidos por meio da aprovação ou não do *fast-track* (via rápida) ao poder Executivo norte-americano para a negociação de acordos internacionais como o NAFTA e atualmente a ALCA. Caso houvesse um



mecanismo como esse no Brasil, o processo de integração regional e suas consequências para o país poderiam ser melhor acompanhados pelo Congresso Nacional, que poderia rejeitar sua implementação na medida em que seus impactos fossem negativos aos grupos econômicos e sociais brasileiros. Entretanto, no caso do Mercosul, isto não é suficiente, visto que ele objetiva a criação de um mercado comum.

Portanto, a longo prazo, seria vantajoso para a integração se houvesse maior possibilidade de atuação direta dos parlamentares, o que se refletiria positivamente sobre a atual indiferença da maioria dos partidos políticos brasileiros em relação ao Mercosul, como pudemos verificar no capítulo 4. Isto poderia ocorrer se fosse possível aumentar paulatinamente seu papel no processo decisório, inclusive o próprio papel da Comissão Parlamentar Conjunta.

Deste modo, seria possível canalizar os interesses dispersos em disputa no seio da sociedade em busca de meios que possam se afirmar no âmbito regional para o âmbito de uma estrutura institucional que poderia inclusive ser um Parlamento regional, estabelecendo assim um órgão legislativo supranacional que zele pelos interesses regionais, impondo sanções, caso necessárias, aos Estados nacionais, como ocorre na Europa.

Nesta direção, a participação do setor privado torna necessárias medidas que possam favorecer a valorização destes espaços no Mercosul - Subgrupos de Trabalho e Foro Consultivo Econômico-Social, bem como Comissão Parlamentar Conjunta - estimulando e transferindo para a estrutura institucional os interesses que poderiam nos âmbitos nacionais prejudicar o processo de integração.

Além disso, os partidos políticos e os parlamentares brasileiros, certamente, passariam a se interessarem pelo processo de integração na medida em que constituiria-se em seu âmbito instituições regionais onde se poderia disputar poder político, que segundo WEBER (1974) é o principal papel desejado a ser desempenhado por partidos e parlamentares em qualquer forma de associação, garantindo assim legitimidade à política externa brasileira no Mercosul, ao possibilitar que seja inserido em seu âmbito, por esses atores políticos, demandas dos grupos econômicos e sociais que eles representam no âmbito nacional, estabelecendo, dessa maneira, os tão virtuosos "canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional" (LAFER, 2001).



Neste sentido, seria também possível e necessário a adoção de órgãos supranacionais no Mercosul no âmbito do executivo e do judiciário que incorporassem uma visão regional de longo prazo e zelassem por esses interesses, como ocorre atualmente no caso europeu.

Sendo assim, de fato o valor democracia seria compartilhado pelo bloco regional, inclusive no tocante à sua política exterior, com aplicabilidade formal tanto no nível nacional quanto nas estruturas institucionais do bloco regional. Desta forma, a imagem negativa do bloco em se tratando de democracia seria afastada.

Além disso, propiciaria-se a curto e médio prazo a criação de mecanismos e canais institucionais no âmbito nacional, que garantiria autoridade e representatividade à política exterior brasileira de integração regional, bem como a longo prazo, iniciaria-se o movimento de construção de estruturas supranacionais fundamentais ao aprofundamento do processo integracionista, na medida em que os partidos políticos e os parlamentares e demais atores políticos passassem a visualizar o espaço regional para a implementação de políticas comuns.

Contudo, enquanto a situação manter-se assim, o bloco regional terá uma apreciação positiva no tocante à promulgação de uma cláusula democrática nas relações entre os países, a qual terá que coexistir com a crescente sensibilidade em relação ao chamado déficit democrático na política exterior, expresso na impossibilidade institucional de participação de atores que tendem a basear suas atuações basicamente no Legislativo, como são os casos de parlamentares e partidos políticos, os quais poderiam representar os grupos econômicos e sociais interessados no processo de integração de uma forma mais salutar à totalidade do Mercosul.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, Emanuel (1997) "Seizing the middle ground: constructivism in world politics" *European Journal of International Relations* (Londres: Sage Publications) Vol. 3, Nº 3.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (1997). "O Mercosul: Balanço atual e perspectivas de consolidação" in *A agenda política e institucional do Mercosul. Aportes para a integração regional. Série Debates, nº 14*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- ALIMONDA, Héctor (1992). "O Mercosul: perspectivas para a sociedade e para a política" *Indicadores Econômicos, vol. 20, no. 1*. FEE maio.
- ALMEIDA, Hamilton (08 a 14/06/1998) "Parlamento europeu não pode ser modelo" *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 3, nº 112, p. 11.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1993-a). "A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações" *Boletim de Integração Latino-Americana, no. 9*. Brasília: MRE/SGIE/NAT.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1993-b). "O Mercosul institucional" in *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional*. Rio de Janeiro: Edições Aduaneiras.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1998) *O Mercosul: fundamentos e perspectivas* (São Paulo: LTr).
- ALVAREZ, Gabriel Omar (2000). *Mercosur Ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cone Sur*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília.
- AMARAL JR., Alberto do (1994). "Mercosul: questões políticas e institucionais" in *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI).
- AMORIM, Celso Luiz Nunes e PIMENTEL, Renata Prata Saint-Clair (1991). "Iniciativa para as Américas - o Acordo do Jardim das Rosas". 60 Anos de Política Externa II. Seminário Nacional. São Paulo: Programa de Política Internacional e Comparada/USP.
- ARAÚJO JR., José T. (1991) "Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul" *Revista de Economia Política vol. 11, no 2*. Rio de Janeiro.
- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David e KOHLER, Martin (edited by) (1998). *Re-imagining political community* (Cambridge: Polity Press).
- ARON, Raymond (1962) *Paix et guerre entre les nations* (Paris: Éditions Calmann-Lévy).



- ARRIGHI, Giovanni (1994). *O longo século XX*. São Paulo: Unesp.
- ARROYO, Monica. (1993) "Mercosul: novo território ou ampliação de novas tendências?" In: SCARLATO, F.C.; SANTOS, M.; SOUZA, M.A. de; ARROYO, M.(orgs.). *O novo mapa do mundo. Globalização e espaço latino-americano*. São Paulo: Hucitec-Anpur.
- ATAS DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).
- BANDEIRA, Moniz (1993). *Estado nacional e política internacional na América Latina - O continente nas relações Argentina-Brasil (1910/1992)*. São Paulo: Ensaio.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. (1992). "O impacto do Mercosul sobre o sistema legislativo brasileiro" (mimeo). São Paulo.
- BARBOSA, Rubens (1992). "O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)" in *Anais do II Seminário Nacional do Projeto 60 Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: NUPRI/USP.
- BARBOSA, Rubens A. (1991) *A América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira (2000). *A economia como ela é ...*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- BIANCO, Carlos. Entrevista (26/09/2000). São Paulo.
- BONANATE, Luigi (1989) "Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali". In: BONANATE, Luigi; CAFFARENA, Anna e VELLANO, Roberto. *Dopo l'anarchia*. Milano: Franco Angeli.
- BORNHAUSEN, Paulo (10 a 12/02/1997) "Partidos Políticos e o Mercosul" *Gazeta Mercantil Latino Americana*. São Paulo, Ano 1, no 44, p. 10.
- BRADFORD Jr., Colin I. (1992). "Integração regional e estratégias de desenvolvimento num contexto democrático" *Política Externa*, vol. 1, no 2. São Paulo: Paz e Terra/ Programa de Política Internacional e Comparada - USP.
- BRENNER, Robert (1998). The economic of global turbulence. In: *New Left Reviv*, 228.
- BUENO, Clodoaldo (1997). *Passado e presente das relações Brasil-Argentina*. In: *Série Assuntos Internacionais - 51*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP.
- BULL, Hedley (1995) *The anarchical society: a study of order in world politics*. Londres: Macmillan.
- CAPUTO, Dante M. e SABATO, Jorge F. (1991) "La integración de las democracias pobres: oportunidades y peligros". Buenos Aires: mimeo.
- CAREY, John; SHUGART, Matthew (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAREY, John; SHUGART, Matthew (1998). "Poder executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37.

CARNEIRO, Dirceu (12/04/1994). Entrevista. Brasília.

CARTILHA DO MERCOSUL. (1996) In: *Comissão Parlamentar Conjunta*.

CASTRO SANTOS, Maria Helena (1997). "Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente". In: *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 335-376.

CHACON, Vamireh (1985). *História dos partidos brasileiros*. Brasília: UNB, 2º ed.

CHECKEL, Jeffrey T. (1998) "The constructivist turn in international relations theory". *World Politics*. New York, Nº 50.

CHESNAIS, François (1995). "A globalização e o curso do capitalismo de fim de século". In: *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 5, p. 1-30.

CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

CHESNAIS, François (1997). "Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo". In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 1, p. 7-34.

CHESNAIS, François (1998). "Introdução geral". In: CHESNAIS, François (coord.) (1998). *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã.

COELHO, Lúdio (1998) "Editorial" *Informativo Mercosul*. Brasília: Instituto Brasil Século XXI, Ano 2, No 7.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (02-05/08/95) "Ata nº 1/95. V Reunião da Comissão Parlamentar Conjunta". Assunção.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (1991 a 1998). "Atas das Reuniões".

CONSELHO DO MERCADO COMUM (24 a 26/06/1996) *Ata da X Reunião*. Buenos Aires e San Luis.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 (2000).

CORSI, Francisco (2000). *O plano real: um balanço crítico (1994-1998)*. Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências/Unesp (mimeo).

COX, Robert W. (1986). Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: *Millennium, Journal of International Studies*, 10: 126-55.

CRUZ, Sebastião C. Velasco (2000). *Desencontros: O Brasil e o mundo no limiar dos anos 80 (mimeo)*.

DAHL, Robert A. (1985). *A preface to economic democracy*. Berkeley: University of California Press.

DECLARAÇÕES DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

- DEL ROIO, Marcos Tadeu (1999). *Globalização e dimensões da crise brasileira*. In: *Cadernos da Faculdade de Filosofia e Ciências*, nº 11, Marília.
- DISPOSIÇÕES DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).
- DRUMMOND, Maria Cláudia (1993). "O Mercosul político: a Comissão Parlamentar Conjunta". *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília: Ministério de Relações Exteriores, nº 8.
- FERNANDES, Maria Cristina e GRAMACHO, Wladimir (20/07/1995). "ACM faz críticas ao Mercosul" *Gazeta Mercantil*. São Paulo.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando (1997). "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". In: *Novos Estudos Cebrap*, 47, pp. 127-154.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- FLEISCHER, David V. (1981). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: UNB, vol. II.
- FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto (1997). *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas*. Brasília: Vest-Com.
- FOLHA DE SÃO PAULO (1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000).
- FONSECA Jr, Gelson (1999). "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil". In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo. *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP.
- FORO DE SÃO PAULO (30 e 31/07/97). "Projeto de Declaração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo". Porto Alegre.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo (1974). *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega.
- FRANKEL, Ben (1992). *Las utopias posindustriales*. Valencia: Ediciones Alfonsos el Magnanim.
- GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares (1997). "Conflito entre Normas do Mercosul e Direito Interno". *Informativo Mercosul*. Brasília: Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta/Caixa Econômica Federal, Ano 2, Nº 6.
- GILPIN, Robert (1987). *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- GM (04/09/97). Senado argentino imobiliza Menem na negociação do açúcar. Buenos Aires, Nacional, p. 4.
- GM (05/09/97). Em nota oficial, Itamaraty manifesta "Séria preocupação". São Paulo, Nacional, p. 4.
- GM (05-07/09/97). Menem pode apelar à Corte Suprema. Buenos Aires, Nacional, p. 4.

- GM (17/09/97). Exportadores debatem crise do açúcar – Reunião de brasileiros e argentinos avalia que solução para impasse ainda vai demorar. São Paulo.
- GM (1997). Menem reafirma posição contra proteção a açúcar. Buenos Aires.
- GM (27/05/97). Argentina mantém proteção ao açúcar. São Paulo, Economia, p. 5.
- GM (Gazeta Mercantil) Latino-Americana (19-25/05/97). Disputa pelo açúcar. Belo Horizonte, p. 14.
- GM Latino-Americana (27/09-02/10/97). Frepaso lidera pesquisa eleitoral. Buenos Aires, p. 12.
- GRUPO MERCADO COMUM (1992). "Regimento Interno". In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.). *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais.
- GUELAR, Diego Ramiro (1997). "Las "Familias Políticas" del Mercosur". Buenos Aires, Junio,(mimeo).
- HALLIDAY, Fred (1986). *The making of second cold war*. Londres: Verso.
- HIRST, Monica (1991). *Reflexiones para un analisis político del Mercosur*. Buenos Aires: FLACSO.
- HIRST, Mônica (1988). "Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil". In: *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3.
- HIRST, P. & THOMPSON (1998). *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes.
- HOBSBAWM, Eric (1995). *Breve século XX*. São Paulo: Paz e Terra.
- HOFFMANN, Jürgen e HOFFMANN, Reiner (1998). "Globalização – Riscos e oportunidades para a política trabalhista na Europa" in VIGEVANI, Tullo e LORENZETTI, Jorge (coords.) *Globalização e Integração Regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: Cedec/Fapesp/Escola Sul-CUT/LTr.
- HUNTINGTON, Samuel (1970). *Authoritarian politics in modern society*. Nova York: Basic Books.
- HURRELL, Andrew (10/09/99) "Questions on Brazilian foreign policy". Seminário no CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea). São Paulo.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. (1974). "Transgovernmental relations and international organizations" in: *World Politics - A quarterly journal of international relations*. Princeton: Princeton University, vol. XXVII, nº1, pp.39-62.
- KEOHANE, R. and NYE, Joseph. (1981). "Transnational Relations and World Politics: an introduction". in *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, Harvard.



- KEOHANE, R.. (1989). "Neoliberal Institutionalism: a perspective on world politics". in *International Institutions and State Power*. Westview Press.
- KEOHANE, Robert. (1992). "Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica". in: Moisés, José Álvaro (org.). *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra/Política internacional e comparada - USP.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. (1989). *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1976). *Power and money: The economics of international politics and the politics of international economics*. New York: Basic Books.
- KING, D. (1987). *The new right*. Chicago: The Dorsey Press.
- KRASNER, Stephen D. "Cause strutturali e conseguenze del concetto di regime. In: BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlos M.(a cura di). *Teoria e analisi delle relazioni internazionali*. Bologna. Il Mulino, 1986.
-
- "Transforming international regimes". In: OLSON, William Clinton (ed.). *The theory and practice of international relations*. Englewood Cliffe, Printice Hall, 1991.
- LAFER, Celso (1994). "Sentido estratégico do Mercosul" in *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI).
- LAFER, Celso (1997). "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica". In: *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro: IRI/PUC) Vol. 19, Nº 2.
- LAFER, Celso (29/01/2001). *Discurso pronunciado em sua posse como Ministro de Relações Exteriores brasileiro*. Brasília.
- LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, Fernando Henrique (1975). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LAMPREIA, Luiz Felipe (04/10/99). "A política exterior do Brasil". Seminário no IEA/USP (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo). São Paulo.
- LEIS, Héctor Ricardo (1998). "As desventuras teórico-críticas do ambientalismo na sociedade globalizada". In: *Contexto Internacional*, nº 2, vol. 20, Rio de Janeiro: IRI/PUC.
- LIMA Jr., Olavo Brasil (1993). "A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático". In: *Dados*, vol. 36, n. 1, pp. 89-117, Rio de Janeiro.
- LIMA Jr., Olavo Brasil (1997). *Instituições políticas democráticas – O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. (1995). "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". In: *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, pp. 497-525.

- LOPES, Ney (24 a 30/03/1997). "O futuro do continente" *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano I, nº 50, p. 4.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (1999). *Mercosul: a emergência de uma nova sociedade*. São Paulo: CEDEC, Relatório final de pesquisa para o CNPq – 1ª Fase.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. (1996). *Mercosul e Sindicatos: a participação das centrais sindicais no subgrupo 11*. Dissertação de Mestrado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo.
- MARIANO, Marcelo Passini (1992). "Decisões Políticas e Institucionalização no Mercosul" in *Cadernos CEDEC*, nº 32. São Paulo: CEDEC.
- MARIANO, Marcelo Passini (1998). *A Estrutura Institucional do Mercosul*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo.
- MARIANO, Marcelo P. (2000). Estados sub-nacionais e integração regional: o caso do Estado de São Paulo no Mercosul. Marília (mimeo).
- MARX, Karl (1986). *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural.
- MATHIAS, Meire (1999-a). *O Brasil e o Mercosul: Paradoxos de uma política externa*. Dissertação de mestrado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. São Paulo.
- MATHIAS, Meire (1999-b). "O processo de integração regional". In: *Revista Novos Rumos*, Ano 14, No. 30, pp. 65-71, São Paulo: IAP/Ipsa.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de (1998). Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro – Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- MENEGUELO, Raquel (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (de 1985 a 1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MISES, L. Von (1986). *La acción humana*. México: Sarpe.
- MONTORO, Franco (1995). *Parecer da Comissão de Relações Exteriores do Congresso brasileiro favorável à aprovação do Protocolo de Ouro Preto*. Brasília: Comissão de Relações Exteriores.
- MORACVSIK, Andrew (1994). "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. in: BULMER, Simon; ANDREW, Scott. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global contest*. Oxford: Blackwell Publishers.
- MORACVSIK, Andrew (1997). "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. In: *International Organization*, vol 51, n.4, p. 513-554, San Diego/University of California.

- MOUFFE, Chantal (1981). Democracia y nueva derecha. In: *Revista Mexicana de Sociologia*. México.
- NARDIN, Terry (1987). *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- NEUMMAN,
- NOVAES, Carlos Alberto Marques (1994). "Dinâmica institucional e representação". In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 38, São Paulo.
- NYE Jr., Joseph S (1992). *Bound to Lead: the changing nature of American power*. New York: Basic Books.
- OESP (05/09/97). Lampreia lamenta decisão de parlamentares. São Paulo, *Diplomacia*, p. A10.
- OESP (06/09/97). Câmara ameaça retaliação contra Argentina. São Paulo, *Diplomacia*, p.A12.
- OESP (08/09/97). Ministro argentino condena taxaço do açúcar. São Paulo, *Diplomacia*, p. A6.
- OESP (09/09/97). ACM cobre reação à taxaço do açúcar. São Paulo, *Diplomacia*, p. A11.
- OESP (05/09/97). Argentina mantém taxaço ao açúcar brasileiro. São Paulo, *Diplomacia*, p. A12.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de (2000). *Elites Argentinas e Brasileiras: parâmetros analíticos para o estudo de "Sistemas de Crenças" nas relações internacionais*. (mimeo). São Paulo.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de.(1997). Mercosul: os caminhos para a integração e algumas perspectivas para o futuro. Marília: Departamento de Ciências Políticas e Econômicas.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (1998). "A teoria intergovernamentalista liberal e o sentido político-social do Mercosul. In: *Revista de Iniciação Científica da Faculdade de Filosofia e Ciências*, vol. 1, n. 1, p. 32-47. Marília.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1995). "Notas sobre o processo de integração do Mercosul". São Paulo.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (25/09/93). "Carta de Curitiba, Primeiro Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul". Curitiba.
- PEÑA, Félix (1992). "Pré-requisitos políticos e econômicos da integração". In: *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, Vol. 1, Nº 2.
- PIERNES, Guillermo (09 a 15/06/1997). "O novo cenário do Mercosul". *Gazeta Mercantil Latino Americana*. São Paulo, Ano 2, nº 61, p. 12.

PROGRAMA DO PMDB, 1996.

PROGRAMA DO PSDB, 1998.

PROGRAMA DO PFL, 1998.

PROGRAMA DO PTB, 1996.

PROGRAMA DO PPB, 1996.

PROGRAMA DO PT, 1998.

PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994.

PUTNAM, Robert (1993). "Diplomacy and domestic politics – The logic of Two Level Games". In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert (1993). *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles: University of California Press.

QUINTAR, Aida; ARGUMEDO, Alcira (2000). Argentina: os dilemas da democracia restringida. In: *Lua Nova*, nº 49, São Paulo: Cedec.

REGULAMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (1998). Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Recuperado em: 20/09/1998.

REGULAMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000).

RESOLUÇÕES DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

SANTOS, Barbara Mourão dos (1997). *União Econômica Européia: Formação e aspectos jurídicos (mimeo)*. Franca.

SCHMITTER, Philippe C. (1998). *How to democratize the European Union: citizenship, representation, decision-making in the emerging euro-polity*. Florença: Istituto Universitario Europeo, (mimeo).

SCHUMPETER, Joseph A. (1979). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: George Allen and Unwin.

SCHVARZER, Jorge (1999). "Um bloque exitosa en crisis. El Mercosur y un sócio demasiado grande". In: *Nueva Sociedad*, nº162, Caracas.

SILVA, Luiz Afonso Simoens (2000). *Organismos multilaterais e política de integração financeira no Mercosul*. São Paulo: Fundap/Puc/Cedec.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". In: *América Latina/Internacional*. Buenos Aires: FLACSO, Vol. 1, Nº 2.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (2000). "Instituições democráticas e política exterior". In: *Contexto Internacional*, nº 2, vol. 22. Rio de Janeiro: IRI/PUC.

- STARLING, Sandra (1995). "Declaração de voto da Deputada Sandra Starling sobre o Parecer do relator Deputado André Franco Montoro sobre o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul". Brasília: Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados: Atas.
- STUART, Ana Maria (1996). "Um balanço político da reunião do Mercosul". *Carta Internacional*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada.
- TACHINARDI, Maria Helena (20 a 22/11/1995-b). "Brasil, entre os interesses nacionais e os do Mercosul". *Gazeta Mercantil*. São Paulo.
- TACHINARDI, Maria Helena (28/06/1995-a). "Deputados questionam os acordos do Mercosul". *Gazeta Mercantil*. São Paulo.
- TAMAMES, Ramón. *Diccionario de Economía*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- TAVARES, Maria da Conceição (1999). *Receita para o caos: arrogância, incompetência e cinismo*. In: *Praga*, nº 7.
- TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo (1998). *Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia americana*. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. *Poder e dinheiro – Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- TOLEDO, Enrique de la Garza (1995). Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (org.) (1995). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez/Cedec.
- TRATADO DE ASSUNÇÃO (1991).
- VEIGA, Pedro Motta. (1992). "A evolução do Mercosul no período de transição: hipóteses, alternativas e cenários". Brasília: IPEA (mimeo).
- VEIGA, João Paulo Cância (1999). *As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo.
- VIGEVANI, Tullo *et alli* (1998). *Globalização e regionalização no Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração*. São Paulo: Cedec (Relatório final de pesquisa para a FUNAG-MRE/FINEP).
- VIGEVANI, Tullo (1998). *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr/FAPESP/CEDEC.
- VIGEVANI, Tullo (1999). *Disciplina em relações internacionais no curso de graduação em Ciências Sociais*. Marília: Unesp.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello (1999). "Estratégias e alianças entre os atores sociais". In: CHALOULT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto de (1999). *Mercosul, Nafta e Alca – A dimensão social*. São Paulo: LTr.



VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2000). "Democracia e atores políticos no Mercosul". In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (2000). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO.

WAGNER, José Carlos Graça (1985). *Partidos políticos no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados.

WEBER, Max (1974). "Parlamentarismo e governo numa Alemanha Reconstruída" *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: Abril Cultural.

WEBER, Max (1996). *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura.

WENDT, Alexander (1994). "Collective identity, formation and the international state". In: *American Political Science Review*. Washington, Vol. 88, Nº 2.



