

Rodrigo Alves Correia

**Democracia e MERCOSUL: Um binômio
verdadeiro?**

UNESP – Marília

2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA

Democracia e Mercosul: Um Binômio Verdadeiro?

Rodrigo Alves Correia

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Faculdade de
Filosofia e Ciências da Universidade
Estadual Paulista, Campus de Marília.

Orientador: Prof. Dr. José Blanes Sala

Marília
2011

Ficha catalográfica elaborada pelo
Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Correia, Rodrigo Alves.

C824d Democracia e Mercosul : um binômio verdadeiro? /
Rodrigo Alves Correia. – Marília, 2011
151 f. ; 30 cm.

Tese (doutorado – Ciências Sociais) – Universidade
Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2011

Bibliografia: f. 144-151

Orientador: José Blanes Sala

1. Democracia. 2. Mercosul. 3. Soberania. 4. Brasil –
Política exterior. 4. Integração Regional – Processos.
I. Autor. II. Título.

CDD 321.8

Resumo

Se tomarmos como referência uma visão de política como um processo de construção de consensos pelo diálogo, o estágio atual do Mercosul mostra que não há amadurecimento do processo decisório nem a criação de um novo espaço público regional. Assim, a comunicação limitada - aqui entendida como baixo nível de representatividade -, leva a resultados limitados no aprofundamento da democracia na região. Isso afeta tanto a própria estrutura decisória do bloco, quanto a possibilidade da criação de uma sociedade "regional" mais avançada em seus valores de respeito à liberdade e dignidade humana, seja por parte dos cidadãos ou por parte dos Estados. Diante disso, supomos que existe um descolamento entre exercício democrático e o processo decisório no Mercosul, que merece ser mais detidamente explorado.

Palavras Chave: 1.Mercosul 2. Soberania 3.Política Exterior do Brasil
4.Processos de Integração Regional 5.Itamaraty 6. Democracia

Abstract

If we take as reference a view of politics as a process of consensus building through dialogue, the current stage of Mercosur shows that there is no maturation of decision-making process nor the creation of a new regional public space. Thus, the limited communication - understood here as a low level representation - leads to limited results in democracy development in the region. This situation affects both their own decision-making structure of the block, and the possible creation of a regional society more advanced in their values of respect for human dignity and freedom, either by individuals or by states. Therefore, we assume that there is a detachment between democratic exercise and decision-making process in Mercosur, which deserves to be explored more closely.

Keywords: 1.Mercosur 2. Sovereignty 3. Brazilian Foreign Policy

4.Regional Integration Process 5.Itamaraty 6. Democracy

“Em sociedades complexas, a formação da vontade e da opinião deliberativa dos cidadãos – fundada no princípio da soberania do povo e nos direitos do homem – constitui em última instância o meio para uma forma de solidariedade abstrata, criada de modo legal e reproduzida graças à participação política.”

Jürgen Habermas

Agradeço de forma muito especial os meus grandes mestres ao longo da vida acadêmica e de estudos: ao meu orientador, Blanes, pelo companheirismo liberdade e confiança, a meu mestre anterior, Tullo Vigevani e a meu primeiro grande mestre, Adilson José Costa Oliveira.

Agradeço à banca pela disposição e compreensão e à Capes pelo financiamento de parte do tempo dedicado a esta pesquisa.

Dedico esta tese a meu pai

Sumário

Introdução	10
Sobre a natureza do poder e a idéia de legitimidade	10
O sistema político nacional	11
A integração regional avançada	13
Cap.1 Sobre a natureza do poder e a idéia de legitimidade	16
1.1 Introdução	16
1.2 Sobre o Estado e a Origem do Poder Político	20
1.3 As Características do Poder no Âmbito da Política	28
1.3.1 Ponto de vista jurídico	39
1.4 Representação Política e Democracia	40
1.5 Soberania, Legitimidade e processos de Integração Regional	44
Cap.2 O Interesse Nacional	52
2.1 A Interpretação do Interesse Nacional	52
2.2 O poder formal no Estado	62
2.3 Política externa no contexto da democracia e do regime Autoritário	67
Cap.3 O Locus do poder	75
3.1 Local x Geral	83
3.2 O Pacto Homologatório	99
Cap.4 Regionalismo e Democracia	109
4.1 Relações Bilaterais e Soberania	110
4.2 Dificuldades de Avanço no Mercosul	117
4.3 Novos Atores políticos na América do sul, e o Impulso Regional	129
Considerações Finais	140
Bibliografia	144

Introdução

Sobre a natureza do poder e a idéia de legitimidade

O início deste trabalho discute a natureza do poder político e o alcance da democracia. Pensando o caso brasileiro, podemos considerar que aquilo que chamamos de democracia é na verdade uma estrutura de poder caracterizada por processos políticos assentados na delegação de poder, e não na representação, de modo que temos uma cidadania limitada, com baixo índice de participação.

Naturalmente, não consideramos governo legítimo apenas aqueles onde há participação direta do cidadão no exercício do poder (o surgimento da democracia moderna, marcado pelas revoluções francesa e americana são cruciais no entendimento de que a moderna democracia incorpora a noção de representatividade e legitimidade como pedras angulares. Estados modernos, extensos e populosos não podem ser pensados como as cidades Estado da Grécia antiga). Ainda assim, a idéia de participação é fundamental.

A proposta de John Stuart Mill, de que “a política civiliza”, é aqui incorporada, como elemento importante da argumentação sobre a legitimidade e alcance da democracia brasileira e do processo de integração regional.

Nossa posição acerca do sistema político brasileiro e do Mercosul é a de que em ambos os casos, precisamos de mais densidade, mais espírito de cidadania, visto que ambos têm um sentido que transcende a mera institucionalidade. Não cabe num trabalho como este discutir o sentido do Estado em si mesmo, mas é absolutamente necessário abordar esta questão no que se refere ao processo de integração regional. Conforme discutiremos mais adiante, um processo de união política entre Estados tem a capacidade de produzir uma mudança qualitativa nas relações políticas em alto nível entre

estes próprios Estados. Esta maior aproximação leva a um aumento da confiança entre as lideranças nacionais, e a maior possibilidade de cooperação¹.

Uma sociedade avançada nos moldes liberais atuais é fruto de cidadania, noção de direitos e deveres individuais e coletivos, que incluem vigiar, fiscalizar e participar do sistema político, numa atitude que permita ao indivíduo sentir-se incluído. Levando-se em conta nosso processo de formação histórica, estas características estão longe de representar a sociedade brasileira. Supondo-se que só há transformação efetiva na relação Estado-sociedade quando ambos incorporam em nível mais elevado noções de transparência, racionalidade, equilíbrio; acreditamos que um processo de integração regional com as características do Mercosul poderia ter um papel importante na catalização de um processo transformador que contribuiria decisivamente para o amadurecimento das relações políticas nacionais e também no âmbito de todo o espaço regional onde ele está inserido.

O sistema político nacional

O Congresso Nacional é um bom exemplo de como não incorporamos valores democráticos efetivos. Nosso Congresso funciona baseado numa lógica de delegação de sua autoridade em relação ao poder executivo, especialmente no que diz respeito à tramitação de projetos referentes a política externa (COUTO, 1991). Os discursos que analisamos em trabalho anterior e tornamos a discutir agora, mostram que em relação à integração regional, não há de fato interesse autêntico, visto que entre outras coisas, este é um tema que tem difícil correlação com o ambiente eleitoral².

¹ Pensando nas duas principais teorias de integração regional, tanto a perspectiva neofuncionalista quanto a intergovernamentalista admitem ao menos mais estabilidade nas relações entre estados (caso do intergovernamentalismo). O neofuncionalismo pressupõe que a integração regional influencie decisivamente as sociedades envolvidas, de modo a alterar a natureza das relações políticas, criando inclusive um senso de identidade regional, para além do nacional.

² Deputados que atuam em função de temas de política externa não conseguem visibilidade eleitoral, visto que este não é um tema afeto ao debate eleitoral.

Os discursos vazios comprovam que a câmara de ressonância do interesse nacional³ reflete a nossa lógica interna de relação com o poder e de cidadania limitada também nas discussões sobre política externa e integração regional. Poderíamos então afirmar que a mesma problemática das nossas relações políticas internas são parte componente dos elementos que limitam o aprofundamento da integração regional.

As relações políticas estabelecidas no Brasil, em geral possuem caráter clientelístico ou semi-clientelístico (AVELAR E LIMA, 2000; COUTO, 1991), de modo que em geral visam a perpetuação de elites locais, através de certas práticas, que passam em geral por privilegiar em sua atuação política a concessão de benefícios para seus “currais” eleitorais, em detrimento das necessidades mais gerais do país. Dentro do Congresso, as questões mais gerais, que englobam a universalidade, ou seja, o interesse da nação, parecem não ter vez, em detrimento de questões localizadas, que dizem respeito a grupos restritos⁴.

Desse modo, embora segundo algumas interpretações o Congresso Nacional deva apenas aprovar ou rejeitar propostas de tratados, e não legislar sobre estas questões (MAZZUOLI, 2001), a política externa, para Honório Rodrigues⁵, nasce do interesse nacional e dos desejos e aspirações da população. Porém, da mesma forma que a política interna, ela continua sendo uma política de elite e de classe, definida por interesses particularistas. Para este autor a materialidade do interesse nacional define-se efetivamente na elaboração do orçamento de Estado, no entanto, a ampla prevalência do

³ Nas palavras de José Honório Rodrigues.

⁴ Pesquisa de Lúcia Avelar e Fernando Dias de Lima demonstra que não só os partidos ligados às elites, principalmente as agrárias, que são os que de fato definem a arena política nacional tanto por comporem a base governista quanto por serem maioria no Congresso, obtém sua votação mais expressiva nos municípios de pequeno porte, mas também nos de pior qualidade de vida (geralmente estes aspectos se confundem).

⁵ “Como uma filha nasce dos interesses nacionais, isto é, dos interesses do povo e da união, acrescidos de princípios ou propósitos como os da segurança, da não intervenção, da autodeterminação, do anticolonialismo, da proteção ao comércio externo e da paz, todos harmônicos e coesos com o interesse nacional” (RODRIGUES, 1966:82)

Executivo na definição de política externa, representado por sua incontestada *expertise* não altera o fato de que esta continua sendo, no fim de tudo, uma expressão do jogo de forças local. De outro modo: *“A política externa é apenas a outra face da política nacional e um dos representantes do pensamento conservador no Itamaraty, João Neves da Fontoura, escreveu que ‘em essência não há duas políticas, mas uma só’”* (RODRIGUES, 1966: 82-83).

A integração regional avançada

As dificuldades estruturais em relação ao aprofundamento da qualidade da nossa democracia poderiam ser mais facilmente contornadas se atuarmos em bloco.

Da mesma forma que a política externa afeta e direciona a política externa, podemos supor que a recíproca é verdadeira. Um bloco político/Econômico criado com a função de aumentar o poder relativo dos Estados-membro no cenário internacional, pode vir a influenciar a política interna. Esta afirmação é invulgar, mas não é inovadora. Mesmo as teorias de integração regional incorporam esta possibilidade em seus arcabouços teóricos⁶.

Supomos que existe um descolamento entre exercício democrático e o processo decisório no Mercosul, que merece ser mais detidamente explorado, se tomarmos como referência uma visão de política como um processo de construção de consensos pelo diálogo⁷. Se há um lag de participação popular, não há amadurecimento do processo decisório no âmbito da criação de um espaço público. Assim, a comunicação limitada - aqui entendida como baixa representação popular -, leva a resultados limitados no aprofundamento da

⁶ Há aqui uma relação especialmente importante com a teoria neofuncionalista, embora ela não seja a única que prevê tal influência.

⁷ “Com base em modelo derivado do uso da linguagem, desenvolvido a partir de 1970, esse autor propõe, nos anos 1980, uma ética da comunicação que, nos anos 1990, incorpora um procedimento democrático e proporciona base para a justificação dos direitos. Em vez de recorrer a abordagens derivadas da idéia do contrato social entre indivíduos racionais isolados, Habermas liga a interpretação e a validação dos direitos à anuência democrática” (Schumacher, 2004:76-77).

democracia na região, tanto na própria estrutura decisória do bloco, quanto no que diz respeito à criação de uma sociedade “regional” mais avançada em seus valores de respeito à liberdade e dignidade humana, tanto por parte dos cidadãos quanto por parte dos Estados⁸.

A visão de Estado que usaremos neste trabalho é a de que ele representa um elemento civilizatório importante. Se o Estado não é apenas uma unidade administrativa, ele agrega valor humano ao indivíduo. Em outras palavras: segundo John Stuart Mill (1981), a participação popular no sistema político implica um processo importante de aprendizado social. Tendo-se isso em mente, aqui deve ficar clara a “falta de legitimidade” da política externa do país que é o coração do Mercosul, e como isso cria dificuldades para que o Estado fale em nome do coletivo. Temos uma política interna que não privilegia a cooperação solidária: o discurso romântico da diplomacia não reverbera na sociedade nem na classe política, diferentemente do que aconteceu na Europa.

Comparando-se com o caso europeu, nota-se que há um déficit democrático típico do regionalismo. Segundo Habermas, “com efeito, os processos democráticos desenvolvidos nos Estados-nação estão desesperadamente atrasados em relação à integração econômica supranacional (tradução nossa)”⁹ (HABERMAS, 1998:67) Nem mesmo a União Européia pôde fugir a essa realidade. No caso do Mercosul, entretanto, o impacto disso é mais profundo:

Lá, o déficit impulsiona em direção à integração (eurocracia, comunidades epistêmicas transnacionais criadas com interesses que ganham dinâmica própria e que impulsionam a institucionalização do processo. No caso europeu, o déficit democrático deve-se a elementos que dizem respeito à própria dinâmica

⁸ Eventualmente poderia caber aqui uma discussão sobre o papel e o tamanho do Estado. Não pretendemos estender demais a definição de conceitos e determinar tão detalhadamente os limites das fronteiras do Estado, embora a importância do mesmo seja central neste trabalho. A razão disso é o fato de que embora aparentemente seja um tema consolidado no jargão político, o tema do Estado está em constante transformação, e é desesperadoramente amplo para ser abordado de forma completa. Basta-nos aqui usar uma abordagem suficiente, mesmo que não esgotando o tema.

⁹ “em effet, les processus démocratiques structurés par les États-nations sont désespérément en retard par rapport à l’intégration économique supranationale”

da institucionalização, ou seja a burocratização e a dificuldade de controle de um processo com instâncias novas e cada vez mais distantes do povo, que teria dificuldades em acompanhar o dia-a-dia da tomada de decisões.

No nosso caso, o déficit democrático contribui para bloquear uma aproximação maior, já que ele é ocasionado por um comportamento não colaborativo, em oposição ao que acontece no caso europeu. A instabilidade política dos Estados-membro, juntamente com a desconfiança mútua das elites políticas não permitiu a criação de um ambiente propício à colaboração supranacional. Além do aspecto da burocratização mencionado acima, supomos que haja um agravante: aqui ele é ocasionado também por um comportamento específico das elites políticas, que têm pouco interesse na formulação de política externa¹⁰ (questão da delegação x representação).

Outro aspecto importante é a dificuldade em se obter consenso até mesmo internamente em termos de solidariedade no que diz respeito a solução de problemas, o que segundo supomos, impregna também a regionalização quando estão em pauta discussões sobre a coordenação das políticas macroeconômicas e os mecanismos de solução de controvérsia.

¹⁰ Assunto desenvolvido no capítulo 2

Capítulo 1

Sobre a natureza do poder e a idéia de legitimidade

1.1 Introdução

Neste capítulo abordaremos a questão da formação do poder.

O poder político tem uma determinada função social, que seria em última instância, garantir um mínimo de coesão social, capaz de garantir a existência do corpo político. É importante entender sua origem, para determinar a possibilidade de cooperação em termos de atividade política. Se inicialmente o poder político impõe a idéia de submissão, a possibilidade de cooperação está igualmente colocada, uma vez que a estabilidade trazida torna possível cooperar para construir, transformar e moldar.

Ao racionalizar o exercício da autoridade, o poder político exercido de maneira funcional permite como subproduto a formação da própria estrutura social. A cooperação e a sociabilidade existentes no interior do corpo político são cruciais para se determinar a possibilidade de cooperação duas ou mais unidades políticas independentes, ou seja, a possibilidade de criar uma integração regional efetivamente funcional depende de como o poder está instituído em seus Estados-membro.

Antes de avaliar a política externa, tentaremos estabelecer alguns parâmetros a partir dos quais tal política é desempenhada. Política, num regime democrático, é indissociável da idéia de legitimidade. Na proposta que fazemos neste texto, esta é uma idéia central para entendermos a natureza do sistema político e as razões para decisões tomadas em âmbito regional.

Uma vez discutida a origem e a natureza do poder político na perspectiva a partir da qual estamos inseridos no mundo moderno, e que nos leva à formação deste Estado político do qual fazemos parte, abordaremos aspectos das características a partir das quais o mesmo é exercido, e por fim, discutiremos a questão da soberania como forma de entender os limites estruturais da cooperação possível dentro do Mercosul.

A questão da soberania é importante porque ela determina as fronteiras e os limites dentro dos quais o poder é exercido. Tanto do ponto de vista físico, com a definição das fronteiras nacionais e consequentemente, do alcance do raio de ação política de cada Estado, quanto do ponto de vista da legitimidade e limites de ação política interna. Isso significa que a determinação do locus da soberania e suas características nos permite entender agora uma situação inversa à da situação original onde o poder político se estabelece: se o poder surge e civiliza, criando sociabilidade, agora ao entendermos as possibilidades da soberania e da legitimidade nós vemos como o exercício do poder é civilizado. Em outras palavras, poder político não será mais apenas uma ferramenta neutra, mas um elemento importante de sofisticação da ação social.

Já na república romana, após o fim da monarquia todos os poderes da realeza foram transferidos para uma nova magistratura, o consulado. A palavra latina “magistratus” pode ser usada tanto para designar o cargo (magistratura) quanto a pessoa que governa (magistrado), assim, na terminologia romana “magistrado” compreende os detentores de cargos políticos (MALTEZ, 1992). A princípio, os magistrados são os detentores do “imperium”, que anteriormente era detido pelos reis. O imperium é a autoridade, ou o poder de soberania. Uma vez que o consulado passa a encarnar a soberania, esta deixa de estar concentrada nas mãos de uma pessoa ou família, e torna-se responsabilidade de um corpo civil colegiado, na medida em que o cônsul romano era eleito pela “comitia curiata” por um período determinado e estava submetido à assembléia de senadores e era auxiliado por um corpo de magistrados maiores (censores, pretores) e menores (edis, questores). Houve nesse caso uma transferência de soberania, em relação ao seu locus e corpo executivo, mas não uma alteração na natureza do seu exercício. Ou seja, mesmo sendo exercida por uma assembléia, a soberania ou autoridade era igualmente militarista e expansionista. Do ponto de vista interno, tal configuração permitia certas garantias em relação à liberdade do corpo civil, de modo que a República servia como um espaço de atuação política ampliada, mas em sua relação com diferentes povos, prevalecia a idéia da supremacia pela submissão do “outro”.

A liberdade e a cidadania não estavam garantidas como valores universais, eram privilégios.

Maquiavel aponta a república como sendo mais viva, mais livre e mais “cheia de ódio” (MAQUIAVEL, 1996). Lá a soberania repousa sobre um número maior de mãos. Em sua opinião, o bom senso aconselha a dar guarda de uma coisa àquele que tem menos desejo de dela se apoderar, logo, deveria a guarda da liberdade caber ao povo, uma vez que seu desejo é essencialmente o de não ser dominado. Ainda assim, não se pode considerar que a república altere efetivamente a substância da soberania.

“O mais importante é fazer notar que a consequência do esvaziamento político do desejo do povo é inequívoca: as convicções republicanas de Maquiavel ficam sob suspeita; somos obrigados a vê-lo como o pensador da dominação. Logicamente impecável é, portanto, a leitura de Mansfield: o regime é sempre principado. Se quisermos negar a conclusão, devemos então negar as premissas.” (ADVERSE, 2007)¹¹

Ainda que a soberania repouse sobre as mão de uma assembléia, sob a perspectiva de Maquiavel, todo regime é um “dominato¹²”, no sentido de que

¹¹ “Para Maquiavel, somente alguns homens são políticos, e eles governam em qualquer regime, não importa como seja chamado. O povo não deseja governar e quando parece governar, está sendo manipulados por seus líderes. Ele é matéria sem forma, corpo sem cabeça. Uma vez que não pode governar, o regime é sempre o governo de um príncipe ou de príncipes.” (Mansfield, 1996, p.237)

¹² Termo inspirado em “dominação”. Dominato é também o Período do Baixo Império (de 285 até 585 d.C., data em que morre Justiniano). Esta relação de poder prevalece na Europa mesmo com o fim do império, e sobrevive durante a Idade Média, marcando uma forma de exercício de poder baseada na submissão. “A crise do século III - foi como ficou conhecido este período da história romana - acarretou em uma drástica diminuição na produção agrícola, ocasionada pela evasão da população do campo, cenário de epidemias e de invasões estrangeiras. Como resultado, o preço dos cereais, por exemplo, atingiu níveis 200 vezes acima daqueles constatados no início do principado. Associado a isto, uma inflação de causas pouco conhecidas desvalorizava o dinheiro cada vez mais. A crise política e militar foi solucionada graças a ação de uma série de imperadores - tais como, Cláudio II, Aureliano e Probo - que sucessivamente lograram repelir as invasões externas e esmagar as revoltas internas. Isto permitiu uma reorganização de toda a estrutura do Estado romano sob Diocleciano,

haverá sempre uma relação de dominação, e o exercício do poder é baseado na submissão.

As novas formas de legitimação do poder, surgidas com o fim do antigo regime, oriundas das revoluções liberais democráticas abrem espaço para a relativização da idéia de soberania como expressão do dominato, embora o Tratado de Westfália preste um grande desserviço¹³ ao estabelecer as características da soberania em termos absolutos como forma de resolver as questões de fronteiras no período das guerras de religião.

No que diz respeito à questão da integração regional, o que importa ressaltar aqui é o fato de que mesmo com a transferência da soberania para as mãos de governos democráticos modernos e a criação de uma situação historicamente diferenciada, na qual Estados podem encontrar razões para cooperação, o limite de tal cooperação está em grande parte relacionado a uma interpretação de soberania que leve em conta a possibilidade de criação de um espaço comum de atuação política, e a existência de conjunto de valores relacionado a um senso de identidade comum. Isso é importante, se levarmos em consideração que o Mercosul tem como proposta a criação de uma associação de objetivos¹⁴, que tenha conforme explicita o Tratado de Assunção em seu Capítulo I: Propósitos, Princípios e Instrumentos:

“Este Mercado comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos

inaugurando, assim, um novo período da história romana, o baixo império ou dominato - pois os imperadores passaram a se atribuir as qualidades de dominus et deus.” (WOLKMER, 2006: 150)

¹³ Em perspectiva histórica, naturalmente, visto que o Tratado de 1648 foi vital para o estabelecimento da Paz na Europa.

¹⁴ Nardin (1987) desenvolve conceitos úteis para o nosso objetivo. Ao discutir as formas de associação internacional, sintetiza as possibilidades em duas: associação prática e associação de objetivos. A associação prática seria aquela em que as relações entre Estados não estão necessariamente engajadas em qualquer busca comum, mas que, apesar disto, têm de conviver um com o outro. Portanto, a associação é instrumental. Ao contrário, a associação de objetivos é aquela em que os Estados cooperam para o fim de assegurar certas crenças, valores e interesses compartilhados, que têm objetivos comuns.

alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração” (TRATADO DE ASSUNÇÃO)¹⁵

1. 2 Sobre o Estado e a Origem do Poder Político.

Podemos pensar em política como elemento formador da cultura social, especialmente se tivermos em mente a política clássica. Autores como Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes e John Stuart Mill abordam a política como sendo um elemento formador da sociabilidade humana, e segundo este ponto de vista, a política seria parte dos elementos que ajudaram a compor a própria noção de ser humano. A despeito disso, estes autores não compartilham a perspectiva de Aristóteles, de que o homem seria originariamente um ser social. A sociabilidade seria uma construção permitida pela política, e não o oposto.

O poder é aqui concebido como ação estratégica e planejada. Maquiavel não discute a questão da ação política em termos morais. Seu objetivo é entender a efetividade da ação em termos de como isso afeta o equilíbrio entre a obtenção e a manutenção do poder.

¹⁵ Tratado de Assunção, Capítulo I: Propósitos, Princípios e Instrumentos; ARTIGO 1.

“Power does not belong to any one or any place – isn’t something that princes necessarily have.

Power is the effectiveness of their strategies for achieving a greater scope of action for one’s self. Again, it is not inherent in any one – but tenuously produced and reproduced depending on strategic competence and the skills of actors who would be powerful. (Not unlike our sociological understanding.)” (SILBLEY, 2005:2)

É nessa perspectiva que a idéia de natureza humana assume importância central na obra de Maquiavel. O Estado, segundo o autor florentino, surge como uma forma de racionalizar o exercício do poder, da força da violência. Partindo do princípio de que a “natureza humana” é a pior possível¹⁶, diante do exemplo de seus contemporâneos, o autor pensa no Estado como uma forma de moldar esta natureza bestial.

Esta natureza humana seria imutável, embora haja possibilidade de adaptação. O Ser humano é essencialmente mau, mas isso não elimina totalmente a possibilidade de cooperação social, “but how do you get social cooperation if we’re so bad?” pergunta-se Sibley.

“Humans have insatiable desires. Our limitless ambition is our impetus for self-preservation. Can manipulate humans by using the goal of self-preservation. Humans are also short-sighted so we focus on immediate rewards, but it takes a longer strategy to outwit us. We’re also imitative – inclined to follow the example of authority figures or be molded by leadership” (SILBLEY, 2005:3)

A cooperação tem uma razão de ser, que dentro desta perspectiva, segue tanto a propósitos subjetivos quanto objetivos. “Machiavelli does not say that some people are innately superior to others – that’s not why they have more

¹⁶ “(...) geralmente se pode afirmar o seguinte acerca dos homens: que são ingratos, volúveis, simulados e dissimulados, fogem dos perigos, são ávidos de ganhar...(...) (MAQUIAVEL, 1996:80)

power” (SILBLEY, 2005:3). Existe uma pronunciada diferença de poder entre as pessoas, entre os súditos e os soberanos, entre famílias importantes. O que justifica essa diferença não é uma superioridade inata, até porque, segundo Maquiavel, a fortuna e a oportunidade influenciam tanto nos resultados da ação política quanto a virtude, e além disso, superioridade inata não necessariamente implica em virtude.

A Sibley sustenta que segundo a perspectiva de Maquiavel, a cooperação acontece por causa do conflito social. Seria melhor cooperar do que sofrer as consequências do conflito social sem freios e sem regras. Nesse sentido, a cooperação entre os indivíduos no interior de um Estado político seria um subproduto da necessidade da obediência, e desse modo a normatização do exercício do poder atende ao objetivo de se consolidar uma convivência forçada. Obedecemos porque somos forçados a isso, mas também porque aprendemos com o exemplo daquele que exerce a soberania, que ao limitar o uso do recurso à violência, estabelece um parâmetro de convivência e sociabilidade que permite laços mais sólidos entre as pessoas, favorecendo a possibilidade de cooperação.

Helton Adverse vê esta questão de forma um pouco distinta. Ele ressalta do fato de que no capítulo 4 do livro I, do “Discurso sobre a primeira década de Tito Lívio”,

“Maquiavel apresenta uma de suas teses mais polêmicas, a saber, a de que a liberdade romana encontrava sua causa nos tumultos envolvendo o senado e a plebe; é nessa dissensão fundamental que puderam se originar as boas leis de Roma. Por isso, Maquiavel censura aqueles que não perceberam o verdadeiro significado político dos tumultos e que não consideraram que “em toda república há dois humores diferentes, o do povo e o dos grandes, e que todas as leis que se fazem em favor da liberdade nascem da desunião deles” (MAQUIAVEL, 1993, p.82). Sobre quais fundamentos se assenta essa afirmação? No final do capítulo temos a resposta: a

agitação popular em Roma obrigou os grandes a reconhecer a plebe como sujeito político; a criação dos tribunos foi a resposta institucional para atender à demanda do povo. Dizendo de outra maneira, as leis em Roma eram benéficas à liberdade pública porque em sua criação e instituição o elemento popular, por meio dos tribunos, não estava alheio. Daí podemos iniciar duas série de considerações, entrelaçadas com as anteriormente realizadas. A primeira relança o problema da liberdade; a segunda o dos humores.” (ADVERSE, 2007:40)

Sendo assim, a criação do poder político e a sua concentração nas mãos do detentor da soberania não necessariamente elimina o conflito. Poder político geraria um canal de resolução de conflitos, uma válvula de escape para os instintos egoísticos e agressivos manifestados nos interesses de cada cidadão ou grupo. Se a soberania é exercida de forma absoluta ou está muito concentrada nas mãos de uma pessoa ou um grupo fechado, resta pouca alternativa além da submissão, o que significa que os conflitos são obliterados pela subserviência. Assim, mesmo mantendo sua natureza má, a necessidade e o instinto de sobrevivência impulsionariam os indivíduos em direção a um comportamento que seja mais adequado a essa necessidade. Caso a soberania seja exercida de forma mais flexível, as demandas individuais ou de grupo podem mais facilmente encontrar eco na estrutura política, de modo que a negociação deste interesse seria um substituto em relação ao conflito ou conflagração direta.

Para Adverse, o conflito é parte integrante da composição criada juntamente com o próprio sistema. A supressão do conflito não é a finalidade do sistema político, e sim a racionalização das contendas através de um mecanismo de solução de controvérsias. Mesmo a supressão é um mecanismo de solução de controvérsias, na medida em que cria uma situação de igualdade de condições. Em situação de igual submissão ao poder soberano, o indivíduo está “livre” da possibilidade de agir negativamente em função do interesse próprio por causa do poder soberano.

Assim, numa perspectiva hobbesiana, resta (embora não seja intenção manifesta do soberano), a possibilidade de cooperação.

Além disso:

“conflict is the permanent condition of society because of human nature (...) basic manifestation is struggle between common people and powerful people. (...) cause of strife is lust for power and domination – insatiable desire of some to dominate others while everyone has desire for self-preservation, some desire domination, causing conflict” (SILBLEY, 2005:3).

Se aceitamos estas premissas, podemos também supor que numa situação de conflito permanente, que seria então o estado natural da sociedade, o poder e o uso do poder são essenciais para a contenção do conflito. A sociabilidade é obtida nesse processo, construída como um artefato. “Hobbes argued that society itself is a human artifact. It is not natural, but a human creation. And if is a human creation, we can alter it as we see fit.” (SILBLEY, 2005:5).

Tendo em mente a construção teórica derivada do pensamento de autores como Maquiavel e Thomas Hobbes, é preciso pensar numa sociedade em que os seres humanos não são seres sociais e políticos por natureza. A suposição desses autores é na verdade o oposto disso: o mais natural é a tendência à não cooperação. “Society is imposed on humanity out of fear and self-preservation. Like Machiavelli, Hobbes was concerned with humans as they are not as they should be” (SILBLEY, 2005:5).

É interessante analisar esta perspectiva, embora ela não seja a única, na medida em que o que estamos tentando entender com este estudo é a dificuldade de cooperação no âmbito do processo regional. Para os autores clássicos supracitados, a questão da origem do poder e a da formação do Estado político estão diretamente relacionadas com a necessidade de

contenção¹⁷, mas mesmo quando não pensamos esta questão de forma tão extrema, ainda assim faz sentido a idéia de estado mediador. Um autor bem menos centrado na questão do poder e da autoridade como John Locke não vê guerra de todos contra todos onde não há Estado, mas mesmo assim, em sua visão o poder ainda é necessário para garantir e proteger a propriedade e a vida, e o Estado serve como um juiz para resolver contendas surgidas entre os cidadãos que eles próprios não possam equacionar. O Estado supre a necessidade de uma arbitragem independente e mais elevada.

Assim, se pensarmos que a lógica de ação individual na construção de um espaço político pode também ser útil para compreender a ação dos Estados no âmbito de um processo de integração regional que visa criar também um espaço de interação ampliada, a definição da estratégia de atuação e do locus de poder é crucial para compreendermos os limites e a natureza da cooperação regional, especialmente se vincularmos a esta equação o grau de soberania empenhado por parte dos atores envolvidos nesta tarefa¹⁸.

Se o poder emerge de uma necessidade de deterrence, visando dissuadir um comportamento impróprio à manutenção da vida e da ordem social: “there is no choice but to submit to the authority of society. By the willingness of people to participate in the social contract is how it is maintained” (SILBLEY, 2005:8), no entanto, há nuances na maneira como a autoridade é exercida, que influenciam diretamente na possibilidade de cooperação e no grau de sociabilidade que uma sociedade está apta a desenvolver. É este exatamente o ponto que nos leva a discutir a natureza da soberania e da organização do poder como forma de pensar os limites da cooperação regional.

A perspectiva contratualista, da qual Hobbes, Locke e Rousseau, entre outros fazem parte, corrobora a tese de Maquiavel sobre a origem do poder.

¹⁷ “We contain “the war of all against all” by ceding, by giving all of our rights to a sovereign who in exchange gives us security.” (SILBLEY, 2005:5).

¹⁸ “Machiavelli gives us strategies but Hobbes is preoccupied with translation of people into the body of the sovereign and is not concerned with how it works, but is more concerned that it be located in the sovereign – the cause of power but not how makes things happen.” (SILBLEY, 2005:8).

Essencialmente o contratualismo refuta a idéia de que o poder tivesse uma origem baseada na tradição inata ou vinculada a uma concessão divina, buscando justificar sua existência pela razão. Partindo do princípio de que a criação de um contrato se submissão ou compromisso gera automaticamente legitimidade, visto que ele é fruto do consenso, os contratualistas renascentistas preocuparam-se mais com o locus do poder e suas causas. Mesmo a perspectiva lockeana, que estabelece a soberania como sendo parte das propriedades do indivíduo, de modo que o poder político seria exercido por um governo portador apenas de mínimo necessário de soberania, concedido pela coletividade em prol da realização de tarefas específicas e determinadas consensualmente, tende a naturalizar o exercício do poder como se o pacto criasse uma determinante perene para esta relação. O fato de que o Estado é “mínimo” basta ao autor tanto para que ele cumpra sua função judicial e policial quanto para que a relação de sociabilidade possa florescer, especialmente porque para ele a sociedade e a sociabilidade não estão vinculadas necessariamente ao poder político ou ao Estado civil.

Seja esta a visão de Estado e poder, ou seja a de Maquiavel e Hobbes de que, o Estado surge como para resolver o problema da bestialidade humana, então ele é um elemento civilizatório, o fato é que em ambos os casos, Estado tem uma função instrumental. Essencialmente estamos falando de um estado policial. Ocorre que ao longo da história, a demanda do indivíduo em relação ao Estado mudou, e o moderno Estado liberal é um Estado cidadão, no qual existem não apenas pessoas que podem esperar deste apenas que resguarde por suas vidas: este Estado moderno segundo Habermas, assume uma característica ímpar ao adotar elementos de solidariedade. Viver sob um Estado com estas características cria uma ligação subjetiva entre as pessoas.

Esta ligação será mais forte, ou fará mais sentido se o sentido de cidadania de fato se estabelecer, ou seja, se houver um princípio básico de igualdade entre as pessoas. Não nos referimos aqui ao nivelamento social marxista necessariamente e sim a uma igualdade básica que ao menos permita

que num país não haja elevador social e elevador de serviço, um senso de respeito pelo indivíduo que iniba tais manifestações de segregação explícita.

Num país onde um cidadão não considera que seu semelhante seja seu igual, é extremamente difícil que os laços de solidariedade social e de respeito se mantenham. Com isso, transparência, espírito republicano, democracia que são os elementos necessários a um Estado minimamente funcional nos moldes do estado liberal europeu e americano, não fazem parte do cotidiano da nossa vivência política.

A cultura política que pudemos desenvolver ao longo do tempo está alijada dos elementos necessários para o amadurecimento da nossa democracia, e com isso vemos limitada a nossa possibilidade de lapidar o nosso próprio senso de sociabilidade, se aceitamos a premissa de Maquiavel.

Um Estado como o Norte-americano, surge com base numa ampla experiência democrática e a história de seu desenvolvimento ocorre paralelamente com o próprio amadurecimento da idéia de democracia. No caso brasileiro, nosso Estado surge como uma extensão da sociedade portuguesa, ou seja, uma sociedade do privilégio.

A independência brasileira não rompe esses laços, na verdade apenas os reforça. Ao longo do tempo a descontinuação do império e a fundação da República não foi suficiente para dotar o país com uma efetiva cultura política republicana. Assim, nossa suposição é a de que em decorrência do tipo de formação de Estado e de organização de poder que tivemos no Brasil, nossa cultura política e sistema político são extremamente tributários deste tipo de comportamento, justificando o lapso de senso de cidadania e, por consequência, de legitimidade do sistema político e das instituições.

Também a nossa relação com a soberania nacional está alicerçada na mesma base. Ao contrário da experiência européia, onde mesmo que de forma problemática tem sido possível estabelecer uma relação de soberania compartilhada entre países com histórico longuíssimo de rivalidade, no caso brasileiro, temos grande dificuldade para lidar com a questão da soberania. A mesma dificuldade que temos de pensar em solidariedade internamente, na

medida em que a nossa sociabilidade não atingiu um ponto que nos permita isso, está projetada nas nossas relações regionais.

1.3 As Características do Poder no Âmbito da Política

A própria relação entre sociedade e poder é bastante imbricada. Nos textos clássicos da ciência política, os autores jusnaturalistas, vinculam poder, legitimidade e Estado (justificando inclusive esta abordagem estatal da questão da legitimidade e do poder). Assim, segundo autores como Hobbes e Locke, o poder torna-se legítimo quando ele ganha dimensão política e centralizada, nas mãos do Estado. Maquiavel vai além disso, para ele o Estado inclusive surge junto com a sociedade. Antes do Estado, ou seja, antes do poder organizado, o que havia era a animalidade. Para retomar Aristóteles, é como se a sociedade tivesse sido gestada juntamente com a formulação do “homo politicus”. Para ele, poder legítimo é o poder eficiente.

Max Weber estabelece certos fundamentos da autoridade, baseados em suas tipologias. Tais fundamentos (tradição/estamento, carisma, burocracia/legal), permitem o exercício do poder sem maiores contestações, quando bem adaptados às diversas realidades sociais.

1. O poder legal é o poder em virtude de estatuto. O tipo mais puro dele é o poder burocrático, baseado na norma, na especialização. Esta forma de legitimação acompanha o que o weber chama de processo de racionalização do mundo, é a forma mais correntemente associada ao ponto de vista jurídico sobre legitimidade do poder, é a opção moderna de legitimação do liberalismo. A idéia fundamental é que, através de um estatuto arbitrário formalmente correto, seria possível criar qualquer direito e alterar opcionalmente o existente.

2. Poder tradicional, em virtude da fé na santidade dos ordenamentos e dos poderes senhoriais desde sempre presentes. O tipo mais puro é a dominação patriarcal. A associação de poder é a agremiação, quem manda é o “senhor”, o corpo administrativo são “servidores”, os que obedecem são os “súbditos”. (o Brasil colonial era um pródigo exemplo dessa forma de dominação, que se manteve quase até os dias de hoje de modo generalizado, permanecendo ainda em algumas localidades)
3. A terceira forma de legitimação de poder descrita por Weber seria a dominação carismática, na qual as características particulares e pessoais de um líder levariam a população a segui-lo. Esse modelo é largamente associado ao populismo, ou a líderes demagogos de forma geral.

Moses Finley faz uma crítica importante a esse modelo¹⁹. Segundo Finley, o arcabouço construído por Weber tem fundamentação teórica e está amparado num conjunto importante de pensamento para se entender o funcionamento do poder no Ocidente. No entanto, apesar de entender que o modelo baseia-se no conceito de tipos ideais, que não deveriam necessariamente ser inteiramente compatíveis com aqueles encontrados na realidade, Finley submete à prova os tipos weberianos de legitimação de autoridade tendo em mente a sociedade grega clássica. O resultado, segundo o autor, é que efetivamente o modelo tem pouca utilidade analítica, na medida em que não contribui para o aprofundamento do conhecimento em relação à política na sociedade grega. Péricles é comumente tido como um exemplo de liderança carismática, mas o fato é que as características específicas da Atenas na qual transcorreu o século de Péricles, não tornam-se mais claras ao serem analisadas à luz das formas de dominação supracitadas.

“Weber (2004) acreditava ser possível encontrar diferentes formas de dominação na cidade-Estado grega, – Finley não

¹⁹ No livro Economia e sociedade na Grécia Antiga

discordou disso – sendo o carisma um dos elementos presentes, mas não majoritário. Para Weber, a democracia de Péricles apresentava características de dominação carismática, seja pelo domínio do demagogo, amparado no seu carisma de espírito e discurso, seja pela eleição de um único estrategista.” (CARVALHO, 2008:4)

Segundo Carvalho, as críticas de Finley ao modelo weberiano de luta pelo poder na cidade-Estado sob o jugo da assim chamada liderança carismática, devem-se ao fato de que Finley discorda da hipótese de que a competição entre os demagogos pela liderança era conduzida exclusivamente em termos de apelos “emocionais”. A questão do carisma não seria elemento central na explicação de como o sistema político da polis funcionava.

Finley considerava especialmente desconcertante o fato de que uma construção teórica amplamente utilizada para se entender a sociedade política do mundo moderno falhasse ao ser testada na análise de uma das sociedades mais importantes e influentes na construção do nosso modelo atual de democracia e civilização.

Seja como for, em Weber, poder legítimo define-se como a possibilidade de se encontrar obediência a uma ordem determinada. Se buscamos entender o ordenamento político brasileiro é importante ter em mente estas formas de legitimação. O caso brasileiro mostra que as três formas de legitimação do poder em Weber podem ser concomitantes no sistema político²⁰.

A maior parte do tempo, estivemos submetidos a um regime de legitimação de tipo estamental, mas tivemos também períodos importantes de legitimação carismática, com viés fortemente populista, além de fases tecnocrático/burocráticas.

²⁰ Segundo uma dissertação de mestrado da federal da Bahia, que fez um estudo de caso aplicado a 02 cidades do interior baiano (Irará e Água Fria), a maneira como se pode aferir a legitimidade do poder local leva a respostas que põem as 03 categorias weberianas quase em pé de igualdade.

A forma carismática de legitimação teve impacto especialmente importante sobre a questão regional, na medida em que estivemos sob este tipo de legitimação durante alguns eventos que selaram o destino da possibilidade de cooperação com países vizinhos por décadas, e até hoje as conseqüências se fazem sentir. Dois dos momentos mais importantes para a história da integração regional do cone-sul são vividos sob forte influência de governos onde a questão da democracia e legitimidade estavam sob risco constante. Essencialmente, a era varguista-peronista, onde vivenciamos a possibilidade de uma associação de cunho defensivo e nacionalista entre dois países que buscavam cada um à sua maneira mais independência em relação às principais potências políticas e econômicas internacionais.

Outro momento chave foi justamente a criação do Mercosul, num novo jogo de aproximação bilateral Brasil-Argentina, que dessa vez foi mais bem sucedido em seu início. Embora a dupla Sarney-Alfonsín não tivessem mais que uma fração do carisma e poder político de seus predecessores, teses como a de Andrés Malamud (2000), mostram como foi importante para a criação e rápida implementação do Mercosul o fato de que tínhamos em ambos os países não apenas a disposição favorável mas também um presidencialismo forte. Para ambas as lideranças, que herdaram países recém saídos de ditaduras militares, foi possível implementar um processo de integração regional muito facilmente, na medida em que ele era um “projeto de gabinete”, mas a partir de então, a consolidação efetiva careceu de substância.

Ainda assim, o projeto integracionista era fortemente vinculado à necessidade de reforçar a democracia, além de ajudar a reconstruir o sistema econômico dos dois países. No caso do momento anterior, a proposta peronista era também bastante progressista, na medida em que apesar de os governos serem autoritários, a idéia da criação de um espaço econômico e político regional era pensada no contexto da busca por desenvolvimento econômico, industrialização e criação de uma identidade comum. Embora Vargas e Perón

não fossem exatamente democratas, não há indícios claros de que a possível consolidação do Pacto ABC²¹.

Após a vitória de Juan Domingo Perón²² nas eleições presidenciais argentinas de 1946 ele alcançaria tamanha prevalência sobre a sociedade e a política argentinas que viria a se tornar epônimo do período. O carisma e personalismo na condução do sistema político argentino, assim como suas posturas nacionalistas e com facetas muito peculiares. Mobilizando sindicatos, assumindo uma postura inicialmente industrializante e do ponto de vista externo, independente, Perón galvanizou em torno de si uma aura mítica.

Fenômeno similar acontece com Vargas²³. Volta ao governo, por meio de eleição presidencial, em 1951, e dá início a um período no qual coincide com Perón no poder. Especialmente em função de suas realizações no primeiro período de governo²⁴, Vargas torna-se também epônimo de um período. O país deu um grande salto nas áreas de infra-estrutura, planejamento e pesquisa, seu legado torna-se conhecido como “Era Vargas”.

“(…) para Marly Rodrigues, os anos 1950 significaram que ‘o esforço em entender o país havia tomado conta de boa parte dos brasileiros e se refletia na renovação do posicionamento de vários setores organizados da sociedade’ (2001:17). Isso implicou que tanto internamente quanto externamente existiram diferentes tipos de projetos e formas de implementá-los que, conforme a correlação de forças, empurravam Brasil e Argentina para uma aliança ou o distanciamento. Isto é, nada estava decidido de antemão, tendo em

²¹ Pacto de Não- Agressão, Consulta e Arbitragem, entre Argentina, Brasil e Chile, assinado em 1915

²² Presidente argentino de 1946 a 1955 e de 1973 a 1974

²³ Que também foi presidente por duas vezes. De 1934 a 1945 e de 1951 a 1954

²⁴ Justiça do Trabalho, o salário mínimo, a Consolidação das Leis do Trabalho, também conhecida por CLT. Carteira profissional, semana de trabalho de 48 horas e as férias remuneradas. Na área de infra-estrutura, planejamento e pesquisa, criou o IBGE (1938), a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Vale do Rio Doce (1942), e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945).

vista que o peronismo forçava alianças com o Brasil enquanto este optava pelos Estados Unidos, todavia sem os resultados esperados(...)" (CAVLAK, 2008:22-23)

Assim como Perón, Vargas era um nacionalista, mas o Brasil não tinha como ter uma posição tão independente como a Argentina no que diz respeito a assuntos internacionais, visto que era muito mais dependente dos Estados Unidos, e tinha ainda neste período, embora o crescimento econômico fosse visível, uma economia muito mais frágil²⁵.

Perón via na aliança com Chile e Brasil uma oportunidade de projetar poder e contrabalançar a influência Britânica e Norte-Americana na região.

"(...) a Embaixada pediu ao Itamaraty várias bandeiras do Brasil e escudos da República, pos 'esta Missão se acha completamente impossibilitada de atender às constantes solicitações que recebe nesse sentido'. Uma espécie de 'brasilianismo' (termo utilizado pela Embaixada), assaltava o governo argentino, que por sua vez tentava espraizar esse sentimento pela opinião pública, por meio das instituições governamentais, das escolas e universidades controladas pelo Estado". (CAVLAK, 2008:169)

É sintomático no entanto, que a despeito de todos os esforços do líder argentino em obter tal aproximação, o governo brasileiro sempre evitou qualquer compromisso efetivo com a vizinhança:

²⁵ "Na primeira década do século XX, os economistas calculavam que em 1950 o PIB argentino superaria o dos EUA. Algo como hoje falam sobre a China em relação aos EUA. Em 1910, a Argentina era a décima economia do mundo, o sétimo exportador e tinha 7% do comércio mundial. Seu nível educativo superava todos os países europeus, menos a França, Grã-Bretanha e Alemanha"(O Estado de São Paulo, 2002)

“Perón solicitou, segundo Lusardo²⁶, ao menos por cinco vezes se encontrar pessoalmente com Vargas. Frente a demora e as reticências do líder brasileiro a tal encontro, Perón exasperado, teria questionado Lusardo: ‘por acaso sou algum leproso?’ (CARNEIRO, 1978:443). Vargas, porém, lembrava ao presidente argentino, por intermédio de Lusardo, que não poderia recebê-lo sem ainda possuir uma base sólida de poder, mas que todavia concordava com a necessidade de aprofundar o comércio entre as nações sul-americanas.” (CAVLAK, 2008:159)

Mesmo que tivesse ele também uma postura nacionalista, Vargas exercia sua liderança carismática tentando se equilibrar no poder, especialmente no seu segundo governo. Poderíamos dizer que o interesse imediato do líder se sobrepôs ao interesse nacional de longo prazo, mas o que de fato importa ressaltar nestas diferentes posições assumidas por líderes com tantas similaridades e forma de legitimação parecida é exatamente o fato de que a liderança carismática não teve a capacidade de empuxo necessária para construir relações de confiança e nem pavimentar caminho para uma cooperação efetiva e construtiva na região.

O líder carismático obtém seu poder numa situação em que numa perspectiva Gramsciana²⁷, há uma crise de hegemonia entre as forças sociais em confronto aberto. A continuação da luta resultaria na destruição recíproca das forças. A função essencialmente arbitral deste tipo de liderança carismática evoca sempre a idéia de equilíbrio, o governo é de transição. Vargas governou

²⁶ João Batista Lusardo, Embaixador brasileiro na Argentina por três vezes: de Maio a outubro de 1945; de maio de 1946 fevereiro de 1947; e de agosto de 1951 a outubro de 1953. Lusardo teve fortes relações pessoais com Perón, chegando a ser acusado de "agente do peronismo no Brasil".

²⁷ “Pode-se afirmar que o cesarismo expressa uma situação na qual as forças em luta se equilibram de modo catastrófico, isto é, equilibram-se de tal forma que a continuação da luta só pode terminar com a destruição recíproca. Quando a força progressista A luta contra a força regressiva B, não só pode ocorrer que A vença B ou B vença A, mas também pode suceder que nem A nem B vençam, porém se debilitem mutuamente, e uma terceira força, C, intervenha de fora, submetendo o que resta de A e de B” (GRAMSCI, 2000:76)

sob esta condição entre 1937 e 1945. Ainda que tal equilíbrio seja efetivo por algum tempo, e retifique o Estado atual ou transformando-o no sentido de buscar modernização e a introdução de ambos os países numa fase histórica com inovações que representem esta transformação seja do ponto de vista social seja do ponto de vista econômico, a cooperação entre nações não pode depender desta vontade “provisória”

A legitimação carismática carece de no mínimo dois elementos fundamentais para a construção de uma integração regional com viés transformador: O primeiro elemento decorre do exposto acima. Uma base de poder criada na instabilidade e alimentada dela não permitiria a este tipo de regime uma efetiva estabilidade de longo prazo que se traduza em previsibilidade. Previsibilidade é fundamental para uma integração regional, e os humores de lideranças personalistas não contribuem para que esse resultado seja alcançado.

O segundo ponto decorre do fato de que o líder “encarna a soberania”, ou seja, ele embora “fale pelo povo”, encarna um dominato. É difícil imaginar como poderia funcionar um espaço regional efetivamente cooperativo numa situação em que muitas vezes é preciso ceder e encontrar respostas que não dependam exclusivamente da vontade de mandatários. A existência de mecanismos de solução de controvérsia ou instituições supranacionais, que são consequência natural de aproximação efetivamente cooperativa é incompatível com a liderança de um “Pai dos Pobres”²⁸. Isso significa que para uma cooperação efetiva transnacional é preciso que o sistema político possa ser capaz de ser representativo da vontade nacional, sem depender para isso de uma liderança específica.

“(...) quando Perón esteve no Chile²⁹ e declarou que Getúlio Vargas havia lhe comunicado que o pacto ABC se concretizaria em breve, a

²⁸ Apelido Getúlio Vargas, título criado pelo seu Departamento de Imprensa e Propaganda, o DIP inspirado em frase bíblica tirada do livro de Jó.

²⁹ Em fevereiro de 1953, visitando o presidente eleito do Chile Ibañez Del Campo.

oposição brasileira e os setores do Itamaraty comprometidos com a aliança com os Estados Unidos desencadearam uma forte reação sobre Vargas. Acuado, sofrendo várias acusações, o líder brasileiro começou a perder sua sustentação no poder. João Neves da Fontoura, então ministro das Relações Exteriores, criticou incisivamente o presidente argentino, dizendo que jamais o Brasil assinaria acordos sem a participação ou ao menos a anuência dos Estados Unidos.” (CAVLAK, 2008:176)

Embora não fosse contraditória com o interesse nacional a aproximação com os países do cone-sul, a simples menção a um acordo envolvendo os países da região por parte de Perón quase custou o cargo a Vargas, conforme o exposto acima. A instabilidade do acordo político interno e a falta de independência do país em relação aos Estados Unidos eram um duplo obstáculo à integração. Além disso, a própria desconfiança em relação aos objetivos de Perón era um entrave importante para que o líder brasileiro decidisse cooperar para o sucesso da aproximação bilateral.

“Para Moniz Bandeira, a radicalidade do regime peronista, em seu apego a valores latino-americanos e pró-trabalho, assustou as elites brasileiras, que reforçaram o estereótipo de competição entre os dois países, numa conjuntura em que o Brasil se industrializava mais rapidamente que a Argentina, e por conta disso o argumento de que o Brasil deveria comandar, e não se alinhar com os países do sul do continente, ganhou respaldo nos chamados setores sociais formadores de opinião (2003:250-62). Segundo Hirst, ‘o desprezo da classe política brasileira por seus vizinhos evidenciava um quadro de isolamento, e mesmo inconsciência quanto à identidade latino-americana das elites do país’ (1991:24). Por tudo isso, enfim, não foram constituídas instituições políticas em comum que

coordenassem e fossem além dos tratados comerciais (...)”(CAVLAK, 2008:198)

O fim do período Vargas e Perón não resultou num ambiente mais propício ao ideal regional.

Historicamente, a sociedade brasileira tem sido é estadocêntrica, e de um modo geral: “gravitou em torno do Estado, que historicamente agiu como ator principal, protagonista do processo de construção histórica (SILVA, 2010:82)”.

Desse modo:

“o Estado regulador brasileiro, por não estar fundado na representação de interesses da sociedade civil, teria representado na sua formação uma acomodação apenas dos interesses da administração tradicional, clientelista, nos seus vários níveis de organização de poder. Tal argumento está em linha com a tônica da análise feita por Raymundo Faoro em Os donos do poder, ao afirmar que, diante da tecnocracia nascente no plano de um Estado centralizador com feições autoritárias, o patrimonialismo teria permanecido como característica da formação da burocracia estatal brasileira e os estamentos burocráticos teriam se institucionalizado.” (MATTOS, 2006:144)

No pós 64, durante o regime militar implementado no Brasil nós tivemos um regime híbrido de autoritarismo conservador, baseado e legitimado na “defesa da tradição”, e ao mesmo tempo, a emergência de uma tecnocracia que podia usar a força do regime para impor reformas e um planejamento racional no qual a consulta popular era desnecessária. Em grande parte o regime também estava legitimado pela sua capacidade de implementar desenvolvimento econômico baseado num planejamento autoritário que levou em parte os créditos pelo chamado “milagre econômico”.

Do ponto de vista regional, o que esse regime criou, em conjunto com suas contrapartes do cone-sul, foi um “anti-Mercosul” no que diz respeito à questão da democracia, com a operação condor. A Operação Condor foi uma aliança político-militar entre os regimes militares de Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai, criada com o objetivo de coordenar a repressão a opositores dessas ditaduras instalados nos seis países do Cone Sul (INVERTA, 2009). Assim, o único momento em que o governo brasileiro legitimado de tal forma se uniu com outros países da região foi visando o seqüestro, tortura, assassinato e desaparecimento de opositores às ditaduras congêneres.

Após a abertura, muitas conquistas sociais foram obtidas, a sociedade brasileira vivenciou um incremento significativo no controle social sobre o Estado, e testemunhou o fim da mentalidade intervencionista-militarista na política, isso fez avançar a democratização das relações da sociedade com relação ao Estado (SILVA, 2008).

“No entanto, não se avançou suficientemente na democratização das relações internas do Estado, ou intragovernamentais; isso quer dizer que não se conseguiu democratizar o Estado. Enquanto o discurso de democratização é válido para a sociedade, o modelo de gestão do Estado continua sendo burocrático, centralizado, hierárquico, e mesmo autoritário, apesar das reformas de modernização. No Brasil, como em outros países ocidentais, as formas pós-modernas de organização social não são acompanhadas de formas pós-modernas de Estado” (SILVA, 2008:82-83)

Não é por outra razão que o Mercosul surge como fruto de diplomacia presidencial e permanece sem instituições efetivamente funcionais de cunho supranacional até hoje.

1.3.1 Ponto de vista jurídico

Do ponto de vista jurídico, que de um modo geral, segundo acreditamos, se confunde com o paradigma do formalismo liberal, liberdade é um tema aproximado ou equivalente a legitimidade. Trata-se aqui de estabelecer equilíbrio entre a "liberdade individual" e a "autoridade estatal".

Com isso, a origem da legitimidade seria regida pelas relações sociais que instituíram o poder de fato. Assim, o amadurecimento do sistema jurídico teria levado a uma transformação na natureza da legitimidade, que originalmente era sinônimo de poder de fato (político) passando a ser entendida pelos juristas como sendo o poder político-jurídico. Ou seja, o poder legítimo seria a permanência do poder político após passar pelo crivo das instituições jurídicas, garantida a separação dos poderes.

Um exemplo clássico de onde esse formalismo pode nos levar, pode ser visto neste preâmbulo, onde textualmente está citado que: visando “dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana...etc” cria-se o Ato Institucional nº 5

Contemporaneamente cria-se uma distinção entre legal e legítimo, baseando-se na conotação moral das atitudes políticas e das leis.

Poder legítimo = Universalmente aceito e não arbitrário ao estabelecer os limites de ação do indivíduo e do Estado³⁰.

“Para que a limitação à esfera individual seja válida, deve ser legítimo o poder que a impõe. Exige-se legalidade do exercício e forma de aquisição do poder para que haja legitimidade do poder em si. O problema, aí, deixa de ser meramente jurídico para assumir conotação eminentemente ética (BARBACENA, 2007:5).”

Mesmo com isso tudo, em última instância fica claro que do ponto de vista jurídico: Poder é fato, legitimidade é aceitação. O sistema legal garantiria a

³⁰ Lembrando que a própria origem da primeira constituição, a Carta Magna, na Inglaterra, teve como objetivo limitar o poder do Estado, não dos indivíduos.

“isenção” do sistema de escolha de lideranças e distribuição de poder, facilitando a sua aceitação. (democracia antidemocrática). Em termos de integração regional e de política externa, não acreditamos que seja possível simplesmente transplantar tal lógica. A mera aceitação do status quo não indica que as ações dos Estados sejam legítimas em âmbito internacional. Esta é uma discussão que foi suscitada desde o início da formação da União Européia (SCHMITTER, 2000), mas ainda hoje é pouco discutida no Mercosul.

Em outras palavras, não basta para um projeto de integração regional que vise efetivamente cooperação uma postura de “legitimação delegativa”, nos termos da inserção política o processo vem protagonizando até agora. A dimensão normativa atribuída à aproximação entre os países do cone-sul esconde uma dimensão política profundamente integrada em nossa vida cotidiana, na medida em que passa pela rediscussão de nossa relação com o Estado e o poder, alterando a nossa própria noção de soberania.

1.4 Representação política e democracia

É possível pensar a questão da legitimidade a partir de várias perspectivas.

Legitimar o poder pode estar vinculado a um viés formal, jurídico (poder legítimo seria pouco mais do que o reconhecimento do status quo, de modo que o poder gera legitimidade e cria seu próprio fundamento legal); ou político-social (o poder se estabelece socialmente, é construído através do embate político e social, e sua legitimidade é uma questão de jogo de forças. Isso pode ter um viés de classe, ou ser uma questão de disputa de interesses entre grupos sociais e políticos). Seria ainda possível pensar uma perspectiva culturalista para entender como o poder se estabelece no interior de uma determinada sociedade (uma sociedade pode situar sua lógica de poder numa cosmologia, e não numa “política”).

Sempre existiu o poder, ou uma fonte de autoridade. Delimitando a abordagem, tratamos aqui do poder no âmbito do estado, sem tratar todo tipo de autoridade como um poder. Não é o caso aqui, portanto, de abordar o tema da integração regional a partir de uma perspectiva foucaultiana. O tema que tentamos desenvolver é o do poder estatal.

Também não seria o caso aqui de tratar o tema da legitimidade a partir de uma perspectiva culturalista em que uma sociedade veja a si mesma como tendo um mito fundador de tipo deísta ou de outra natureza, já que com isso não estabelecemos critérios objetivos para determinar o que compreendemos como poder legítimo.

Estados existentes há muito tempo dão testemunho de como a legitimação do poder pode se transformar. Para David Hume, que assumiu postura conservadora e monarquista no debate político de sua época, a filosofia progressiva da história implica numa concepção evolucionária do Estado e do poder. Um Estado e uma constituição se adaptam aos tempos, a novas idéias decorrentes da experiência validada pela memória, e não a modelos racionais abstratos.

Com a desagregação do mundo feudal, a sociedade que emerge neste novo contexto pós-renascentista não estava mais suficientemente representada na estrutura de poder vigente. As novas demandas econômicas passaram a pressupor um novo tipo de ação para a qual o Estado não estava preparado, tal como: garantir infra-estrutura, garantir liberdade econômica e política, atuar de forma racional.

Em Edmund Burke a idéia de espírito cívico fundamenta a ação política assim como para Alexis de Tocqueville, o espírito democrático define a ação política dentro de Estados onde existe a proposta de democracia liberal. Numa sociedade consolidada, espírito cívico e cultura democrática são convergentes, especialmente se o Estado cumpre uma função inclusiva e de criação de identidade. Segundo Jürgen Habermas, o estado liberal construiu o arcabouço da cultura democrática sobre determinados princípios, como solidariedade social e o senso de pertencer a uma unidade territorial nacional. A representação

política seria aqui construída não apenas no sentido eleitoral do termos, mas no sentido de se sentir representar como parte de uma coletividade, construída com base no consenso interno. Democracia, assim, estaria ligada identitariamente a uma cultura política do mesmo modo que o indivíduo está ligado por sua identidade a seu Estado.

É curioso que as revoluções que derrubaram o antigo regime o tenham feito em nome do estabelecimento de um poder novo e pretensamente legítimo, e que os defensores do antigo regime assumissem tal postura alegando a defesa das casas reais legítimas, legitimamente portadoras do direito ao exercício do mando. Mantendo-se a questão na superfície, a legitimidade do poder torna-se mera questão de ponto de vista.

O governo representativo democrático liberal legitima em última instância o exercício do poder através da naturalização da desigualdade.

Este trabalho não visa fazer a crítica do Estado liberal, até por que isso já foi feito por gente muito mais competente³¹, mas é importante ressaltar que parte do problema para a consolidação de uma sociedade efetivamente democrática e madura estão ligados aos desdobramentos do tipo de Estado liberal construído na região, bem como o tipo de exercício de poder a que as populações do Cone-sul foram submetidas.

Nos clássicos, a questão da legitimidade opunha-se à usurpação. Contemporaneamente, garantir a legitimidade do poder implica garantir a governabilidade. Eficiência administrativa - governo mais capaz de responder a demandas sociais ou populares. No fundo trata-se de uma variação sobre o mesmo tema.

Segundo Axel Honneth (2003), a legitimidade do poder não está determinada apenas pelas relações indivíduo-Estado. José Murilo de carvalho (2002) afirma que no interior da nossa sociedade (para pensar o caso brasileiro), existe um hibridismo em que o poder está legitimado, mas a lei não é para

³¹ Apenas para citar o exemplo mais óbvio, toda a trilogia d'O Capital de Karl MARX.

todos. Práticas disseminadas como o “carteirão”³², mostram que parcela significativa da população tenta impor uma hierarquia social por cima da lei. desse modo, não seria suficiente discutir a questão da representatividade para estabelecermos um centro legítimo de gravitação do poder. A questão da cidadania, em sentido mais amplo, se impõe como a base da idéia de legitimidade do poder numa abordagem que não seja meramente formalista.

Sendo assim, entre uma abordagem formalista e uma abordagem de busca pelo reconhecimento cidadão como forma de legitimação do exercício do poder, a idéia de um Habermas, que aborda em determinado momento da sua obra aquilo que ele chama de “direito de ser si mesmo” mostra um desdobramento interessante de toda a discussão que fazemos sobre a questão da origem do poder e as características que favorecem a idéia de cooperação. Poder legítimo é uma questão que não pode nem deve ser encarada de forma relativista, uma sociedade política usa sua força de forma legítima apenas se ela atua no sentido de levar o ser humano a desenvolver suas potencialidades, e não levá-lo a se tornar mais uma peça da engrenagem social.

Na medida em que aceitamos a proposição habermasiana de que o Estado passa por uma transformação qualitativa ao longo do tempo, assumindo uma feição que vai para além da necessidade imediata de manutenção da vida, é de se supor que aquilo que torna o exercício do poder legítimo dentro de um Estado acompanhe tal transformação.

A simples eficiência para conter o conflito, delegar autoridade sem se preocupar com os resultados, desde que a vida prossiga. Se um cidadão deseja mais do que isso de um Estado, então sua relação com a política deve ser revista, de modo a que a soberania assuma uma forma propícia a estas novas demandas³³.

³² Na qual alguém com posição privilegiada na sociedade ou ocupando posição de autoridade insulta ou ameaça um cidadão em posição subalterna como forma de obter benefício indevido ou evitar o cumprimento das normas ou da lei.

³³ “o século XX, marcado por duas grandes guerras mundiais, pela consolidação de Estados-nação como a Alemanha de Bismark ou a Itália de Garibaldi, é também o século dos quatorze pontos de Woodrow Wilson, da SDN, da ONU e do Tratado de Roma. Ele reflete, no que concerne a soberania, a conjunção de um patrimônio histórico milenar oscilante com uma

Em nosso país, a autoridade deriva do acesso privilegiado à lei e às instituições. O exercício do poder se justifica pelo controle da burocracia eleitoral/estatal, “legitimado” pela norma e o costume, não pela vontade; pela delegação, não pela concordância.

Isto a que chamamos de democracia, a rigor tem inspiração lockeana, pressupondo indivíduos capazes e estado pouco intromissor. A base de um sistema democrático liberal de tipo ocidental é uma sociedade composta por membros com relação estamental relativamente homogênea. Dotada destas características, desde o início uma república como a norte-americana pôde contar com um estado estável e indivíduos capazes de lidar com o Estado sem relação de subserviência (SCHLESINGER, 1992). As sociedades latino-americanas, marcadas pela profunda desigualdade, jamais puderam estabelecer relações indivíduo-Estado suficientemente autônomas, assim, mesmo agora que não temos mais estados policiais, repressores e autoritários, não se pode falar em democracia efetiva. As carências institucionais do bloco regional derivam justamente das deficiências democráticas de cada estado membro. Não há solidariedade suficiente entre cada estado membro para reconhecer os problemas do outro e estabelecer políticas compensatórias, aceitar prejuízos temporários em prol do bem maior do grupo ou simplesmente do vizinho porque não há tal solidariedade internamente. Não há consenso internamente para criar políticas públicas que efetivamente sejam capazes de solucionar os graves problemas sociais, visto que a idéia de virtude republicana, defendida por Montesquieu, como sendo a base deste tipo de governo, não está vinculada aqui aos ideais de cidadania.

1.5 Soberania, Legitimidade e processos de integração Regional

realidade conjuntural específica que solicita novas formas de entente entre os povos” (MEDEIROS, 2002:4)

A questão da soberania nacional é um dos principais entraves a um processo de integração regional. Trata-se de um dos temas mais controversos e pontualmente define os termos e os limites da cooperação entre os Estados-membro.

Um dos problemas vinculados à questão da soberania é o fato de que no Estado-Nação que conhecemos, ela está atrelada à sua própria existência, ou seja, o Estado Westfaliano³⁴ considera a soberania como uma de suas principais características, sendo elemento vital para a própria definição do ente nomeado Estado.

O conceito de soberania é bastante mutável ao longo da história, e acreditamos que o caminho que ele percorre até chegar aos dias atuais nos ajuda a entender não só sua forma atual, mas o porquê de ser tão difícil pensá-lo num formato diferente daquele proposto no tratado de Westfália³⁵.

Se voltarmos às origens da nossa civilização, veremos que os gregos, já praticavam uma modalidade de soberania compartilhada, “*primeiro através das Amphictyonies, depois, das ligas e confederações - e.g. l’Amphictyonie de Delphes, regroupando doze povos, la Ligue de Delos, capitaneada por Atenas ou a Confederação Beociana, liderada por Tebas*” (MEDEIROS, 2002:14).

Uma anfictiônia³⁶, originalmente pensada para cuidar do santuário de algum Deus, era também uma primeira forma de compartilhar interesses e

³⁴ Estado que assume as características do Tratado de Westfália, de 1648, que põe fim às guerras de religião na Europa, e determina que cada Estado é plenamente soberano dentro de seu próprio território.

³⁵ Antes de mais nada, a forma westfaliana de soberania não se traduz em possibilidade de cooperação entre Estados, ela limita na mesma medida em que delimita fronteiras.

³⁶ “Anfictiônia (Grego Amphiktiôneia), liga religiosa de gregos para cuidar do santuário de algum deus (de amphiktionēs, 'moradores em volta'). A Anfictiônia mais importante era a de Delfos, cujos santuários eram os templos de Apolo em Delfos e de Deméter nas Termópilas. Participaram dela muitos dos principais povos da Grécia, incluindo tessálios, dórios e jônios. A assembleia da Liga Anfictiônia reunia-se duas vezes por ano, alternadamente em Delfos e nas Termópilas. Embora devesse ter sido uma fonte de união entre os Estados gregos ela exerceu pouca influência nesse sentido, ... Jáson de Férai e Felipe da Macedônia lhe deram importância como um meio de levar avante seus esquemas de hegemonia na Grécia. Atribuía-se a fundação da Anfictiônia a um certo Anfíction, figura lendária, filho de Deucalion e irmão de Helén (o herói ancestral epônimo dos gregos = helenos).” (http://www2.trt3.jus.br/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=100745&infobase=vocabulario.nfo&jump=Amor%20et%20tussis%20no n%20celantur&softpage=ref_Doc)

cooperar para além das fronteiras. O exemplo é especialmente interessante para nós, visto que os anfictiões³⁷ originais inspiraram Simón Bolívar, que propôs a realização do histórico Congresso do Panamá³⁸ de 22 de junho a 15 de julho de 1826, contribuindo para redefinir a odéia de cooperação entre Estados.

Segundo José Carlos Brandi Aleixo, *“o Congresso do Panamá consagrou princípios que seriam aceitos muito mais tarde, no século XX, pelo sistema interamericano e mundial. O conhecido internacionalista colombiano Jesus María Yepes demonstra como o Presidente Woodrow Wilson se inspirou no Tratado de 1826, para seu projeto da Sociedade das Nações, inclusive com a cópia de alguns de seus artigos (2000:171)*

O artigos II e XXI do Tratado do Panamá são precursores do artigo X da Liga das Nações, que trata da garantia da independência política e integridade territorial dos estados (ALEIXO, 2000). O Congresso do Panamá é vital no estabelecimento da idéia de cooperação positiva entre Estados justamente porque caracteriza-se pela proposição da paz, mesmo sem ser uma resposta à guerra. *“Os Congressos de Westfália de 1648 e de Viena de 1815, realizados respectivamente depois das guerras dos Trinta Anos e de Napoleão, trataram das relações entre vencedores e vencidos. O Congresso do Panamá, celebrado no período de paz, procurou estabelecer os instrumentos de paz” (ALEIXO, 2000:171)*

Após o exemplo grego, poderíamos pensar no Império Romano. O “Estado” romano não era propriamente um verdadeiro Estado territorial. As suas instituições e leis haviam sido pensadas para o governo da Cidade Antiga, gestadas pela experiência republicana cabiam na estrutura de um grande Império. A queda da república leva consigo o espírito cívico e o exercício limitado do poder. Durante a república, a soberania pertencia simbolicamente ao povo, ou aos “cidadãos romanos”. Na medida em que esta cidadania era desigual, havia limites diferentes para o exercício da soberania. Regiões

³⁷ Representantes das cidades-Estados gregas reunidos em alguma confederação política ou religiosa

³⁸ Chamado por Bolívar de “Congreso ‘Anfictiónico’ Del Panama”

distintas e classes distintas tinham diferentes graus de liberdade e autonomia. Sob o império, a figura do “imperator”, o princeps (primus inter pares) passa a deter, na prática esta capacidade, ainda que na qualidade de representante do povo romano. Em relação às províncias orientais, e à região fora do Lácio, o imperador desde o início não era o princeps, e sim um soberano, em uma clara relação de submissão. *“Durante séculos, gregos e, depois, romanos praticam uma soberania mitigada que varia da cidade-estado interdependente a um império mosaico repleto de autonomias”* (MEDEIROS, 2002:14), porém no caso romano, pouco a pouco, os ritos republicanos são obliterados substituídos pela assimilação das formas “orientais” do absolutismo despótico.

Sendo assim, o império passa a implicar apenas submissão em todas as frentes. Com a lenta e dolorosa desagregação do império, surgem formas renovadas de exercício de poder e novas soberanias no espaço europeu. O período subsequente, nomeado medieval, verá a consolidação de uma nova forma de religião, que irá se imiscuir na política e redefinir a lógica do poder e da autoridade num contexto de profunda fragmentação e incertezas, marcado pelas invasões bárbaras.

A religião dará a tônica do período medieval, e será crucial para a redistribuição do poder na ordem política e militar, mesmo antes do fim do império. Constantino, o primeiro Imperador a introduzir o cristianismo, transfere a capital de Roma para a Bizâncio, que em sua honra viria a ser renomeada Constantinopla. O fato de que o Bispo de Roma não tenha acompanhado a transferência, mantendo a sede espiritual da igreja na antiga capital dará maior liberdade às lideranças cristãs romanas, em relação a suas congêneres bizantinas.

Em função disso, no oriente, os patriarcas de Constantinopla e das principais sedes originais de mobilização cristã, como Antioquia e Alexandria, ficarão mais e mais submetidos ao poder imperial que se consolida e se fortalece. No ocidente, enquanto o poder imperial se esfacela, a Igreja ganha força a ponto de poder tornar-se independente do Estado romano e dos Estados que subsequentemente surgem em constante disputa por supremacia. A partir

do papado de Gelásio I³⁹, a igreja começa a estabelecer as bases de sua autonomia, desvinculando-se da supremacia do império.

Com a fragmentação territorial do antigo espaço do império e após a desurbanização, ao longo do tempo virão a surgir à sombra das disputas da nova nobreza terratenente as florescentes repúblicas italianas, diversos reinos, com poderosos e prósperos condados, ducados, marcas e toda uma infinidade de relações de suserania e vassalagem que darão origem a um sistema de lealdades divididas e estabelecidas de forma complexa, não mais determinada por territórios geográficos firmemente estabelecidos⁴⁰.

Tendo em mente o exposto, poderíamos dizer que de certa forma, a liberdade nasceu na Europa ocidental nesta luta pelo poder, e do ponto de vista político, a Igreja teve um papel importante nisso. Ao servir como uma alternativa e anteparo ao poder local, exercendo uma soberania transnacional, a Igreja libertava o servo da obediência ao senhor local e distribuía sua própria justiça⁴¹. A Magna Carta, e outros protocolos celebrados na Idade Média, tiveram papel semelhante.

A Magna Carta não estabelece inicialmente a liberdade dos indivíduos, nem os princípios da tolerância. Tratava-se de regular e limitar os poderes do rei diante da nobreza, e o estabelecimento dos corpos representativos parlamentares deu expressão orgânica às demandas da aristocracia e do clero, limitando as cobranças de impostos, e impedindo o acesso da monarquia aos bens da Igreja.

³⁹ Papado iniciado em 1º de março de 492, até a data de sua morte em 21 de novembro de 496. A título de curiosidade, Gelásio I ao canonizar São Valentim, dará início involuntariamente à comemoração do dia dos namorados.

⁴⁰ A invasão e conquista da Inglaterra por Guilherme da Normandia em 1066, ricamente ilustrada e detalhada na Tapeçaria de Bayeux é um exemplo interessante de relações de suserania e vassalagem que tem início devido a uma série de relações confusas de sucessão e que potencializaria no futuro diversas questões sobre soberania e lealdades divididas. Guilherme tornar-se-ia a um só tempo, vassalo do rei da França (Filipe I de França) e Rei da Inglaterra.

⁴¹ Conforme os próprios ditos de Gregório VII.

“(...)enquanto o feudalismo foi uma organização social de fracionamento e, em certa medida, de equilíbrio de poderes (confirmam-se, por exemplo, as estipulações da Magna Carta de 1215), o senhorio rural, bem ao contrário, representou o modelo e a fonte de um tipo de organização política com absoluta concentração de todos os poderes na pessoa do titular do domínio.” (COMPARATO, 2003:242).

Com o tempo, prevalece a idéia de que o equilíbrio dos poderes contribui para a manutenção da liberdade, e em função do espírito que lhe dá origem, a Magna Carta torna-a o embrião das constituições modernas.

Segundo Medeiros:

“a queda de Constantinopla, em 1453, cristaliza um conjunto de metamorfoses que, paulatinamente, anuncia a conformação do Estado-nação moderno. Suas raízes mais profundas se nutrem do patrimônio helênico-romano, reinterpretado, durante a Idade Média, pelo prisma de homens de Igreja como o dominicano Tomás de Aquino ou os franciscanos Duns Scot e Guilherme d’Occam, assim como pela visão de leigos como Marsílio de Pádua e, posteriormente, Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes.” (MEDEIROS, 2002:2)

Em função de tal processo de transformações: “*a sobrevivência do Estado moderno recai, desse modo, em sua capacidade em responder aos desafios da nova ordem internacional*” (MEDEIROS, 2002:3).

Ao longo do processo histórico, tanto a Europa viria a ser devastadas por guerras fratricidas, quanto veria surgir um impulso interessante no sentido do desenvolvimento de uma fraternidade européia⁴².

⁴² Hugo de Groot, em seu *De jure belli ac pacis*, esforça-se no sentido de estabelecer princípios regulatórios capazes de evitar conflitos bélicos. No mesmo sentido o Abbé de Saint-Pierre, autor

A maleabilidade da questão da soberania esteve, portanto, profundamente interligada com a própria sobrevivência dos Estados, de modo em que a depender do contexto histórico, era preciso abrir mão de parte dela, ou reforçá-la. A questão está colocada no mais das vezes estruturalmente. Se no período de Maquiavel a defesa da unificação italiana e portanto do reforço da soberania era fundamental para acabar com a agitação interna e com as ingerências de atores estrangeiros, o momento histórico que viu a ascensão do imperialismo europeu e a eclosão das guerras mundiais tornava a possibilidade de cooperação muito mais desejável⁴³.

A tendência em direção à integração regional surge como parte da resposta do Estado moderno frente aos dilemas do expansionismo, mas não só isso – também em face às suas próprias transformações qualitativas.

Se é fato corrente que o horror da Segunda Guerra mundial ajudou decisivamente a impulsionar os países da Europa na busca da paz e abriu caminho para o retorno da idéia de soberania compartilhada, agora num nível muito mais sofisticado do que no passado, o grau de aprofundamento do projeto de integração europeu mostrou claramente ao longo das décadas que ele é muito mais do que uma resposta instrumental a um problema de Estado, tendo se espreado em direção a diversas áreas, e contribuído para criar uma verdadeira identidade européia. Citando Kooiman, Medeiros (2002) afirma que A

do *Projet de la paix perpetuelle*, preconiza uma confederação de Estados europeus, o que inspira Immanuel Kant a redigir, quase um século mais tarde, obra homônima, que exerceria uma influência notável sobre o pensamento transnacionalista. Já no século XIX, Henri de Saint-Simon, através de sua monumental *De la réorganisation de la Société européenne* ou de *la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant chacun son indépendance nationale*, preconiza uma federação européia capaz de forjar um equilíbrio em um continente abalado pelas guerras revolucionárias e napoleônicas. (MEDEIROS, 2002:4)

⁴³ A integração regional se ergue, então, na intenção de atenuar uma dupla defasagem. Primeiro, aquela entre o econômico e o político, através da constituição de um poder soberano supranacional capaz de impor limites à lógica global, mercantil e financeira do livre mercado. Segundo, a defasagem entre, de um lado, o político-econômico e, de outro, o social, através da criação de um *habitus* apto a organizar novas práticas, atitudes e anseios do homem do terceiro milênio. Ela se constrói, assim, numa tentativa de interferir na lógica da *international governance*, caracterizada pela imbricação complexa de regimes múltiplos. (MEDEIROS, 2002:6)

integração regional é uma ação que visa racionalizar as relações entre o Estado e a sociedade, otimizando os modos de coordenação entre a concepção e a implementação da ação pública.

Paradoxalmente o Mercosul falha justamente nesse ponto. É curioso que o Mercosul seja proposto como um projeto de integração entre povos irmãos, e busque criar um espaço regional comprometido com uma existência que vá para além do econômico, e no entanto, não se proponha a fazer esta discussão sobre as relações entre o Estado e a sociedade. Do ponto de vista interno os Estados envolvidos pretendem que haja uma guinada em direção à criação de um espaço público que torne o exercício da administração pública compatível com a ampliação da transparência e da cidadania, o que implica uma rediscussão sobre a questão do exercício do poder e do lócus da soberania.

Do ponto de vista externo, ou mais precisamente - do ponto de vista regional, pouco se fez até hoje para criar condições propícias ao exercício de uma soberania compartilhada.

“A construção do Mercosul é lançada, pois, numa conjuntura psicológica que não concebe a possibilidade de um exercício de soberania dividida. A supranacionalidade introduzida na arena européia pela Alta Autoridade da CECA não encontra paralelo nem no cenário da integração latino-americana, em geral, nem no do Mercado Comum do Sul, em particular” (MEDEIROS, 2002:7)

Capítulo 2

O Interesse Nacional

2.1 A Interpretação do Interesse Nacional

Política interna e política externa são faces da mesma moeda. É importante do ponto de vista analítico reforçar a idéia de que as características do Mercosul são fruto também do nosso processo político. Aquilo que nos permitimos em termos de política externa e integração é resultado de uma construção política interna, que articula o interesse nacional e o projeto de integração regional, num cenário de cidadania reduzida que reflete a nossa política interna. Existe um processo de tomada de decisões em política internacional⁴⁴, que inclui atores políticos, formulação de política e interesse nacional. Aqui ao falar em política externa relacionada com a política interna, não estamos necessariamente pensando no locus da burocracia especializada⁴⁵, nem nas negociações de tratados de forma geral. Estes aspectos existem, e eles são determinantes, mas temos em mente aqui não a negociação com agentes externos, e sim um momento prévio, a própria formulação de interesse que deveria motivar a negociação.

Segundo Rodrigo Cintra, *“O estudo da política externa, numa visão mais ortodoxa, baseia-se na existência de um conjunto de interesses nacionais que*

⁴⁴ É possível analisar a política externa a partir de duas grandes perspectivas teórico-metodológicas: (1) teoria substantiva, que trata das grandes bases e estratégias de política externa; e (2) teoria de processos, que trata das estruturas e administração do processo de formulação de políticas (CINTRA, 2005:10-11).

⁴⁵ “A fragmentação institucional no processo de tomada de decisão, somada à emergência de novas problemáticas e atores, torna cada vez mais complicada a separação entre as políticas domésticas e a política externa, de forma que não é mais possível identificar apenas uma instituição responsável (Department of State, no caso estadunidense ou MRE, no caso brasileiro) por sua formulação (Hersman, 2000), ainda que seja possível identificar o ator ou instituição que, em última instância, responde pela divulgação formal da política adotada” (CINTRA, 2005:19)

ultrapassam as conjunturas e estabelecem limites de escolhas para os tomadores de decisão”. (2005:15)

Essencialmente é nesta linha que este trabalho está inserido. A perspectiva regional vinculada a um interesse nacional que nos permita a formulação de uma política externa que favoreça o aprofundamento do processo de integração deveriam estar articuladas se quisermos de fato construir uma política de cooperação. Acontece que, o âmbito da negociação internacional onde o Mercosul é de fato construído, vem trabalhando descolado destas premissas.

Segundo Oliveira, existe um problema de:

“(...) impropriedade da estrutura institucional do Mercosul na condução do processo integracionista tanto ao não propiciar canais adequados à absorção e à troca de informação entre governo, partidos políticos, parlamentares e sociedade civil no Brasil, como no processo decisório regional e nacional.” (OLIVEIRA, 2003:174)

O problema é real é a nossa hipótese é a de que não se trata de um problema do bloco em si, mas colocado por uma condição estrutural.

Conforme discutimos no capítulo anterior, a construção de canais adequados para tais finalidades dependeria de uma atitude diferente dos governos nacionais de cada país em relação a como lidar com cada uma destas questões. É preciso trabalhar com a possibilidade de que se queremos construir uma integração regional viável, seria igualmente necessário adequar nossos sistemas políticos para uma atitude mais transparente e cooperativa também do ponto de vista interno.

Isto nos coloca a questão de que a criação de canais adequados de comunicação entre sociedade civil e governo dependem de quão claras estão as prioridades de interesse nacional, e vice versa, na medida em que é a qualidade destes canais que define o grau de correlação entre o interesse e o resultado de

qualquer processo de negociação, seja ele interno ou vinculado a política externa.

Em outras palavras, uma sociedade é melhor representada se consegue se fazer ouvir, mas só consegue se fazer ouvir quando as relações políticas internas são adequadas, quando a questão da soberania está claramente estabelecida (quem serve a quem: o governo serve ao povo, ou o povo serve ao governo). Para saber como delimitar esta questão de onde repousa a soberania, é preciso descobrir como se forma o interesse nacional, de modo a saber quem ele representa.

A interpretação válida do interesse nacional seria aquela estabelecida no seio do Estado, pelos poderes executivo e legislativo.

Na medida em que o Estado representa os interesses da coletividade, é em suas ações que o interesse nacional se vê efetivamente colocado em prática. Num Estado democrático, o poder executivo coloca em prática as políticas públicas previamente aprovadas pelo Congresso. Isso significa, mais precisamente, que é o orçamento do Estado que reflete o debate em torno dessas políticas.

O debate que faremos a seguir coloca a relação governo sociedade em termos menos cindidos. Na verdade, referir-se a “sociedade” como representação de um grupo que eventualmente possa ter um interesse minimamente homogêneo em relação ao Estado, só tem validade nos termos colocados por Maquiavel ou Hobbes, ou seja, a malta que obedece, em contraposição ao comandante que lidera e exerce de fato a soberania, visto que tem as ferramentas para isso em mãos.

Nossa sociedade é muito mais complexa do que isso, e a análise do interesse nacional seguramente precisa levar isso em conta.

O tipo de acesso que os diferentes grupos ou classes sociais possuem, é bastante desigual (DAHL, 1988). Classes mais privilegiadas possuem acesso privilegiado ao poder por diversos motivos, que são históricos e vão desde a educação privilegiada, até as facilidades maiores que os meios materiais

proporcionam para o contato com o poder. Basta lembrar que no início da história republicana tivemos um regime de voto censitário. Portanto:

“qualquer dúvida sobre o interesse nacional reside não no seu sentido, mas na sua interpretação, que é feita por forças minoritárias, representando infidedignamente a maioria nacional” (RODRIGUES, 1966, p. 79)

Sub-representados na política, seja por entraves constitucionais⁴⁶, seja pelas dificuldades geradas por sua própria situação sócio-econômica, as classes menos privilegiadas permanecem alijadas do processo de formulação das políticas que definem a “materialidade” do interesse nacional. Para Joseph Schumpeter, essa distorção causada pela democracia representativa formal não seria um problema, mas Honório Rodrigues via com preocupação a manutenção deste *status quo*. Supondo-se que nos dias de hoje essencialmente essa relação permaneça a mesma, apesar do fim do regime militar e da consolidação da democracia (o que em tese deveria ter contribuído para a diminuição dessas desigualdades), o grosso da elite política do país continua a ser composto por membros representantes de classes privilegiadas apesar da ascensão de movimentos sociais oriundos da movimentação sindical dos anos oitenta.

As relações políticas estabelecidas no Brasil, em geral possuem caráter clientelístico ou semi-clientelístico, de modo que em geral visam a perpetuação de elites locais, através de certas práticas, que passam sempre por privilegiar em sua atuação política a concessão de benefícios para seus “currais” eleitorais, em detrimento das necessidades mais gerais do país. Dentro do Congresso, as questões mais gerais, que englobam a universalidade, ou seja, o interesse da nação, parecem não ter vez, em detrimento de questões localizadas, que dizem respeito a grupos restritos⁴⁷.

⁴⁶ Ainda na constituição de 1946, por obra de Rui Barbosa, já nos idos de 1881, segundo Honório Rodrigues, a representação continuava infidedigna inclusive por dispositivos constitucionais, mantendo uma política elitista e mantendo o predomínio de uma minoria.

Num país que passou por um processo tão intenso de industrialização e desruralização, é impressionante que ainda possa haver uma bancada ruralista influente dentro do congresso. Apesar de tudo, ainda hoje no Brasil pode-se afirmar que a posse de terras é fonte de poder político. Segundo Avelar e Dias de Lima:

“os partidos políticos são então, veículos de controle oligárquico. A elite tradicional pode ser definida como uma classe política cujo poder é transmitido pela linhagem familiar e os recursos de poder vêm da terra e do estado. A continuidade do poder é assegurada pela intermediação de interesses e relações de tipo clientelístico” (AVELAR E LIMA, 2000:197)

A natureza deste tipo de relação traz reflexos em todas as áreas da política nacional, e evidentemente também afeta as relações internacionais.

Sendo assim, a definição das políticas públicas segue a orientação ditada pelos interesses de alguns, não de todos, nem da maioria. Cumpre ressaltar que isso não significa necessariamente que essas elites governem contra a maioria, exceto obviamente, em situações limites como no golpe militar de 1964, em que segundo Maria da Conceição Tavares, a crise aguda superou o âmbito estritamente governamental, e deu lugar a uma crise de regime, levando à ruptura do pacto político que anteriormente prevalecia. Este regime:

“(...) embora apoiado na ideologia liberal-conservadora de estilo clássico. Ao contrário. Veio para afirmar, modernizar e tornar mais abrangente o papel do Estado na sociedade e na economia, através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e

⁴⁷ Pesquisa de Lúcia Avelar e Fernando Dias de Lima demonstra que não só os partidos ligados às elites, principalmente as agrárias, que são os que de fato definem a arena política nacional tanto por comporem a base governista quanto por serem maioria no Congresso, obtém sua votação mais expressiva nos municípios de pequeno porte, mas também nos de pior qualidade de vida (geralmente estes aspectos se confundem).

militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior.” (TAVARES, 1986:11)

A ação opressiva do poder, no entanto, poderia levar a um esgarçamento das relações sociais a nível insuportável, e deporia contra a idéia de transformar o seu próprio interesse em interesse nacional através da manipulação do consenso.

Podemos supor que as políticas públicas sempre foram, no Brasil, imbuídas deste espírito, incluindo a política externa e as opções que dizem respeito ao comércio exterior.

A política externa, que é uma derivação da política interna, como veremos mais adiante, segue esses mesmos ditames. Ela é fruto dos interesses e resultado do acesso privilegiado de uma determinada classe, embora de forma um tanto diferente daquilo que pode ser observado em outras áreas. Levemos em conta desde já o fato de que a política externa brasileira é definida fundamentalmente no Itamaraty, com um mínimo de interferências políticas de qualquer natureza. Desde 1971, a linha mestra desta política vem sendo conduzida sem sobressaltos significantes (MALAMUD, 2000). Isto que se deve a uma atuação marcadamente baseada na *expertise*. O Itamaraty é um órgão pouco vinculado com a imagem do governo, ele é uma instituição que possui uma lógica própria de atuação, que advém da existência no Itamaraty de uma burocracia altamente especializada e dadas estas características do órgão responsável pelas questões externas do país o congresso tem pouca propensão a recusá-las sem maiores ponderações⁴⁸. Ademais questões externas se confundem razoavelmente bem com o interesse geral e o bem comum, no nosso caso, o interesse nacional.

A lógica de funcionamento do Itamaraty incorpora uma ideologia própria. Os diplomatas parecem acreditar que têm o caminho correto para o desenvolvimento do país e a melhor linha de condução da linha de política internacional do país. A diplomacia brasileira acredita que se outros grupos,

⁴⁸ Conforme analisamos detidamente em trabalho anterior

como por exemplo os parlamentares, participarem do processo de formulação, eles provavelmente iriam atrapalhar, devido à lentidão que isto certamente traria às discussões, além de sua falta de conhecimento específico sobre o tema das relações internacionais.

“(...) 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 E LIMONGI, 1995:196)

A ausência de uma discussão mais aprofundada sobre temas relacionados a relações internacionais é por si só um indicativo de que eles delegam sua responsabilidade a esta instituição. Em vários momentos, os parlamentares reconhecem a competência do aparelho diplomático brasileiro ⁴⁹:

“(...) ao longo dos anos, nossos diplomatas tem marcado presença no mundo, e o Brasil é internacionalmente respeitado pela alta qualificação dos que estão a serviço do país no exterior.”

“Um país só é grande e só tem respeitabilidade internacional quando seus funcionários diplomatas estão à altura e ao nível

⁴⁹ Stuart Mill faz importantes considerações a respeito destas questões, quando nos diz que: *“Em todos os assuntos humanos, influências conflitantes são necessárias para se manterem vivas e eficientes mesmo para seus próprios fins; a perseguição exclusiva de um único e bom objetivo., deixado de lado um outro que deveria acompanhá-lo, resulta não no excesso de um e falta do outro, mas sim na deterioração e perda mesmo daquele com que se preocupou exclusivamente. Um governo de funcionários treinados não pode fazer por um país, as coisas que podem ser feitas por um governo livre; mas poderíamos supô-lo capaz de fazer certas coisas que o governo livre, em si, não é capaz de fazer. Verificamos, contudo, que um elemento externo de liberdade é necessário para capacitá-lo a fazer , de maneira eficaz ou permanente, seu próprio trabalho. E assim, também, a liberdade não poderá produzir seus melhores efeitos, e acabará fracassando de todo, se não forem encontrados meios de combinar os benefícios de um regime livre com os de uma administração hábil e experiente.”* (Mill, 1981, p.63)

daqueles que o Brasil tem espalhados por todo o mundo” (JOSÉ LOURENÇO 19/93 p11937)

Não é de nosso interesse adentrar nesta discussão, porém é muito interessante notar que a despeito deste “descolamento” da imagem da formulação da política externa em relação à classe política, que conforme temos assinalado, representa mais um extrato da população do que a coletividade, isso não significa que esta mesma política seja “neutra”.

Supondo-se, à maneira de Antônio Gramsci, que todo Estado é um Estado de classe, ele como um todo é representante dessa classe, ou seja, não apenas o governo em si, mas também os aparelhos de Estado. Os poderes Executivo, legislativo e Judiciário são compostos por membros oriundos em sua esmagadora maioria das classes mais abastadas, isso pressupõe que a atuação desses poderes tenderá à manutenção desse status quo. Ademais, conforme examinaremos mais adiante, o próprio acesso a estas estruturas de poder é muito mais fácil àqueles que possuem recursos e educação privilegiada. Para que se tenha uma idéia do que significa isso, num país em que as estatísticas oficiais⁵⁰ apontam cerca de 57,7 milhões de pobres (33,2% da população) e 13,9 milhões de indigentes (8% da população), além de 32,1 milhões de analfabetos funcionais (ou seja, 26% da população de 15 anos ou mais de idade eram analfabetos em 2002), mesmo o acesso aos tribunais de primeira instância é dificultado pela necessidade de transporte. Não bastasse isso, os tribunais exigem “trajes adequados” a pessoas que têm dificuldade para se alimentar e tomar conhecimento de seus direitos.

Igualmente, no caso do Itamaraty, historicamente sua burocracia é oriunda das classes mais abastadas, que embora possam crer na neutralidade de suas posições, representam de fato uma classe. A suposta autonomia não oblitera as posições e ideologias incorporadas ao longo de seu processo de formação escolar e humanística.

⁵⁰ IBGE – PNAD 2004

Desse modo, embora segundo algumas interpretações o Congresso Nacional deva apenas aprovar ou rejeitar propostas de tratados, e não legislar sobre estas questões (MAZZUOLI, 2001), a política externa, que para Honório Rodrigues,

“Como uma filha nasce dos interesses nacionais, isto é, dos interesses do povo e da união, acrescidos de princípios ou propósitos como os da segurança, da não intervenção, da autodeterminação, do anticolonialismo, da proteção ao comércio externo e da paz, todos harmônicos e coesos com o interesse nacional” (RODRIGUES, 1966, p. 82)

Continua sendo uma política de elite e de classe. Conforme já vimos, para este autor a materialidade do interesse nacional define-se efetivamente na elaboração do orçamento de Estado, no entanto, a ampla prevalência do Executivo na definição de política externa, representado por sua incontestada *expertise* não altera o fato de que esta continua sendo, no fim de tudo, uma política de classe

Esse pensamento é formulado por uma elite conservadora e bem preparada representada pelo Itamaraty. Tal elite projeta para o país a reflexão de sua própria imagem, numa combinação de pragmatismo econômico e idealismo político e humanístico em mais elevado nível. Os interesses em âmbito doméstico e externo compõem parte de um todo, mas os grupos de pressão, elites ou classes dominantes podem agir de forma diferente nessas searas. Os fins dos grupos de pressão, segundo Honório Rodrigues são mais explícitos no que diz respeito à política interna. A política externa tende a ser mais facilmente confundida com o bem comum e o interesse nacional, na medida em que seus formuladores falam em nome da nação, e como vimos, estão pouco sujeitos à correlação de forças que domina a “pequena política”. Enquanto no cenário interno os grupos são facilmente identificáveis no que diz respeito a sua representatividade e filiação ideológica, o processo de formulação

de política externa escamoteia, embora não necessariamente de forma intencional, seu viés ideológico.

Já em seus albores,

“(...) a política nacional era uma política minoritária, era mais fácil pressionar a Nação, restringir suas aspirações, submeter sua elite e tornar menos independente sua estratégia internacional. As submissões foram sempre econômicas e não políticas e as ofensas à nossa soberania e à nossa dignidade foram sempre repelidas com altivez. Os casos que tivemos com a Inglaterra, a França, a Alemanha e os Estados Unidos (...) sempre encontraram da parte da minoria e da maioria, aí unidas, a reação mais enérgica. (RODRIGUES, 1966: 83)

No entanto, o porte altivo dessa elite na defesa da soberania e integridade nacional coexistiu com interesses menos honrados e elevados no que diz respeito às questões comerciais ou econômicas:

“(...) se isso era extremamente importante na caminhada pelo respeito internacional, não o era menos a sustentação de nossa emancipação econômica, ou a defesa dos nossos interesses econômicos, parte essencial do interesse nacional, e é aí que a minoria foi sempre submissa – com as exceções da regra.” (RODRIGUES, 1966:83)

Como país predominantemente agroexportador e dependente de capitais externos, os negócios das elites estiveram sempre subordinados a esta lógica. Essa dualidade entre a altivez política e a subordinação econômica compõe um paradoxo notável, e é a expressão da coexistência entre os interesses maiores da nação, o ideal de grandeza e de singularidade cultural e os interesses particularizados de uma classe dominante e minoritária. Este paradoxo, por sua vez, está ligado ao dilema da democracia formal.

2.2 O poder formal no Estado

Além da disparidade de representação nas instâncias de poder, o próprio funcionamento do Estado segundo esta ordenação precisa ser levado em conta. Em outras palavras, a relação entre a distribuição e a produção de poder, ou, entre democracia e eficiência, é outro aspecto que favorece a manutenção do status quo em função dos argumentos técnicos que permitem uma articulação adequada entre os interesses das classes e a atuação efetiva do estado (Reis, 1990).

É justamente na coordenação dos agentes políticos em função da ação administrativa do aparato de Estado visando realizar a integração dos interesses que nesta arena tornam-se coletivos, interligados e “nacionais”, que segundo Fábio Wanderley Reis essa questão mostra-se mais evidente. Para esse autor, o problema da distribuição de poder liga-se diretamente à questão da democracia, assim como Dahl também poderia atestar. No entanto, para Wanderley Reis este problema não se resume meramente ao acesso mais ou menos efetivo ao aparato de Estado. Honório Rodrigues, embora enfatizasse fortemente o papel do Estado, e ainda mais especificamente a própria discussão em torno do orçamento do Estado como elemento fundamental na definição do interesse nacional, também não incorria nessa simplificação, embora a nosso ver, não tenha conseguido expressar isso de forma tão explícita. Embora a disparidade entre classes pudesse assumir características complexas, em última instância a definição sobre para qual dos lados penderia a balança da correlação de forças dar-se-ia no seio do Estado, daí a importância dada por Honório Rodrigues à disparidade na representação das classes no Estado.

Para Wanderley Reis, embora o Estado possa ser também o elemento determinante nesta equação, o problema da distribuição de poder coloca-se já num momento anterior e privado, ou seja, no plano social ou sócio-econômico. Não apenas uma classe projeta-se sobre outra usando o aparato de estado como ferramenta, mas contrariando as premissas da teoria da democracia

representativa clássica (aproximando-se aqui de Schumpeter), as relações de poder existiriam não apenas entre: de um lado o Estado e do outro os indivíduos, como supunha Thomas Hobbes, de modo que as relações inter-indivíduo seriam horizontais, e sim tanto nas relações Estado-Indivíduo, quanto indivíduo-indivíduo. Nesse caso, os indivíduos poderiam também ser tomados em conjunto, como seu grupo social, por exemplo.

“Com efeito, pode-se pretender que a democracia (‘burguesa’...), envolvendo como envolve a dependência estrutural perante o capital, está associada com algum tipo de ‘hegemonia ideológica’ do empresariado junto à sociedade em geral e os próprios setores populares, trazendo aos empresários certa respeitabilidade e ascendência” (REIS, 1990:173-174)

Para Karl Deutsch, o “status” de um indivíduo (raciocínio que aqui pode perfeitamente ser entendido para um grupo) pode ser medido pelo grau de acesso a deferência ou respeito da sociedade em que vive. Sendo assim, será diferenciado o nível de preferência recebido por esse grupo naquilo que o autor chama de “fluxo de comunicações” da sociedade. Em outras palavras, tanto os recursos diferenciados, quanto a “aura” de respeitabilidade gerada por esta própria diferenciação, farão com que os membros deste grupo tenham capacidade significativamente maior de influência nos mais diferentes estágios de formação das políticas públicas.

“(...) suas cartas são lidas e respondidas em primeiro lugar, seus telefonemas são atendidos pelo chefe da empresa ou da agência, e seus desejos e sugestões têm mais probabilidade de receber atenção” (DEUTSCH, 1978:82).

Esse grupo pode influenciar de diversas maneiras o processo eleitoral e, portanto, o âmbito parlamentar onde se efetiva a composição do interesse

nacional. Pode também constituir poderosos grupos de pressão para garantir que suas demandas sejam atendidas, porém, desde os anos 80, as ferramentas mais eficientes para a manutenção incontestada do controle sobre o interesse nacional, ou em outras palavras, a hegemonia ideológica, estariam ligadas de forma cada vez mais direta a novas formas de atuação, tais como:

“(...) o êxito eleitoral prolongado de partidos trabalhistas ou populares – e mesmo de partidos originalmente revolucionários, que assim se ‘eleitoralizam’ e se tornam parte e fator do processo de ‘desradicalização’ da classe trabalhadora e de acomodação democrática do jogo político” (REIS, 1990:174)

Desse modo, tanto o acesso privilegiado às instâncias de poder, quanto a cooptação de representantes de classe são meios que garantem, a partir de então, a estabilidade democrática. Essas são “novas” lógicas de manutenção do poder.

O voto censitário permitia um controle muito mais direto do sistema: nem votos, nem representantes. A universalização do sufrágio é que leva à necessidade de adoção destas novas práticas de cooptação, e à necessidade do exercício dessa hegemonia ideológica, que ao mesmo tempo em que torna-se cada vez mais eficiente, exige menos e menos o uso da força diretamente contra a população. No passado, o presidente Washington Luiz afirmara que “problema social é caso de polícia”, no entanto, um sistema excludente baseado exclusivamente na repressão não poderia existir para sempre, pois não permitiria a manutenção da coesão social indefinidamente. Antônio Gramsci aponta, segundo Carlos Nelson Coutinho, que no próprio processo de socialização da produção, ao diminuir a jornada de trabalho e agrupar maiores segmentos humanos, os processos de participação política foram fortalecidos. No caso brasileiro, o processo de urbanização originado pela industrialização seguramente dificultou a manutenção do voto censitário, na medida em que a *“criação de múltiplos e diferenciados sujeitos políticos coletivos; está na base,*

em suma, da criação e do fortalecimento do que Gramsci chamou de ‘sociedade civil’” (COUTINHO, 1999: 98).

Com o aumento da complexidade desses grupos sociais, se a democracia não procurasse se converter em “cultura política”, não seria “partilhada intersubjetivamente” entre os cidadãos e, portanto, sua mera existência formal não seria suficiente para garantir sua perpetuação sem recurso ao uso da força e da violência opressora. Desse modo, determinadas concessões limitadas às classes baixas, mais do que conquistas são consequência de uma ação que poderia ser considerada *“voltada para a efetivação de um resultado objetivo no plano social, pressupõe a construção de um universo intersubjetivo de crenças e valores”*. (...) (COUTINHO, 1999:116). Gramsci *“(...) articula explicitamente a hegemonia com a obtenção do consenso, distinguindo-a assim da coerção enquanto meio de determinar a ação dos homens”*. (COUTINHO, 1999, p. 116).

Embora tenham obtido o direito ao sufrágio, as classes mais baixas não possuem representação proporcional no parlamento.

No início dos anos noventa⁵¹, dos 81 milhões de eleitores, apenas 7,5 milhões eram contribuintes do imposto de renda. As implicações dessa disparidade são óbvias: com eleições formalmente livres, mantidas as regras do jogo democrático as minorias estariam sempre em desvantagem. Isso é o que torna necessário a construção de uma hegemonia ideológica dessa natureza para a manutenção do status quo, mesmo que concomitantemente a falta de hábitos e mecanismos para gerar, discutir e canalizar modelos que reflitam efetivamente as aspirações e os valores e também as ideologias de distintos grupos sociais seja, segundo George Martine *“(...) endêmica em uma sociedade altamente estratificada como a brasileira* (1990, p. 117). Segundo o mesmo autor, *“(...) é legítimo afirmar, por exemplo, que nunca existiram mecanismos adequados de representação dos interesses reais das classes trabalhadoras”* (MARTINE, 1990, p. 117).

⁵¹ Período que efetivamente nos interessa para entender as implicações do processo de integração regional, conforme veremos mais adiante.

O Brasil teve governos mais ou menos populistas, com maior ou menor nível de sensibilidade às demandas dos trabalhadores, mas segundo Martine, nunca houve aqui partidos efetivamente capazes de lutar pelos direitos das massas, ou falar em nome dos trabalhadores. Além disso, o longo e recente período autoritário teria reprimido as possibilidades de articulação de grupos de pressão política (exceto, obviamente, aqueles representativos das elites), na medida em que a perseguição e o risco de morte levavam a um “vácuo forçado” de atividades políticas que levassem em conta os interesses das classes mais baixas. Não apenas nesse período, mas ao longo de toda a história do país, tanto pelos motivos já apontados, quanto pelas próprias particularidades históricas da constituição na nação, nas quais não poderíamos aqui nos deter detalhadamente, poderíamos afirmar que:

“Aqui os partidos políticos (a exceção de um ou outro que nunca conseguiu obter a preferência da maioria dos integrantes da classe) não representam claramente as classes sociais mais pobres, e mais populosas, nem apresentam projetos políticos claramente delineados. Aqui como alhures, no presente como no passado, os interesses com uma definição mais clara e uma postura política mais definida ou coerente são os da ‘direita’, ou representativos do capital. A heterogeneidade da base política dos maiores partidos dissimula a sua identificação básica com os interesses desse setor. As mudanças de ministros não alteram as correlações básicas de forças no poder, nem representam a reordenação de um projeto político” (MARTINE, 1990:118).

Mesmo assim, por motivos que discutiremos mais detidamente, os movimentos sociais começam a ganhar força nos momentos finais do regime militar. No início da década de oitenta, muitos sindicatos iniciavam uma nova onda de mobilização. Antes ainda dessas mobilizações o regime autoritário já vinha fazendo concessões, e no fim dos anos setenta o ministro Delfim Netto

concedia aumentos reais no reajuste do salário mínimo. Segundo Martine, no entanto, a concessão social exige um processo prévio de confrontação que obrigue as elites a abrir tal diálogo. O objetivo da concessão não seria, portanto, beneficiar os menos favorecidos, contribuindo para a redução da injustiça social, e sim a viabilização do seu próprio projeto nacional, que poderíamos também chamar de seu próprio interesse, o que nesse caso significa “interesse nacional”.

2.3 Política externa no contexto da democracia e do regime autoritário

No período final do regime militar, o sistema partidário vivia uma crise orgânica, que segundo José Eduardo Faria, poderia ser caracterizada como um frentismo ambíguo de interesses setoriais. Ademais, após a promulgação da constituição de 1988, havia uma miríade de leis e normas a regulamentar, de modo que as dificuldades de governabilidade levaram a um certo grau de fragmentação do nível decisório do corpo do Estado, abrindo caminho para o agravamento de um processo de corporativização. Para Faria, este não seria um corporativismo exatamente de tipo facista-varguista, prevendo uma burocracia fortemente centralizada. Nos momentos finais do regime, o corporativismo assumia uma natureza “societal”, *“concebido como um sistema ideologicamente ambíguo de representação, barganha, influência e acomodação dos interesses de grupos fortemente organizados”* (FARIA, 1990: 220)

Embora em última instância o poder formal regulamentador do Estado definisse a natureza dessa correlação de forças, as células de decisão estruturavam-se de fato segundo os desejos e a análise da relação custo-benefício efetuados por “grupos sociais eficazmente organizados”.

A posição estratégica ocupada por esses grupos junto aos canais decisórios lhes permitiu um acesso privilegiado e significativa capacidade de influência na formulação das políticas públicas.

“Esse tipo de ‘corporativismo societal’, justamente porque estabelece uma série de canais formais e informais para o acesso dos diferentes grupos e setores sociais às esferas públicas de decisão, requer, para sua expansão, uma ‘tecnicização’ da política, uma ‘repolitização’ da técnica, uma certa calibração da opinião pública e uma estratégia específica para a gestão do dissenso no âmbito das forças sociais menos articuladas, por meio dos mecanismos de atomização, ‘desideologização’, banalização e dispersão de seus conflitos. Assim, a autoridade estatal e a lei geral e abstrata que dele emana vão cedendo lugar a estratégias particularistas de ordenação social que encontram suas fontes em setores postados fora do Estado” (FARIA, 1990: 221)

Essa situação leva a uma série de desdobramentos, que corroboram com a tese de que efetivamente o interesse nacional é um interesse particularizado, com roupagem universalizada. Os compromissos assumidos pelos governos, na forma de políticas públicas (trabalhistas, previdenciárias, creditícias, cambiais, etc), refletem o grau de acesso de atores ou representantes de grupos particulares à estrutura estatal. Setores melhor preparados para obter vantagens nesse tipo de negociação são os mais capazes de transformar seu acesso estratégico em compromissos reais do Estado. Em outras palavras, esses grupos são mais capazes de transformar seu interesse particular em políticas públicas legitimadas pelo estado.

Naturalmente essas negociações não podem ser totalmente explícitas, de modo que elas se travestem, ou são progressivamente encobertas sob a égide do imperativo técnico. O contato efetuado não precisa ser encoberto, mas a decisão tomada em função dessa pressão particular precisa ser legitimada por um critério de racionalidade técnica, produtividade e eficiência (FARIA, 1990).

Conforme afirmamos anteriormente, a política externa não está imune a essa lógica de classes, de modo que esse mesmo procedimento pode ser verificado tanto na execução de políticas públicas internas, quanto na

conformação da política externa. O grau de atuação dos grupos de pressão pode ser variável, mas para citar um exemplo, na origem do Mercosul segundo Tullo Vigevani, a existência desse tipo de canal trouxe consequências importantes, além de promover o desenvolvimento de uma certa “diplomacia informal” (BARBOSA, 1991; MALAMUD, 2000; VIGEVANI, 2000) embora a interferência do setor privado tenha sido “mínima”, *“sua participação foi apenas consultiva, não intervindo diretamente na tomada de decisões”* (VIGEVANI E MARIANO, 1997:283), tomadores de decisão geralmente são eles mesmos membros de elites, que ao fazer isto, estão tentando traduzir suas “crenças” em realidade (VIGEVANI, 2000).

Segundo Vigevani, Gabriel Almond cria um modelo baseado num conjunto de círculos, cujo centro é tomado pela “liderança”, representada pelos atores pertencentes à estrutura burocrática governamental que participam efetivamente das negociações e da tomada de decisões. Em torno desse círculo está um outro, formado pelas elites relacionadas ao tema da política externa e que são formadoras de opinião. Seguindo o mesmo raciocínio, o círculo seguinte seria constituído por um público um pouco mais amplo, de membros da elite com interesse no assunto e haveria também um círculo externo, que englobaria as camadas mais amplas da população, em geral sem interesse direto nas questões de política externa, salvo em situações extremas (VIGEVANI, 2000)

Faria define, como vimos acima, estruturas parecidas, e as chama de “anéis burocráticos”. Tais estruturas esvaziam a capacidade centralizadora de implementação de uma política de Estado, ou de uma política de desenvolvimento coerente, na medida em que dificultam uma ação homogênea e funcionalmente coesa por parte do aparelho de Estado. Esse Estado “difuso” atua a serviço de interesses distintos, e não raro incongruentes, na medida em que os grupos de pressão não necessariamente têm ligações entre si, o que pode levar à construção de uma ponte que liga “o nada a coisa nenhuma” em função de determinadas pressões setoriais locais. Enquanto isso, em outro lugar um gargalo infra-estrutural deixa de ser resolvido, prejudicando outros grupos. Atuando assim, esse Estado que deixa de aplicar ou então aplica “(...) muito

seletivamente a legislação em vigor, apenas representa uma rede de interesses objetivamente determinada pela estrutura social” (FARIA, 1990, p. 223).

Diante disso, tornou-se difícil para este Estado formular uma política clara de desenvolvimento, ou aplicar tal política com alguma efetividade. Em fins dos anos oitenta, segundo Martine mesmo um conservador como Roberto Simonsen definia o sistema econômico brasileiro como um “capitalismo cartorial”, no qual a empresa era “(...) *‘protegida’ pelo Governo com as duas mãos. A mão do cofre, que a garante contra os prejuízos, e a mão do protecionismo, que a livra da concorrência*” (SIMONSEN, 1987:30)⁵².

Isso significa que o empresariado lucrava mais despendendo esforços para manter boas relações com gabinetes ministeriais e autarquias do que investindo em produtividade e inovação tecnológica⁵³. Ainda segundo Martine, tais personagens traziam sempre *“um sorriso nos lábios, um pedido na mão e a chantagem do desemprego na frente”*.

Tal mecanismo funcionou (talvez de maneira até mais eficiente) mesmo durante o regime autoritário pós-64, no qual apesar da equipe econômica possuir plenos poderes para a implementação de políticas públicas de qualquer natureza, foi justamente esse autoritarismo que favoreceu os “mecanismos informais de consulta”. Para Maria da Conceição Tavares, neste tipo de regime, as grandes linhas programáticas de política econômica deverão materializar-se na relação direta entre os agentes do Estado e da sociedade civil.

“Quando essas relações são institucionalizadas, diminui a margem de influência pessoal sobre elas. Num regime autoritário, onde as instituições vergam ao sabor da vontade da autoridade econômica de plantão, as relações pessoais prevalecem sobre quaisquer regras gerais. Mais recebe quem melhor conhece os canais de acesso aos centros decisórios” (TAVARES, 1986: 34).

⁵² Apud: Martine, 1990, p. 119

⁵³ Melhorias salariais ou de outra natureza para funcionários como forma de aumentar a produtividade podem ser considerados fora de questão.

Na medida em que tais mecanismos ganham importância, o poder central de formulação passa a ser paulatinamente solapado. Ironicamente, o “sucesso” dessa fórmula pode ser considerado como o fator central de seu próprio enfraquecimento, além de contribuir para solapar o poder do regime autoritário e da estrutura tecnocrática, na medida em que esses perdiam a capacidade de liderança do sistema econômico, conforme veremos no capítulo seguinte. Segundo Deutsch, quando os interesses de uma pessoa (ou grupo de interesse, ou classe) estão amplamente fragmentados, isso levará a um conjunto de pressões cruzadas que acabará não favorecendo qualquer um deles. A fragmentação dos anéis burocráticos tem grande eficiência no que diz respeito a demandas localizadas, mas em última instância restringiu o poder formulador e executor da burocracia estatal. Levada ao extremo, a promoção desses interesses localizados promoveu, na melhor das hipóteses, uma influência mais ampla de determinados grupos sobre aspectos cada vez mais restritos da política do país e com resultados cada vez menos expressivos (DEUTSCH, 1978).

Na medida em que esta burocracia técnica deixa de ser eficiente nestas funções, ela perde sua utilidade, mesmo para os setores mais bem relacionados e assentados sobre a estrutura política (e orçamentária) pública. Ademais,

“A interação entre o burocrata e o capitalismo cartorial é socialmente odiosa. Primeiro, porque é um convite à corrupção. Segundo, porque é a negação da própria filosofia capitalista, em que o lucro só se justifica como a contrapartida do risco. Terceiro, porque é um desestímulo à eficiência. Quarto, porque é um mecanismo de tirar recursos dos pobres e dar aos ricos” (SIMONSEN, 1987:30)⁵⁴.

Na medida em que este Estado autoritário e agigantado deixa de ser útil, a solução para os problemas causados por ele mesmo passa a ser encarada

⁵⁴ Apud: Martine, 1990, p. 119

com novos olhos. Para Sônia Draibe, a percepção e o reconhecimento da gravidade da crise do Estado vivida neste período viriam a incluir os setores conservadores, entretanto, as análises de tipo neoliberal⁵⁵ que ganhavam forma neste momento, passaram a responsabilizar o Estado e o gasto social de forma cada vez mais incisiva. Nessas análises, superar a crise significaria, além obviamente do fim do regime autoritário propriamente dito:

“(..) desmantelar o Estado-providência, privatizar as empresas e agências públicas, reduzir o tamanho e a função das estatais, desregular e desregulamentar (ou pelo menos rebaixá-los a seus termos mínimos) os controles sobre o livre jogo do mercado, recuperando assim, as virtudes regeneradas deste último”. (DRAIBE 1990:41).

Para Tullo Vigevani, esta crise refletia o aparente esgotamento do modelo de Estado brasileiro constituído após a revolução de 1930, “(...) *em torno do qual foi empreendida a maior parte do desenvolvimento capitalista nacional*” (VIGEVANI, 1998: 41).

Segundo João Paulo dos Reis Velloso: “*na altura de 1985/1986, a Nova República perdeu o controle da inflação e enveredou pelo caminho de choques heterodoxos (à semelhança de outros latinos)*” (VELLOSO, 1993:10). Isso revela, na visão do autor, a ausência de capacidade para pensar um projeto nacional ou um novo modelo industrial para o país. A ética eleitoral teria passado a ocupar papel preponderante na vida pública, diminuindo o espaço para a decisão racional, e isso, conseqüentemente acarretou uma dificuldade ainda maior para sair desta crise. Dessa forma, “(...) *a crise econômico-política*

⁵⁵ Esse tipo de visão é muito claramente identificado com uma determinada classe social, mas por diversos meios, adquiriu elevado poder de sedução e encontrou bastante eco em todos os extratos da sociedade brasileira, embora jamais tenha alcançado hegemonia absoluta. Como resposta a essas proposições, representantes políticos e sindicais, partidários de correntes contrárias a essas idéias pregavam justamente o oposto: mais Estado, mais gasto público em infra-estrutura e na área social, criando uma clara polarização entre duas visões possíveis de Brasil.

se converteu em crise social, após inúmeros anos de estagnação e desemprego” (VELLOSO, 1993:10). Mais do que isso, este cenário teria por pano de fundo uma transição para a modernidade, que atingiria tanto as instituições do país, quanto os fundamentos sócio-econômicos da sociedade.

Com isso, retornamos à idéia de Silva (2008), que apontamos no primeiro capítulo: não se avançou suficientemente na democratização das relações internas do Estado, e, no fim das contas, isso quer dizer que não conseguimos democratizar o Estado. Houve um avanço em relação às liberdades civis, em relação ao direito de livre expressão. Porém, no âmbito da efetivação das políticas públicas há um grande lapso, e o modelo de gestão do Estado continua sendo burocrático, centralizado, e muito pouco afeito a controle externo. A transparência padece de um mal que é causado não pelo autoritarismo de Estado, mas pela ampla prevalência no debate político de grupos com interesses particularistas na perpetuação do Status Quo.

Essencialmente, toda a exposição feita ao longo desse capítulo nos mostra que nosso Estado não conseguiu se tornar uma caixa de ressonância adequada para mediar os diversos interesses presentes na sociedade. Transplantando esta questão para o caso do Mercosul, vemos que reforçada a idéia de que não se resume ao bloco o problema da ausência de canais adequados de comunicação com a sociedade. Este é um dilema colocado por uma condição estrutural que afeta nosso sistema político.

A impermeabilidade do sistema político a demandas sociais importantes já nos levou a diversos impasses que nos custaram até mesmo a democracia por longos períodos.

A construção de canais adequados depende de uma atitude diferente não apenas dos governos nacionais de cada país, mas também da sociedade. Se queremos construir uma integração regional viável, diante dos entraves que apontamos ao longo deste capítulo para o desenvolvimento de relações políticas maduras dentro do próprio país, não há meio de fazer isso sem adequar nossos sistemas políticos para uma atitude mais transparente e cooperativa também do ponto de vista interno.

A criação de canais adequados de comunicação entre sociedade civil e governo depende da capacidade que a sociedade civil tem de definir prioridades de interesse nacional, que sejam de fato representativos de uma identidade coletiva desta mesma sociedade, e não uma manifestação ostensiva da capacidade de uma parte dela de impor uma agenda e um orçamento. Disso depende o resultado de qualquer processo de negociação, seja ele interno ou vinculado à política externa, especialmente se a negociação estiver vinculada a um processo de integração regional.

Capítulo 3

O locus do poder

Na relação entre o governo e a sociedade existem diversos interesses conflitantes, que não precisam necessariamente ser considerados interesses de classes. Provavelmente seria mais acertado pensar em interesses de grupos, no que diz respeito à integração regional.

Duas teses são importantes para tentar entender esta perspectiva, e é o que pretendemos discutir ao longo deste capítulo: a primeira decorre do exposto no capítulo anterior. O Interesse nacional é decidido num contexto de desequilíbrio político, e com isso ele não representa de fato uma idéia nacional. Com isso temos consolidado o fato de que a política externa brasileira não tem uma diretriz clara e nacionalmente definida, de onde decorre que o lapso de cidadania, num país onde o governo não é um instrumento de coesão nacional enfraquece a criação de um canal efetivo de ressonância desse interesse nacional.

A segunda questão é uma consequência natural da primeira: na medida em que o interesse definido no âmbito da discussão do Congresso representa frouxamente o que chamamos de interesse nacional, o próprio Congresso torna-se vítima dessa fraqueza. O poder executivo redefine a questão da soberania de acordo com uma vontade autônoma em relação à sociedade, na medida em que a voz dessa sociedade: a) não forma-se efetivamente como expressão da sociedade inteira; b) não tem canais adequados de ressonância; c) a atuação dos representantes eleitos no parlamento reforça os elementos anteriores, na medida em que eles atuam como representantes de grupos bem específicos e desempenham uma atuação amplamente delegativa no que diz respeito à política externa.

Evidentemente, não se pode esperar que interesse nacional ou formação de bancadas parlamentares representem a “sociedade inteira”. Isso não existe em lugar algum do mundo, nem nunca existiu. Ainda assim, a função do sistema

político nos moldes construídos pela nossa sociedade durante o processo de redemocratização, isso para ficar apenas nesse caso específico, deveria ser buscar a maior aproximação possível desta situação.

Tentaremos neste capítulo identificar os motivos pelos quais o parlamentar pode delegar sua autoridade ao Executivo sem com isto temer ser cobrado por esta atitude. Há um fator que não pode ser desprezado: a forma como a tramitação dos assuntos exteriores influencia as bases parlamentares e a forma como estes parlamentares atingem o poder. O *locus* de poder do parlamento diz muito a respeito da linha de atuação que ele adotará. As elites políticas brasileiras têm suas próprias peculiaridades que devem ser levadas em conta em qualquer análise mais aprofundada. Mesmo que o tema de estudo seja a formulação de política internacional, não se pode deixar de lado tais particularidades.

Trabalhos como o de Castro Neves (2003) dizem que o congresso não se omite. Oliveira (2003) e nós mesmos já escrevemos no sentido oposto. Os dados abaixo mostram que a verdade provavelmente está no meio. Acontece que a temática ganhou maior visibilidade, então, onde antes não havia interesse algum em se manifestar, agora já existe interesse, mas mesmo assim. A qualidade da manifestação é fundamental conforme analisaremos ao longo deste capítulo, não basta olhar o número de discursos, nem se pode tomar como verdadeiramente consistentes afirmações que são feitas apenas retoricamente, sem atitudes que contribuam para torná-las realidade.

Há uma lenta introdução da temática internacional na agenda política brasileira, e o governo Lula teve papel importante nisso. Apesar desse incremento, as questões regionais ainda têm peso muito aquém da importância que o Mercosul tem para o país.

Temos discutido até aqui a natureza das relações de poder no Estado brasileiro e como isso influencia na questão da integração regional. O enfoque deste capítulo é tentar nos ajudar a entender como tal relação acontece no dia-a-dia do Congresso Nacional.

Vimos anteriormente que existe uma dualidade básica cidadão-governo, que tem muita influência no alcance da nossa democracia, estabelecendo os limites das nossas liberdades individuais. A forma de legitimação do regime também é fundamental nesta equação, de modo que temos aqui a definição de como se distribui a soberania e qual a natureza de sua efetividade. Sabemos também que não existe apenas “sociedade”, de modo que muitos grupos compõem este coletivo.

Para Mills, se estas elites⁵⁶ podem ser consideradas como sendo unas, é preciso que haja convergência de interesse entre elas. A competitividade existente no jogo de interesses entre elas permaneceria contida dentro de um senso psicológico-cultural de identidade, que se criaria no processo de formação escolar e nas relações cotidianas; através das consultas profissionais mútuas, dos sistemas de recrutamento e treinamento, etc. *“Neste sentido, as instituições não são apenas o locus de sociabilização, mas também refletem os sistemas de crenças e valores das elites do poder”* (OLIVEIRA, 2000:5).

As inter-relações travadas pelos membros desta elite no interior das instituições que são seu nicho privativo criam um laço de identidade que de uma forma geral se mantém através do tempo, variando em intensidade e de acordo com os objetivos compartilhados. Este tipo de posicionamento, entretanto, não leva em conta a possibilidade de que camadas médias organizadas possam (como o fazem efetivamente) obter posições concretas de poder. Lobbies, grupos de interesse, sindicatos e outros tipos de associação são agremiações tipicamente representativas de segmentos médios, não pertencentes às elites, mas sua atuação nas estruturas de poder lhes possibilita conquistas reais, apesar de sua posição pouco privilegiada.

Numa análise realista ou neo-realista, esta é uma questão absolutamente irrelevante. Segundo esta vertente, o Estado é o ator principal e único no cenário internacional⁵⁷. Enquanto ator principal, o Estado busca primordialmente

⁵⁶ Nossa proposta aqui não é discutir teorias de elites, entretanto, é impossível não ter em mente o fato de que, como já dissemos antes, há uma certa unicidade nas elites, de forma que seus interesses encontram-se no mais das vezes muito entrelaçados.

preservar sua segurança concentrando poder. As atenções dos neo-realistas se voltam para as pressões políticas e a dinâmica da concorrência econômica é encarada aqui como um jogo de poder (HURRELL, 1995). A ênfase concentrada no ator maior (o Estado), leva a uma diminuição proporcionalmente equivalente na importância das análises de atores “menores”.

Decision making não é exatamente o que pretendemos abordar. Conforme dissemos antes, o problema de aprofundamento na cooperação regional não está localizado no âmbito das negociações, logo, o estudo comparativo sobre como a burocracia e os negociadores influenciam ou não no aprofundamento não ajuda a entender as causas estruturais do problema. O limite da ação do negociador está colocado *ex ante*, não nos termos do *two level game*, mas por uma estrutura de ação política que não favorece a possibilidade de cooperação. Se temos um líder carismático no poder, o negociado tem um desafio na implementação de um tratado que não deriva dos interesses colocados ou não na mesa, e sim da capacidade que o exercício soberano de poder tem em se comprometer com concessões, em nível local e supranacional. Em outras palavras, quando João Neves da Fontoura e Carlos Lacerda minavam a autoridade de Vargas, eles puderam usar a questão da aproximação com a Argentina e Chile no Pacto ABC na medida em que do ponto de vista deles, não era uma questão de interesse, viabilidade ou desejabilidade do tratado que estava em questão, e sim a própria definição de soberania e controle da autoridade. Questionar Vargas era questionar a natureza e o lócus da soberania nacional, era confrontar a tese de que o líder detinha o dominato. O chamado *win-set* aqui era irrelevante, na medida em que não estava vinculado ao resultado da negociação entre os líderes nacionais.

⁵⁷ A teoria neoliberal, vê o cenário internacional como sendo composto não apenas pelos Estados, mas por uma gama de atores transnacionais. O Estado aqui não é o único ator nem um ator uno. A fragmentação do Estado permite “(...) isolar e analisar as constelações particulares de poder, interesses e preferências que possam explicar as fontes e os limites do comportamento cooperativo” (Hurrell, 1995, p.43). na visão de Oliveira, tal fragmentação do Estado, baseada na existência de múltiplos grupos de pressão e interesse enfraquece o conceito de elite como instrumental analítico em relações internacionais.

O Pacto foi bloqueado por uma ação de facção, com acesso privilegiado ao poder, num contexto em que os canais de comunicação entre a estrutura de poder e a sociedade civil encontravam-se profundamente debilitados. Assim, o formato do regime, a natureza do exercício da soberania e a incapacidade de se chegar a um consenso em relação ao que seria o interesse nacional, justamente em função da incapacidade dos canais de comunicação tornaram todo o esforço de Lusardo inútil.

Ele acreditava de fato que estava representando o interesse nacional durante as tratativas visando aproximar Perón e Vargas, no entanto, embora racionalmente ele possa ter interpretado bem o que seria melhor do ponto de vista da ação política, este interesse nacional não estava definido nem verbalizado dentro dos canais adequados. O resultado é que a negociação foi bruscamente interrompida independentemente do seu grau de acerto, natureza, qualidade dos negociadores, independente do fato de ter sido ou não conduzida por uma burocracia especializada, independente da desejabilidade ou não de seu possível resultado.

As trocas de regime influenciaram bastante a qualidade do processo negociador, mas nem sempre para melhor. Já vimos que no período militar o que se obteve em aproximação regional foram negociações secretas e a operação condor, e após isso, um Mercosul que não consegue desenvolver instituições supranacionais funcionais. A situação oposta também pode ser verdadeira, num contexto mais favorável ao negociador: no de vazio de formulação do interesse nacional, o operador da política externa tem muita autonomia, inclusive contribuindo para determinar os rumos de política externa, em situações nas quais o executivo se omite ou delega a função. Existe, portanto, uma “horizontalização” decisória no Itamaraty.

Boa parte das teorias sobre como ocorre o processo decisório em política externa parte da seguinte premissa: o detentor das informações técnicas sobre assuntos de política externa, na medida em que constitucionalmente, ele é o responsável pela execução da política externa, o que vem a incluir também sua formulação. Quando setores específicos têm interesse numa negociação

determinada, eles procurarão influenciar o Congresso, compartilhando informação sobre o tema, equilibrando a balança executivo-legislativo. Isso fica bastante claro na seqüência deste capítulo, nos discursos que transcreveremos. Uma consequência lógica disso é que se não há tal troca entre a sociedade e seus representantes, a expertise prevalece, concentrando conhecimento específico, e em decorrência disso, capacidade de formulação. A autonomia do Itamaraty é largamente justificada pela bibliografia sobre o tema como sendo originada por este meio.

Isto está correto, porém nossa perspectiva é a de que isso só explica a epiderme do problema da relação de autonomia da formulação de política externa em relação ao interesse nacional e à soberania.

Para Weber⁵⁸, o futuro pertence à burocratização, entretanto, os interesses num âmbito nacional são muito grandes e complexos. Mesmo com toda a burocratização do aparato de governo, a política para Weber significa basicamente conflito. Weber é um pessimista, ele percebe o avanço “irresistível” da burocratização e começa a se perguntar como podem a democracia e a liberdade serem compatíveis com ela. A burocracia na iniciativa privada cumpriria um papel diferente em relação ao que ela desempenha no sistema político: tanto numa esfera como na outra, ela atua em busca de eficiência, mas na iniciativa privada, isto pode ser buscado a qualquer custo. Em política isto não é possível, visto que no sistema político existe a responsabilidade social⁵⁹. O político não é um funcionário público porque ele não pode agir seguir apenas seguindo normas e regras preestabelecidas, o funcionário público pode

⁵⁸ Para ele o estado moderno substitui o feudal por sua capacidade de organização e disciplina burocrática, que traz ganhos de eficiência. “Num Estado moderno, a burocracia necessária e inevitavelmente governa.” (1999, p.22). Na visão dele, o Estado moderno é como uma empresa capitalista, porque passa a ter o mesmo esquema de organização, ou seja, está baseado no cálculo e pressupõe um sistema administrativo racional. O próprio sistema legal passa por modificações ao longo desta transição, deste modo, deixa de valer a “lei divina”, e entra em cena o direito racional.

⁵⁹ Um empresário responde no máximo a seus acionistas, mas um político deve levar em conta todo um povo ao tomar suas decisões.

implementar políticas eficientemente, mas não possui a legitimidade para formulá-las.

Sendo assim, num contexto vivido pelo Barão do Rio Branco, a busca pela aliança com os Estados se justificava como necessária para equilibrar as forças na região, contrabalançar a influência britânica e aumentar o próprio poder relativo do país (BUENO, 2002) e portanto estava em consonância com o interesse nacional. Ocorre, porém, que um chanceler como João Neves Da Fontoura dizendo que “jamais o Brasil assinaria acordos sem a participação ou ao menos a anuência dos Estados unidos” o faz em nome do mesmo suposto interesse.

A subserviência aos Estados Unidos só seria considerada um caso de “entreguismo” se houvesse interesse nacional a ser defendido. O interesse estava definido, e claramente ele era atendido pela aliança com os americanos, nos termos em que foram acertados. Não era outra a lógica de Rio Branco até Neves da Fontoura.

Curiosamente:

“(...) em março de 1954, o ex-ministro João Neves da Fontoura formulou no Correio do Povo, jornal de Porto Alegre, denúncias contra o governo brasileiro, acusando-o de, entre outras coisas, subordinar o Brasil à Argentina sem o conhecimento da opinião pública, do Itamaraty e do Congresso Nacional” (CAVLAK, 2008: 182)

A burocracia racional é sem dúvida um meio muito eficiente de administração, porém traz dentro de si o “*germe da destruição da liberdade*” (Del Roio, 1998, p.202). Assim, atuando de acordo com suas próprias ideologias ou sistemas de crenças, grupos burocráticos podem influenciar diretamente na formulação da política externa nacional, tendo inclusive a prerrogativa de ignorar os desígnios da opinião pública ou grupos de interesse específicos, na medida

em que a origem e as condições para a manutenção de seu poder não decorre de eleição popular, e sua atuação não será julgada por outro critério que não seja o técnico. Citando Allison, Vigevani (2000) nos diz que as coalizões e suas disputas no interior da burocracia governamental é quem determinam como ocorrerá a tomada de decisão. As propostas de políticas oriundas destas burocracias resultam do embate de interesses e das demandas sociais que serão interpretadas de acordo com o sistema de crenças destes grupos. Tais demandas são capazes de chegar a estes grupos na medida em que mesmo compondo uma elite, eles não pairam acima ou fora da sociedade. Eles próprios são membros componentes da estrutura social, embora em posição privilegiada.

Assim, o Itamaraty garantiu um mínimo de organicidade à política externa brasileira em momentos como o regime militar pós-64, na medida em que foi “deixado em paz”, e não por ter uma capacidade própria que especialmente justificasse sua proeminência na formulação de política externa. É fácil pensar que a política externa foi imune à instabilidade política ao longo do tempo e que isso garantiu continuidade, mas isso esconde a verdadeira natureza da questão da soberania e do interesse nacional.

Num plano ideal, na medida em que houvesse certa homogeneização em uma camada da população que tem poder decisório nas mãos, ela influenciaria decisivamente no posicionamento da nação frente aos temas que estão lançados no cenário internacional. Se se admite que existe uma elite que concentra em suas mãos o poder decisório efetivo, pelo controle das instituições nacionais ligadas ou não ao poder político, a visão de mundo deste grupo concorre fundamentalmente para formar o que se pode chamar de “interesse nacional” (Oliveira, 2000).

Não é isso o que vemos ocorrer no Congresso Nacional em termos de política de integração regional.

3.1 O local x O geral

O Congresso Nacional discute muito pouco questões afeitas à política internacional, no entanto, já há certos progressos. Os Discursos Proferidos em Plenário da câmara sobre o Mercosul entre 2000 e 2011 citando o Mercosul como assunto somaram 2.535 documentos encontrados, pesquisando-se no site da Câmara dos Deputados. Discursos Proferidos em Plenário entre 1991 e 2000 citando Mercosul foram 770. No Senado Federal, Até 2001 foram 300, e de 2001 a 2011 foram 653.

Em números absolutos isso é significativo, já que mesmo se compararmos com temas mais afeitos à possibilidades eleitorais, não há uma disparidade tão grande.

Tabela 1

Projetos e Matérias Legislativas no Senado Federal (até-2011)	
Assunto: ALCA	
Tramitação: (encerradas e em andamento)	
Proposições	Qtid
[PDS - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF)]	1
[INS - INDICAÇÃO]	1
[RQS - REQUERIMENTO]	8
Total	10

A tabela 1 mostra que apesar de termos um Congresso que já começa a se mobilizar para pensar o Mercosul, ainda não age de forma ativa no que diz respeito a temas de política Externa em geral. Apenas duas manifestações

práticas acerca da Área de Livre Comércio das Américas tiveram passagem pelo Congresso. Isso tendo elas origem dentro ou fora da Casa.

Projetos e Matérias Legislativas no Senado Federal (até 2011)	
Assunto: Previdência	
Tramitação: (encerradas e em andamento)	
Proposições	Qtid
[MPV - MEDIDA PROVISÓRIA]	328
[PDL - PROPOSTA DELEGAÇÃO LEGISL. (CN)]	2
[PDR - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (CR - CN)]	1
[PDS - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF)]	34
[PEC - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO]	47
[PLC - PROJETO DE LEI DA CÂMARA]	418
[PLN - PROJETO DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL]	73
[PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO]	818
[PLV - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (CN)]	47
[PRN - PROJETO DE RESOLUÇÃO (CN)]	2
[PRS - PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO]	15
[VET - VETO]	15
[AVS - AVISO]	10
[DIV - DIVERSOS]	9
[INS - INDICAÇÃO]	1
[MCN - MENSAGEM (CN)]	3
[MSF - MENSAGEM (SF)]	12
[MSG - MENSAGEM]	140
[OFS - OFÍCIO "S"]	8
[PFS - PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE] [1]	1
[RAS - REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS]	2
[RCN - RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL]	1
[REP - REPRESENTAÇÃO]	4
[RQF - REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE FISCAL. E CONTROLE]	1
[RQN - REQUERIMENTO (CN)]	2
[RQR - REQUERIMENTO DA COMISSÃO REPRESENTATIVA]	6
[RQS - REQUERIMENTO]	394
[RSF - RESOLUÇÃO (SF)]	7
[SOL - SOLENIDADE DE ENTREGA DAS PROPOSTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONAIS]	1
[VETDF - VETO DO PREFEITO DO DISTRITO FEDERAL]	2
Total	2404

Projetos e Matérias Legislativas no Senado Federal (até 2011)	
Assunto: Mercosul	
Tramitação: (encerradas e em andamento)	
Proposições	Qtid
[MPV - MEDIDA PROVISÓRIA]	33
[PDN - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (CN)]	12
[PDS - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF)]	79
[PLC - PROJETO DE LEI DA CÂMARA]	9
[PLN - PROJETO DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL]	2
[PLS - PROJETO DE LEI DO SENADO]	20
[PLV - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (CN)]	3
[PRN - PROJETO DE RESOLUÇÃO (CN)]	4
[PRS - PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO]	3
[AVN - AVISO (CN)]	14
[AVS - AVISO]	4
[DIV - DIVERSOS]	7
[DVN - DIVERSOS (CN)]	2
[MSF - MENSAGEM (SF)]	19
[OFS - OFÍCIO "S"]	1
[RQM - REQUERIMENTO DA MESA DO SENADO]	1
[RQS - REQUERIMENTO]	313
Total	526

Se levarmos em conta que das dez atividades, oito foram apenas requerimentos diversos, então veremos que há pouca densidade neste aumento de atividade acerca do regionalismo.

A comparação entre as tabelas dois e três na página seguinte mostra um contraste interessante entre os Projetos e Matérias Legislativas no Senado Federal até 2011. Conforme dissemos anteriormente, os números absolutos não são ruins. Na verdade são até surpreendentes, se levarmos em conta que a primeira entrada referente à questão da previdência é de 1946, e a primeira sobre o Mercosul é de 1991.

Se pensarmos que previdência é um tema aparentemente muito mais “dramático” na vida das pessoas, cujo impacto midiático é muito importante, e além disso é um tema capaz de mobilizar grupos sociais e interesses muito fortes, salta à vista que é um tema bem colocado no Congresso. Ou pelo menos tornou-se ao longo desta década, se compararmos com a evolução no número de discursos.

A questão aqui é que estes números aparentam ser muito melhores do que na verdade o são.

Os Projetos e Matérias Legislativas no Senado Federal até 2011 citando a questão da Previdência somam no total 2404 entradas, e começaram em 1946, o que comparado com as 526 entradas sobre o Mercosul iniciadas em 1991, parece mostrar que há quase vantagem para o Mercosul em termos proporcionais, mas vejamos a natureza das proposições: das 2404 entradas sobre previdência, há 818 projetos de lei do Senado, 418 projetos de lei da Câmara e 328 Medidas provisórias. No Caso do Mercosul, em 526 entradas, 316 são apenas requerimentos diversos, que no caso do tema previdenciário somam 394.

Os 79 projetos de decreto legislativo do Senado, 33 medidas provisórias e 20 projetos de lei garantem muito menos densidade à atuação legislativa quando nos referimos ao tema do Mercosul.

O tema previdenciário soma pelo menos 1794 entradas em projetos e medidas legislativas, contra 610 entradas referentes a mensagens, requerimentos e solenidades. No caso da integração regional, a situação se inverte: 165 entradas sobre projetos e medidas legislativas contra 361 menções a mensagens e requerimentos diversos.

Apesar de haver um bem-vindo aumento do interesse, é cedo para dizer que o Congresso Nacional está ativamente atuando em relação ao tema da integração regional.

Acreditamos que estes dados sejam sintomáticos de tudo o que expusemos antes, acerca da formação de interesse nacional e de como o nosso sistema política delimita a questão da soberania. O parlamento brasileiro funciona de forma diametralmente oposta aquela defendida por Burke em sua “carta aos eleitores de Bristol⁶⁰”, onde ele descreve o que seria a natureza de um parlamento e uma boa atuação parlamentar.

Segundo Cláudio Gonçalves Couto, lançando mão de uma proposição de Régis de Castro Andrade:

“(...) o Congresso tem no Brasil quatro funções: 1) homologar o Executivo; 2) utilizar-se da atividade parlamentar como canal de transferências clientelísticas para as bases políticas dos próprios parlamentares; 3) constituir-se enquanto sede da classe política; 4) constituir-se enquanto caixa de ressonância das aspirações democráticas da sociedade , quando o Executivo se exacerba em suas prerrogativas⁶¹” (COUTO, 1991:3).

60 “Vosso representante deve a vós não apenas o seu trabalho, mas também o seu juízo, e se os sacrificar a vossa opinião, ele vos trai ao invés de vos servir” (Burke p. 29, 1989)

⁶¹ ANDRADE, Régis de C., “As instituições políticas tradicionais e a revolução democrática no Brasil”, CEDEC, 1990 (mimeo), p.10. Apud⁶¹ COUTO, Cláudio G. “A homologação das iniciativas legislativas de interesse do Executivo – Um aspecto central das relações entre os poderes Executivo e legislativo no Brasil”, Caderno CEDEC nº19, São Paulo, 1991. Nota 1 do texto- Pode-se considerar que cada uma destas funções corresponde a um interesse, respectivamente: 1) do Poder Executivo, 2) da clientela, 3) dos parlamentares enquanto estamento político, 4) da sociedade civil.)

A discussão feita neste texto de Burke em 3 de novembro 1774 continua bastante atual. Deve um deputado exercer seu mandato de modo a defender o interesse das pessoas na região que o elegeram, como um mandatário destes, ou exercer o mandato de acordo com sua própria consciência, buscando o bem geral?

Sem discutir ainda qual é a posição mais correta, o fato é que a primeira é amplamente predominante, no poder legislativo nacional. É importante, no entanto, ressaltar que apesar de generalizada, não é a única. Pudemos verificar na análise dos discursos e proposição legislativos que nossos representantes preocupam-se fundamentalmente com o que é local, e não com o geral. Isto está sem dúvida, ligado à composição das elites políticas nacionais, que em geral obtém seu poder representativo nas instâncias mais imediatas de poder, como é o caso dos municípios (AVELAR E LIMA, 2000). As atividades parlamentares são bastante representativas neste sentido, veja-se por exemplo:

“Há dias denunciei desta tribuna uma flagrante operação de dumping praticada pelos argentinos contra a produção nacional de erva-mate. Duplicando ano a ano suas exportações, os argentinos estão vendendo aqui seu produto pela metade do preço que é praticado no seu mercado interno. Esta prática desleal e altamente lesiva aos interesses nacionais coloca sob ameaça o emprego de 700 mil trabalhadores em 644 empresas produtoras de erva-mate, dos quais, 280 mil só no Paraná, onde 52 mil produtores ainda não conseguiram sequer comercializar a safra do ano passado”
(FERNANDO RIBAS CARLI – PDT/PR, 1996, p.16961)

A ampla maioria dos discursos refere-se a questões econômicas, especialmente a defesa por parte dos deputados de setores que sentem-se prejudicados com a abertura econômica regional, como nos casos já citados acima. É óbvio que não está vedada aos parlamentares a possibilidade de se manifestar em defesa deste ou daquele setor, visto que esta é uma atitude que

efetivamente lhes diz respeito como representantes do todo. Justamente por este motivo, decidimos utilizar o discurso de um deputado de esquerda para confirmar as afirmações acima, entretanto, a ampla prevalência deste tipo de discurso é que se torna incompatível com os preceitos defendidos por Burke.

A preocupação de Burke com a forma como se daria o exercício do mandato parlamentar estava ligada à maior complexidade da política nacional em comparação com o regional. Segundo Burke, ele era deputado “por uma rica cidade comercial (Bristol); mas essa cidade não é, contudo, senão uma parte de uma rica nação comercial cujos interesses são variados, multiformes e intrincados” (BURKE, 1989 p.30).

A questão de que estamos tratando aqui é o Mercosul, ou seja, um processo de integração entre países. Quando nos deparamos com a estrutura institucional mercosulina, é difícil deixar de notar sua fragilidade, especialmente no que diz respeito a representatividade legislativa. (VIGEVANI E MARIANO, 1997; STUART, 1999).

Tendo em mente as características já citadas, não é difícil perceber que se nossos deputados e senadores têm problemas para estabelecer suas prioridades entre o local e o geral dentro de seu próprio país, um acordo como este entre vários países dará ainda mais evidência a esta questão.

É importante não perder de vista a crescente complexidade de interesses quando se amplia o foco de atuação da estrutura de poder. Um parlamento mercosulino e toda sua gama de aparatos acessórios, tais como as seções parlamentares nacionais, devem legislar sobre interesses muito diversos, sobre sub-regiões dos Estados-parte com características bastante particulares, sobre os interesses de países que apesar de vizinhos são bastantes distintos; deve ainda a estrutura legislativa regional (mercosulina) mediar a tensão que existe entre os interesses locais e gerais dentro de cada uma dessas nações, e também mediar a tensão entre os interesses do conjunto do Mercosul, além dos interesses deste bloco diante do mundo.

Os discursos dos parlamentares deixam claro que há falta de coesão dentro do Congresso e dos partidos no que diz respeito a integração regional,

falta-lhes uma diretriz definida *a priori* que indique um caminho consistente a ser seguido. Em geral os parlamentares se comportam como se este assunto não fizesse parte de suas atribuições, e deixam-no a cargo do poder executivo.

Em linhas gerais até por volta de 2000, não havia muita diferença nos posicionamentos dos parlamentares dos diversos partidos em relação ao Mercosul, tanto a oposição quanto a situação apoiavam a construção deste projeto de integração e viam-no como a melhor forma de inserção num mundo de economias globalizadas, e como plataforma para um maior desenvolvimento das economias da região.

"O empenho do Brasil a favor da integração das economias da América do Sul há de ser, futuramente, louvado nos livros de História como a principal iniciativa da política externa brasileira na segunda metade deste século", diz a senadora MARLUCE PINTO (PMDB/RR) em discurso proferido em 07/05/1999 no Plenário do Senado Federal.

Para Álvaro Dias(PSDB/PR) :

"O Mercosul não é simplesmente o sonho de uma integração econômica entre países da América Latina. Ele significa muito mais, pois aponta para o resgate dos ideais integradores, libertários e democráticos dos homens que lutaram pela independência de nossos países. É o ideal de integração civilizadora que, partindo do patamar dos interesses econômicos e comerciais, alcança as esferas mais altas da cultura, da educação, da civilização, da cidadania" (pronunciamento do dia 20/09/1999 no plenário do senado federal)

Para a deputada Yeda Crusius do PSDB, a integração econômica é um processo civilizatório por excelência. O Mercosul alavancou o desenvolvimento nos campos econômico e cultural. Em discurso de 21 de abril de 1995, ela diz:

“A prática do Mercosul alavancou o desenvolvimento nos campos econômico e cultural. (...), o Mercosul é um livre trânsito de pessoas que se segue ao livre trânsito de mercadorias. Portanto, a integração econômica é um processo civilizatório por natureza.”

Yeda Crusius também achava que não há autoritarismo ou centralização de decisões por parte da diplomacia, ou seja, para ela, a “tecnocracia” não tem tanto poder, apesar de o congresso precisar participar mais das negociações do Mercosul.

Mais recentemente, começam a haver pontos conflitantes, e se anteriormente, mesmo a oposição ao governo não se levantava para criticar o processo de integração regional, agora há vozes discordantes:

“O Brasil acena com vantagens para a Bolívia para que ela se integre ao Mercosul, a Argentina não concorda, o Uruguai quer o mesmo tratamento, e o Paraguai se pergunta o que sobra para ele. O Brasil concorda com o aumento do preço do gás boliviano e enfrenta o risco de ter que rever o preço da energia de Itaipu.

O custo incorrido pela Petrobras com o acordo fechado há duas semanas com a Bolívia pode até não ser financeiramente significativo: são R\$ 100 milhões numa empresa que lucrou quase R\$ 26 bi no ano passado. O problema é o precedente da quebra de regras contratuais. Não custa lembrar que o ativo mais caro na economia globalizada são a previsibilidade e estabilidade de regras.

O intrigante é que o governo Lula não se sensibiliza tanto, por exemplo, quando os argentinos impõem travas ao comércio brasileiro de produtos de linha branca (como geladeiras e fogões) ou de resina PET. Mais intrigante ainda é o que mostra o Valor em

manchete: para a SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda). Algumas medidas antidumping que vêm sendo adotadas pelo governo brasileiro, nos últimos anos, estão servindo mais para proteger a indústria nacional do que para cumprir seu objetivo original, de proteção da economia local contra práticas desleais de comércio.

Ou seja, um importante órgão do Governo brasileiro agora fornece munição aos fornecedores internacionais que quiserem contestar eventuais medidas tomadas para proteger a produção nacional.”
(ARTHUR VIRGÍLIO, PSDB – AM 02/03/2007)

Segundo Vigevani (2000), os parlamentares não se mobilizaram para participar efetivamente dentro desse processo por duas razões principais: a) não havia inicialmente clareza a respeito de como se daria esta cooperação efetivamente; b) o término do período ditatorial originou uma grande quantidade de novas demandas, de modo que sua atenção praticamente monopolizou a agenda do Poder Legislativo. Sendo assim, esta preocupação com as questões internas teria concentrado a atenção da sociedade e de seus representantes legislativos, colocando o processo de integração em segundo plano. Este conjunto de fatores teria contribuído para permitir que os negociadores brasileiros tivessem uma posição relativamente autônoma e independente.

A “oposição” ao Mercosul, se dá, portanto, desta forma; reagindo a pontos conflitantes específicos, em relação aos interesses dos parlamentares, ou de suas bases; geralmente depois que eles já se puseram em prática. Isto ocorre devido à pequena participação do Congresso no processo decisório parlamentar⁶², em especial, como veremos, no que diz respeito à relações internacionais. Conforme citação anterior de Avelar e Lima, os partidos políticos são então, veículos de controle oligárquico. Então, a tem forte conotação terratenente e vinculada às estruturas do Estado, tendo seu poder assegurado

⁶² Ver Figueiredo e Limongi, 1995b

pela intermediação de interesses e relações de tipo “clientelístico” (AVELAR E LIMA, 2000)

A natureza deste tipo de relação traz reflexos em todas as áreas da política nacional, e evidentemente também afeta as relações internacionais.

Segundo Roberto Freire entretanto, após a deflagração do processo de privatizações, este modelo está falido:

“A maioria da elite política brasileira foi criada se reproduziu em torno de um estado que garantia por diversas formas a prevalência dos seus interesses. Por exemplo, as estatais sempre foram instrumentos para o exercício do tráfico de influência, das advocacias administrativas, dos prestígios políticos. As estatais também significam capacidade de investimento para atender a interesses dos grupos privados associados a estas elites”(O Estado de São Paulo, 08/04/2001, p. A-4)

Segundo este Senador, como as estatais eram um celeiro de atividade clientelística, as privatizações acabaram por criar uma situação nova na política nacional, em que este tipo de relação não mais terá condições de se reproduzir. Entretanto, o fato é que, conforme temos apontado aqui, tudo aquilo que foi produzido antes permanece.

Para Lúcia Avelar e Fernão Dias de Lima (2000), a base eleitoral dos partidos de sustentação do governo brasileiro estão nas pequenas e médias cidades, sendo que a zona rural tem grande influência nesta composição eleitoral. Era assim durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e Hoje a situação se repete, sob Lula da Silva e Dilma Rousseff.

“(…) o sucesso das lideranças de origem local, com seus desdobramentos para o centro nacional, deve-se à continuidade das forças políticas tradicionais no âmbito municipal,

particularmente nas regiões de menor desenvolvimento e nos municípios de menor porte. A modernização política é, então, muito lenta. Os municípios continuam se desmembrando, como um dos recursos das elites tradicionais para manter o eleitorado sob lideranças do tipo clientelístico, retardando a passagem (difícil) para a cidadania.” (AVELAR E LIMA, 2000:219)

Isto reforça a tese de que as demandas localizadas exercem uma influência fundamental nas decisões políticas brasileiras.

Os parlamentares tendem sempre a abordar assuntos que digam respeito mais diretamente a sua base eleitoral, ou assuntos aos quais elas sejam mais sensíveis, visando sua perpetuação no cargo, de modo que assuntos diversos, mesmo que tenham grande relevância, tendem a ser esquecidos ou negligenciados. Desta forma, podemos afirmar inicialmente que se um assunto não gera dividendos políticos, tende a ser relegado ao segundo plano pelo congresso nacional. Isto fica bastante claro numa enorme quantidade de discursos em que prevalece a presença de temas locais e regionais, que em geral nada têm a ver com o interesse geral da nação, mas que dizem respeito diretamente à base eleitoral dos parlamentares. Existe entretanto, uma certa diferença entre o teor dos discursos na Câmara e no Senado. No Senado aborda-se com muito mais frequência temas mais gerais, que dizem respeito à população como um todo, de maneira que a afirmação anterior de que os localismos são a regra, valem muito mais para os deputados do que para os senadores. Certamente isto se deve em parte ao fato de que o Senado Federal é a representação dos Estados perante a República, portanto, sua própria natureza exige considerações de ordem mais elevada.

O comportamento do parlamento parece polarizar-se fundamentalmente nestas duas correntes, e outras formas de explicação para a lógica aprovação dos tratados internacionais parecem possuir pouco alcance efetivo. Uma oposição “cega” ou rígida com como diria Couto, parece não existir neste caso, visto que via de regra, as aprovações são unânimes, contando tanto com os

votos dos partidos mais ligados ao Executivo quanto com os dos partidos da oposição mais aguerrida.

O barramento de projetos visando retaliar alguma ação governista também não parece encontrar aqui um campo muito fértil por vários motivos:

O Itamaraty é um órgão pouco vinculado com a imagem do governo, ele é uma instituição que possui uma lógica própria de atuação, que advém da existência no Itamaraty de uma burocracia altamente especializada, tanto que ao longo das últimas décadas, a atuação do Brasil na política internacional tem sido extremamente homogênea, e sem sobressaltos em sua linha de condução. Dadas estas características do órgão responsável pelas questões externas do país o congresso tem pouca propensão a recusá-las sem maiores ponderações;

As questões externas se apresentam ao Congresso como expressão do interesse geral e o bem comum. Como elas também são em geral discutidas e negociadas com governos de outros países, não “cairia bem” ao parlamento brasileiro dar tamanhas demonstrações de instabilidade política diante do mundo (neste sentido é interessante observar um comentário do Deputado Ney Lopes, durante a tramitação do acordo GATT, decorrente da Rodada Uruguai de negociações, que criaria a Organização Mundial do Comércio).

“Deixo consignado o desejo de que a mesa ultime providências para, logo após o término do segundo turno das eleições, dar absoluta prioridade, até mesmo urgência urgentíssima, se requerido pelas lideranças, a essa matéria, a fim de que o Brasil não caia no ridículo internacional de se colocar atrás da Índia, do Paquistão e de outros países, por não ter aprovado documento de tamanha importância para o futuro do país e da Humanidade.” (NEY LOPES – Bloco Parlamentar/ RN, 1994, p.13637)

A atitude delegativa do Congresso nacional em relação à política externa não é portanto fruto de pressão do Executivo, é um ato voluntário. Expressão de

sua própria incapacidade em estabelecer uma agenda e aprofundar o debate sobre temas de interesse na área.

Diante da pouca visibilidade interna da política exterior, serviria muito pouco aos propósitos dos parlamentares que precisassem das públicas demonstrações de que se opõe ao Executivo (sejam quais fossem seus motivos) embargar projetos desta natureza.

A adoção de políticas compensatórias permitiriam ao núcleo central da estrutura decisória de poder no processo de integração, garantir apoio e ampliar o processo ao transmitir para os políticos e as elites dominantes a percepção da cooperação como algo capaz de produzir ganhos em maior proporção do que perdas (VIGEVANI, 2000). Não é sem motivo, portanto, que a maioria dos posicionamentos parlamentares se referem a questões específicas, no mais das vezes econômicas. As demandas de setores prejudicados parecem encontrar junto ao Executivo uma boa acolhida, como forma de evitar hostilidades por parte de setores da sociedade. Observe-se, então, que para manter vivos os fatores mobilizadores do processo, ao invés de se abrir para um processo mais democrático de formulação de políticas, a burocracia consegue ao contrário, fortalecer-se, concentrando mais poder em suas mãos atendendo a estas demandas, a exemplo de como no Congresso funciona o “pacto homologatório” (COUTO, 1991), que veremos mais adiante.

A inexistência de políticas partidárias em relação a política exterior (ausência especialmente notada no caso do Mercosul, visto que este é um tema que nos diz respeito mais diretamente), favorece uma atuação atomizada, de modo que qualquer vinculação ideológica partidária terá pouco efeito neste setor.

“Na medida em que a sociedade brasileira não trata o Mercosul como um tema a ser debatido, sua exclusão do programa partidário (...) tende a não trazer nenhum prejuízo eleitoral e, novamente, a falta de disputa de poder em seu âmbito apresenta-se como uma possibilidade explicativa à pouca atenção dada nos programas partidários a ele – Mercosul” (VIGEVANI, 2000, pag. irreg.). Isso fica bastante claro ao analisar os discursos, no conjunto percebemos que as

afirmações não seguem em geral qualquer programa partidário temos por exemplo deputados ou senadores de um mesmo partido que se posicionaram radicalmente contra ou a favor da ALCA ou da globalização.

"O processo de globalização não decorre propriamente de uma vontade", diz o senador Arthur da Távola (PSDB/RJ), o então presidente do partido, em aparte ao senador Lúcio Alcântara proferido em 06 de março de 1996 no plenário do senado federal, *"a alternativa à globalização é o fadário do fracasso"*. Portanto, o Mercosul é aqui não uma salvaguarda mas sim uma maneira de facilitar o acesso do Brasil às grandes economias mundiais e vice-versa, embora isto não seja uma unanimidade dentro do partido, pois há senadores como Álvaro Dias (PSDB-PR), cujo posicionamento aproxima-se muito mais da esquerda, fazendo discursos em prol da defesa do patrimônio e da soberania nacional e vendo o Mercosul como bastião da soberania dos países envolvidos frente às grandes potências. Segundo ele:

"(...)a formação de blocos regionais aparece como um caminho para, enfrentando os desafios da globalização, não perdermos nossa identidade cultural." "Práticas e experiências diferentes nos ajudarão a construir um espaço capaz de fazer frente às tendências de homogeneização, aparentemente irresistíveis, embutidas no fenômeno da globalização" (pronunciamento do dia 20/09/1999 no plenário do senado federal).

A diversidade de posicionamento dos dois últimos senadores citados evidencia que mesmo dentro do partido e base de sustentação do Executivo no parlamento, não há consenso ou política deliberada a priori, que guie sua atitude em relação a este tema, embora no caso da esquerda (PT, PC do B), os discursos sejam com mais frequência mais abrangentes e gerais, defendendo o que o Mercosul representa em termos do futuro do desenvolvimento do país. Para Paulo Delgado, do PT:

“O Mercosul não se limita a uma união aduaneira e alfandegária. Essa visão reduzida o torna vulnerável a todas as crises e ciclos econômicos, quando a constituição de um mercado comum regional implica a integração dos povos, nações, culturas e, principalmente, a busca de soluções para as questões sociais que também são comuns aos quatro países. O fortalecimento do Mercado Comum do Sul perdeu velocidade, entre outros motivos, por pouca iniciativa dos países membros, no mundo monotemático da economia, vista pelos governos como única fonte de soluções. A crise de incerteza e desconfiança que hoje abala o Mercosul é fruto dessa visão e da pequena agressividade na construção do bloco em sua totalidade. Nesse quadro, a controvérsia ganha maior importância do que realmente tem. A solução para todas as crises que afetam Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai é o aprofundamento do Mercosul, a exemplo da União Européia. Só a radicalização do Mercado Comum elimina a idéia subjacente de que pode haver descompasso entre a melhora para um país e a melhora para todos. E esse aprofundamento precisa vir de um processo de oxigenação, de abertura do bloco para questões fora da economia e do comércio” (PAULO DELGADO, 1999, p.17054).

Se são corretas tais afirmações feitas por Paulo Delgado, é curioso que seu partido, ao chegar ao poder não tenha contribuído decisivamente para torná-las realidade. Ainda assim, devemos reconhecer que há sopros de preocupação com a questão da soberania e do interesse nacional a partir da perspectiva da construção de um espaço colaborativo em torno do Mercosul. O seguinte discurso de Roberto Requião (PMDB) vai nessa direção:

“A Argentina vem sendo monitorada e essa crise foi acompanhada passo a passo pelo Fundo Monetário Internacional

e pelos Estados Unidos. A reunião com Anoop Singh foi extremamente interessante, porque, em primeiro lugar, **ele se surpreendeu com a unidade dos parlamentos latino-americanos na defesa dos interesses argentinos**, tendo dito expressamente que a reunião seria histórica e influenciaria o comportamento do Fundo Monetário Internacional. Ele nunca havia imaginado a possibilidade de o Cone Sul latino-americano demonstrar, com clareza absoluta, a solidariedade emprestada, naquele momento, aos argentinos.

Como Presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul do Brasil, deixei claro ao Sr. Anoop Singh que **o que o Fundo Monetário Internacional pede, neste momento, à Argentina é absolutamente impraticável dentro de um regime democrático.** (2002 grifos nossos)

Esse é exatamente o papel que se esperaria de um representante parlamentar comprometido com os impactos do avanço sobre a soberania argentina, na medida em que se a proposta do Mercosul é estabelecer em última instância uma modalidade de soberania compartilhada, a soberania dos nossos vizinhos também nos diz respeito. Infelizmente, no entanto, isto é uma intervenção pontual e não marcou uma tendência.

Cláudio Gonçalves Couto⁶³ formula e sistematiza uma série de conceitos com os quais concordamos, e que ajudam muito a compreender esta lógica. As afirmações dele, são via de regra, com alguns poucos poréns confirmadas por nossa pesquisa empírica, e conhecimento do funcionamento do congresso.

3.2O Pacto Homologatório

⁶³ Couto, Cláudio Gonçalves. “A homologação das iniciativas legislativas de interesse do Executivo – Um aspecto central das relações entre os poderes Executivo e legislativo no Brasil”, Caderno CEDEC nº19, São Paulo, 1991.

Segundo Couto, no Brasil o legislativo vem operando como uma esfera homologatória do poder executivo. Ele denomina como “pacto homologatório”⁶⁴ (Couto, 1991).

Neste autor, podemos notar que na barganha que caracteriza o pacto homologatório, a “moeda de troca”⁶⁵ é a transferência de recursos de vários tipos, sendo que em geral são recursos clientelísticos⁶⁶ para as bases político-eleitorais dos parlamentares.

Este tipo de transferência indireta se dá quando fica bem claro para a opinião pública que foi devido à intervenção do legislador que a obra foi realizada em um dado local, às vezes até mesmo com o reconhecimento explícito disto por parte do executivo. Isto constitui transferência de prestígio.

Outra modalidade de transferência de recursos é a ocupação por indicação de cargos públicos nos diversos escalões de governo e também nas empresas estatais. Este tipo de transferência pode ser feita diretamente aos parlamentares, ou então aos partidos que compõem a base aliada do executivo.

Por parte do parlamento, a moeda de troca é a homologação. Ao assumir esta postura, os parlamentares estarão fazendo uso da “possibilidade do

⁶⁴ PACTO HOMOLOGATÓRIO

Motivos da Opção (questões estruturais): A) cultura política hegemônica privilegia o fisiologismo e o clientelismo; B) condições estruturais (estrutura de funcionamento do poder) também privilegia o fisiologismo e o clientelismo; (dados estruturais); A) opções individuais dos parlamentares (para maximizar seus ganhos); B) opção do chefe executivo de estabelecer o pacto.

⁶⁵ por parte do executivo.

⁶⁶ “Cabe aqui estabelecer uma diferenciação entre recursos clientelísticos e recursos fisiológicos (no sentido estrito). Chamarei de recursos clientelísticos aqueles envolvidos numa transferência indireta, isto é, para a base clientelística do parlamentar; recursos fisiológicos, no sentido estreito, serão aqueles que se operam numa transferência direta, isto é, para o próprio parlamentar. A nomeação, pelo parlamentar, de ocupantes de cargos de confiança no Executivo, pode ser entendido não como uma transferência clientelística, entendendo-se os indicados enquanto clientes, mas sim como transferência fisiológica, uma vez que o parlamentar passa a Ter, através de seus indicados, o controle dos recursos proporcionados por aquele cargo” (Couto, 1991, p. 5)

dissenso” (RUSCONI E SCAMBIO)⁶⁷ como elemento de negociação, e da possibilidade do acordo, que constitui a homologação.

Sobre as condições para o rompimento do pacto, segundo Couto, via de regra elas estão ligadas à maximização de recursos clientelísticos e a sobrevivência ou manutenção político-eleitoral do parlamentar. Se a obtenção de recursos clientelísticos é uma das maiores razões para que os parlamentares aceitem o pacto homologatório, e obviamente, pelo mesmo motivo, uma das maiores razões para sua manutenção. O pacto se vê ameaçado por atitudes dos parlamentares quando estes sentem, por inúmeros motivos, que sua relação com a clientela seria prejudicada.

Em relação ao executivo, a razão de fundo para a adoção desta ou daquela estratégia, que levará ou não ao rompimento do pacto tem sempre a ver com garantir a governabilidade, constituindo se possível uma maioria confortável no congresso, cedendo com isto a menor parcela possível de poder.

O rompimento do “pacto homologatório” existente entre o Executivo e o parlamento pode acontecer quando a natureza da questão a ser votada puder causar maiores prejuízos à imagem do político na região em que ele se elegeu, ou mesmo no cenário nacional, no caso das grandes lideranças que os benefícios e recursos que adviriam desta troca lhes trariam (COUTO, 1991).

Esta situação é amplamente corrente no parlamento. Veja-se os discursos já citados por exemplo; embora os parlamentares aprovem o Mercosul praticamente “a toque de caixa” conforme a vontade do Executivo, sempre que suas bases eleitorais estão ameaçadas por qualquer resolução, tratado ou queda de tarifas, eles não hesitam em se lançar na tribuna para defendê-las fervorosamente, “desafiando” o pacto diante de interesses que lhes são mais imediatos.

Embora recorrente, a situação acima não é a única capaz de encerrar a aprovação automática no caso dos tratados internacionais. Couto descreve uma série de situações em que em geral o pacto é rompido, como por exemplo a

⁶⁷ Rusconi, gian, e Scambio, Minaccia Decimione:Elementi di Sociologia Política, Il Mulino, Bolonha, 1984, p.100, Apud COUTO, Cláudio Gonçalves, Cadernos CEDEC n. 19, São Paulo, 1991

opção do Executivo ou do parlamento pela negociação pontual, ou atendimento inadequado às demandas parlamentares, etc. Entre elas estaria a recusa parlamentar, (que se daria também por vários motivos) em concluir o pacto. Se isto é aparentemente correto para funcionamento geral do congresso, as relações internacionais, por suas características especiais já descritas acima possuem um funcionamento mais simplificado em relação ao pacto.

Pelo que pudemos observar, a recusa em atender as demandas executivas no que diz respeito a este assunto têm a ver em geral apenas com o que Burke nos apresenta: ou o parlamentar está buscando defender os interesses localistas que garantiram sua reeleição, ou está se preocupando com interesses mais gerais da nação, que segundo a visão de alguns deles seriam fortes o suficiente para romper com a lógica da aprovação sem questionamento dos tratados internacionais.

É interessante notar que tais ameaças ao pacto são sempre muito limitadas, de modo que em momento algum ele fica seriamente ameaçado. Por mais que para o parlamentar seja vital a questão pontual por ele levantada, o projeto global defendido pelo executivo escapa ileso, ou seja o projeto de integração regional continua seguindo, e nos moldes desejados pelo Executivo.⁶⁸

Ao considerarmos a pequena dimensão que a política externa brasileira adquire no contexto nacional, o parlamento ao também absorver esta visão não poria em risco um “acordo maior”, com enraizamento profundo em praticamente todas as instituições e camadas sociais, que lhe permite a perpetuação no cenário político e sua atuação nele, tendo em vista apenas tal questão “menor”. O que os nossos parlamentares não entendem é que tais questões menores são justamente o que define nossa soberania e nosso interesse nacional.

Tratemos da questão do reconhecimento por parte do congresso, do mérito do Itamaraty ao tratar da questão das relações internacionais os

⁶⁸ Segundo Figueiredo E Limongi (1995), o Poder executivo não tem, via de regra, maiores problemas para aprovar seus projetos no Congresso, antes o contrário.

parlamentares confiam no trabalho do Itamaraty⁶⁹. Tal confiança poderia também ser levada em consideração para se pensar porque os partidos políticos não tomam a frente do processo de integração. A ausência de uma discussão mais aprofundada sobre temas relacionados a relações internacionais é por si só um indicativo de que eles delegam sua responsabilidade a esta instituição. Em vários momentos, os parlamentares reconhecem a competência do aparelho diplomático brasileiro⁷⁰.

“(...)o Instituto Rio Branco – Rio Branco, que é o grande marco, a figura central de toda a diplomacia brasileira, e dá nome à escola onde são formados os nossos diplomatas – é sem dúvida alguma, uma das mais qualificadas instituições nacionais, reconhecida e reverenciada por todos. Assim é que, ao longo dos anos, nossos diplomatas tem marcado presença no mundo, e o Brasil é internacionalmente respeitado pela alta qualificação dos que estão a serviço do país no exterior.

Um país só é grande e só tem respeitabilidade internacional quando seus funcionários diplomatas estão à altura e ao nível

⁶⁹“A lógica de funcionamento do Itamaraty incorpora uma ideologia própria. Eles acreditam que têm o caminho correto para o desenvolvimento do país e a melhor linha de condução da linha de política internacional do país. Os membros da burocracia diplomática brasileira acreditam que se outros, como por exemplo os parlamentares, participarem do processo de integração, eles provavelmente iriam atrapalhar, devido à lentidão que isto certamente traria às discussões, além de sua falta de conhecimento específico sobre o tema.”

⁷⁰ Stuart Mill faz importantes considerações a respeito destas questões, quando nos diz que: *“Em todos os assuntos humanos, influências conflitantes são necessárias para se manterem vivas e eficientes mesmo para seus próprios fins; a perseguição exclusiva de um único e bom objetivo., deixado de lado um outro que deveria acompanhá-lo, resulta não no excesso de um e falta do outro, mas sim na deterioração e perda mesmo daquele com que se preocupou exclusivamente. Um governo de funcionários treinados não pode fazer por um país, as coisas que podem ser feitas por um governo livre; mas poderíamos supô-lo capaz de fazer certas coisas que o governo livre, em si, não é capaz de fazer. Verificamos, contudo, que um elemento externo de liberdade é necessário para capacitá-lo a fazer , de maneira eficaz ou permanente, seu próprio trabalho. E assim, também, a liberdade não poderá produzir seus melhores efeitos, e acabará fracassando de todo, se não forem encontrados meios de combinar os benefícios de um regime livre com os de uma administração hábil e experiente.”* (Mill, 1981, p.63)

daqueles que o Brasil tem espalhados por todo o mundo” (JOSÉ LOURENÇO 1993 p11937)

Isto aliado à pouca visibilidade que estas questões trariam individualmente para cada parlamentar, e à própria situação de existência do pacto homologatório comporiam sem dúvida um quadro bastante propício para que o poder do Executivo nacional no processo decisório destas questões: seja diretamente com o presidente conduzindo o processo junto com seus colegas mercosulinos sem consultar adequadamente o parlamento, seja indiretamente através de uma burocracia hermeticamente fechada encarregada de tratar dos assuntos externos, torne-se pouco condizente com um Estado de direito democrático.

Em outros termos, poderíamos dizer que não são criados canais adequados de comunicação entre sociedade e formuladores de política externa porque não há demanda pela criação de tais canais, por parte dos próprios representantes da sociedade no Congresso Nacional.

Além disso:

“(...) 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 E LIMONGI, 1995b, p196)

Todas as vezes em que o poder executivo julgar que a aprovação de um acordo internacional é imediatamente importante para a continuidade de sua política de inserção global ou de integração regional, ele solicitará a tramitação do mesmo no congresso em caráter de urgência ou urgência urgentíssima. Via de regra os congressistas tem acatado tal pedido.

Os próprios parlamentares também requerem por sua própria conta, alterações ou maior ênfase em relação a tratados referentes ao Mercosul por exemplo, normalmente no sentido de reparar danos feitos a setores econômicos situados na região de suas bases eleitorais, reforçando o pacto e estabelecendo suas prioridades clientelísticas também nessa área.

Os casos em que a votação de tratados são retirados da pauta para maior discussão e apreciação mais aprofundada (embora aconteçam raramente), não podem em nosso ponto de vista, apesar de normalmente serem iniciativa da oposição, serem caracterizados como especificamente parte de um processo gerador de lentidão, visto que em primeiro lugar, como já definimos, eles não fazem parte de uma política sistemática de obstrução seja da oposição ideológica, seja da oposição dos “insatisfeitos” com dotação orçamentária. Em segundo lugar, isto faz parte do processo democrático de decisão. Uma detida discussão não pode ser caracterizada como geradora de lentidão se a afirmação anterior for verdadeira. Em terceiro lugar, há que se considerar que em geral, o executivo não enfrenta qualquer problema para aprovar tais acordos, antes o contrário. Isto por si só já é um sinal claro e evidente de que não há de fato uma má vontade específica do Congresso em relação aos tratados internacionais. Ao menos, não maior do que qualquer outro tema que lhes pudesse suscitar pouco interesse (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995b). Em 01/05/1998, na reunião das lideranças, o Deputado federal por São Paulo, Ivan Valente (então líder do PT) fez três pedidos seguidos de retirada de pauta de tratados internacionais, alegando que eles precisariam ser melhor discutidos. Todos os outros líderes partidários seguiram-no, embora com alguma reticência. É importante notar como neste caso, projetos originam pouca discussão não são alvo de questionamento. Transcreveremos, a seguir alguns trechos da discussão sobre a retirada de pauta destes projetos, para que se tenha uma noção de como tramita, via de regra, um projeto referente às relações internacionais⁷¹:

⁷¹ Todos os trechos de discursos referentes aos requerimentos do Deputado Ivan Valente referem-se ao mesmo dia (01/05/1998), e situam-se ente as pg. 11138-11140 do Diário da Câmara dos Deputados)

Projeto De Decreto Legislativo nº365b, de 1996⁷²

(Da Comissão de relações Exteriores)

o Sr. Colbert Martins (PPS-BA):

“Somos contra a retirada, Sr. Presidente. Achamos que deve ser mantida na pauta e devemos discutir a aprovação do acordo entre Brasil e Portugal. Às vésperas dos 500 anos, é necessário que esses acordos firmados em 1994 sejam mantidos. Somos contra o requerimento.”

Na seqüência, mesmo após se certificar que haviam pareceres sobre o projeto, o Sr. Sérgio Carneiro do PDT-BA pronuncia-se: Sr. Presidente, como foi o PT que pediu a retirada, vamos apoiar o requerimento.

Imediatamente pronuncia-se também o Sr. Nilson Gibson (PSB-PE):

“Sr. Presidente, **data venia**, poderíamos ter uma posição contrária. Inclusive fomos Relator (sic) de todos esses projetos de decreto legislativo e apreciamos a matéria dentro do seu conteúdo, até mesmo de mérito. Todavia, vamos apoiar o PT dentro de uma posição solidária nesta casa. Sempre somos favoráveis a essa conjugação. Somos a favor da retirada.”

Após votos favoráveis dos líderes do PMDB e do PPB, Sr. Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) declara seu voto:

“Sr. Presidente, **não obstante entender que essas matérias são pacíficas, pois normalmente têm sido aprovadas em discussões tranqüilas na Casa**, e entendendo o apelo do PT,

⁷² Acordo Para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, em Brasília, em 9 de Fevereiro de 1994. Diário da Câmara dos Deputados, 1998, p.11138)

numa linha de absoluta cordialidade, o PSDB vota 'sim' (grifo nosso)".

Diante do voto também positivo do líder do PFL, Colbert Martins altera sua posição: *"Sr. Presidente, em virtude desse quase consenso, o PPS muda a posição, passa a entender que a retirada pode ser, neste momento, algo interessante."*

Configura-se deste modo a unanimidade. Diante das duas requisições seguintes, o processo que se segue é basicamente o mesmo. Em relação ao PLD nº366-b de 1996⁷³, da CRE, nas palavras de Ivan Valente:

"Sr. Presidente, pedimos a retirada de pauta por entendermos que neste projeto de decreto legislativo os acordos, não só o anterior como o seguinte, necessitam de discussão maior sobre o acordo de emendas. Portanto, pedimos aos Líderes partidários que aceitem a retirada da pauta."

A votação foi, também neste caso, unânime. Destacaremos somente o voto de Colbert Martins:

"Sr. Presidente, **embora sem muita convicção, vamos seguir a orientação proposta pelo PT**, entendendo que essas discussões possam ser aprofundadas rapidamente, uma vez que são propostas de 1994. Estamos em 1998 e não podemos um projeto desses sem termos uma definição.

Nossa proposta é que discutamos a matéria – a Liderança do PT – na próxima semana e que esse assunto volte á discussão para uma decisão definitiva.

Apoiamos, então, o pedido de retirada neste momento."

⁷³ Acordo Para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile, em Brasília, em 22 de Março de 1994 (Diário da Câmara dos Deputados, 1998, p. 11139)

Quanto ao PDL nº 367-b, de 1996⁷⁴, da CRE o mesmo processo foi novamente observado. Destacaremos, desta vez, o voto do Líder do PSDB, Antônio Carlos Pannunzio: *“Sr. Presidente, o PSDB, imbuído do mesmo espírito das votações anteriores, vota ‘sim’.”*

Diante de tudo o que já foi exposto até aqui sobre a atuação dos parlamentares, é difícil deixar de ficar com a impressão de que o congresso é um ator que conta pouco no jogo dos negócios externos. É um fato que sua atuação fique aquém do que se espera de uma instituição com a função de garantir os interesses democráticos do país, e não há dúvidas de que tanto o congresso em geral, quanto a Comissão de Relações Exteriores (CRE), que é seu instrumento específico para tratar dessas questões, acabam atuando como instâncias ratificadoras de tratados assinados pelo poder executivo quando se tem em perspectiva o sentido geral de seu desempenho legislativo. No entanto, qualquer afirmação radical neste sentido seria falsa. O congresso pode atuar pouco, mas não está absolutamente inerte diante da atuação do executivo.

O discurso com o qual encerramos este capítulo é um sopro de alento, mas conforme afirmamos anteriormente: infelizmente não há estruturalmente uma nova atitude que nos permita enxergar nestas palavras a tradução de um sentimento disseminado no interior do Congresso Nacional.

A maior prova disso, é que o Parlamento do Mercosul nem sequer teve seus representantes eleitos diretamente pelo voto popular, conforme estava previsto para este o ano de 2010.

“(...)É isso, justamente, que vemos com frequência: um único setor produtivo que se sinta prejudicado pela concorrência de outro país pode paralisar, ou mesmo enfraquecer, com enorme custo para todos, todo o árduo trabalho de construção do bloco.

⁷⁴ Acordo sobre Promoção e Proteção de Investimentos , celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, em Londres, em 19 de Julho de 1994 (Diário da Câmara dos Deputados)

“Apenas quando o interesse na manutenção e fortalecimento do Mercosul se encontrar difundido por toda a sociedade, esse organismo poderá obter os resultados que todos desejamos e transformar-se na pedra angular do desenvolvimento econômico e social de seus membros.

“Por essa razão, a transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em um verdadeiro Parlamento do Mercosul constitui um passo decisivo para o aperfeiçoamento do órgão regional.

“Ainda que esse Parlamento tenha, de início, apenas funções consultivas e de controle, sua instauração é crucial para a incorporação dos povos do Mercosul ao processo de integração.

“A existência de um Legislativo permanente não apenas aumenta a transparência dos processos decisórios do bloco, como também cria uma poderosa via de comunicação entre seus órgãos diretivos e as sociedades dos países-membros.” (Senador ROMERO JUCÁ – PMDB 2004)

Capítulo 4

Regionalismo e Democracia

A despeito do exposto nos capítulos anteriores, as premissas para o funcionamento adequado de um processo político civilizado internamente e de um processo de integração regional funcional no plano externo, não são completamente estranhos à nossa realidade.

Existem elementos que nos permitem pensar em regionalismo, sem descartá-lo de imediato. Os problemas encontrados explicam as dificuldades enfrentadas pelo processo de integração regional, mas não devem ser encaradas como elemento de interdição perene. Na verdade, o regionalismo pode ser uma parte importante das soluções que buscamos enquanto nação aos problemas que enfrentamos internamente. Cooperação e transparência nos setores público e privado, o respeito pelo cidadão comum, todos estes são elementos imprescindíveis para um processo de integração regional, e a motivação ou impulso decisivo para que nos disponhamos a obter tais conquistas pode ser obtida através de atuação conjunta, ao invés de individualmente.

A ascensão de novos grupos sociais e étnicos ao centro da atividade econômica e política na América Latina é um elemento que poder servir de instrumento da transformação, na medida em que as demandas destes grupos claramente não estão representadas na atual estrutura política dos países latino-americanos. A perspectiva de integração regional pode servir para transformar estes temas num desafio conjunto.

Habermas aponta a crise do modelo de Estado ao qual havíamos nos habituado, e indica a integração regional como novo repositório da solidariedade social e da sociabilidade construtiva em termos de perspectivas humanas. Desta forma, paradoxalmente embora isto não seja óbvio para os atores políticos e sociais, a integração regional é hoje ainda uma idéia promissora.

4.1 Relações Bilaterais e Soberania

Mesmo do ponto de vista dos resultados econômicos, a integração trouxe efetivamente ganhos, ainda que modestos⁷⁵. Outros avanços importantes aconteceram, na integração das universidades, nas relações políticas entre os Estados, mesmo que não com a intensidade esperada. Parece claro, portanto, que a força da regionalização não é desprezível. Segundo os diplomatas José Botafogo Gonçalves e Mauricio Carvalho Lyrio, grande parte dos problemas do Mercosul derivam da dificuldade que Brasil e Argentina têm em lidar com elementos de supranacionalidade e com um verdadeiro espírito de integração necessários à consolidação do bloco. A resistência em passar da retórica à ação consolida a marca da ambigüidade e ressalta a incapacidade na obtenção do consenso⁷⁶.

Embora durante a aproximação bilateral inicial Brasil e Argentina vissem a importância de se atuar em conjunto internacionalmente, segundo Miriam Gomes Saraiva (2005) a política externa seguiu sendo área sensível, e a questão da soberania nacional se sobrepôs ao interesse na ampliação da cooperação. A preferência argentina sob Menem pelos Estados Unidos como principal parceiro político-estratégico teria dificultado a aproximação. Não bastasse isso, a relação Brasil-Argentina após a saída de Sarney a Alfonsín da presidência tornou-se bem menos construtiva, especialmente pelo fato de

⁷⁵ “(...) devem ser registrados como legados positivos do período de transição o dinamismo do comércio intra-regional, que persiste após a crise mexicana, e os avanços, geralmente modestos, no grau de complementação e na maior especialização em alguns setores industriais. Destaquem-se, porém, a maior concorrência no setor agroindustrial e a reestruturação do setor automobilístico. No caso deste último, um setor-chave no processo de globalização, pode-se afirmar que o Mercosul está melhorando substancialmente a inserção competitiva da região nos fluxos de comércio e de investimentos internacionais.” (PRESSER, 1996:99)

⁷⁶ “De fato, o grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo “investimento” no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco. Está longe de ser consensual a percepção de que o Mercosul é antes essência do que contingência para cada um dos dois países” (GONÇALVES E LYRIO, 2003:16)

ambos passaram a disputar proeminência internacional do ponto de vista político e econômico⁷⁷.

Segundo Maria Regina Soares de Lima:

“Outra indicação do objetivo de ampliar a presença soberana do país é dada pela simultaneidade das propostas de revitalização do Mercosul; pela intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos de língua portuguesa; pela iniciativa brasileira com as principais potências no sentido da reforma da arquitetura decisória das Nações Unidas; e pela inclusão do Brasil como membro permanente de seu Conselho de Segurança.” (LIMA, 2003:99)

Curiosamente, o Brasil desenvolveu uma estratégia de atuação externa que visava o aumento da projeção internacional do país, através de diversas iniciativas vinculadas ao multilateralismo, mas sem abrir mão da soberania. A expressão usada por Maria Regina, “ampliar a presença soberana do país” é excelente e ajuda muito a clarificar a natureza da atuação do Brasil no sistema internacional.

Conforme temos afirmado até aqui, isso é mais uma manifestação da organização de poder encontrada no interior do nosso sistema político. Não apenas o Mercosul não tem a suficiente atenção dos operadores de política externa, como também toda a estratégia de atuação internacional é condicionada pela distribuição de soberania e definição do interesse nacional problemáticas. Um Estado que não cria canais adequados de comunicação com a sociedade civil, no que diz respeito a transparência, a processos de formulação de políticas públicas, somado à existência de um Congresso Nacional que delega no mais das vezes sua autoridade ao poder executivo, cria um círculo vicioso em termos de possibilidade de cooperação. Se é verdade que

⁷⁷ “A Argentina também se mostrou sensível a qualquer sinal de proeminência do Brasil no interior do bloco.” (SARAIVA, 2005:127)

política externa é uma expressão da política interna, então a mesma dificuldade na criação de tais canais será encontrada no bojo da atuação do país no cenário regional e global. Neste sentido, segundo Miriam Saraiva, a diplomacia brasileira *“buscou sempre evitar que o arranjo de integração viesse a significar uma soberania compartilhada no que se refere ao comportamento com outros parceiros externos”*⁷⁸. (SARAIVA, 2005:127)

A possibilidade de ser um global trader reduz o interesse brasileiro na aproximação com a vizinhança imediata, e a idéia de criar uma soberania compartilhada tende a ser identificada com uma amarra indesejável. De parte a parte passa a haver uma “desconstrução”⁷⁹ da idéia de aliança estratégica entre os dois principais parceiros do Mercosul, criando um ambiente de afastamento que apresenta distensões, mas essencialmente tem impedido o avanço da cooperação.

O interesse específico na inserção internacional nos termos aqui apresentados poderia ser um contra-exemplo em relação à tese que estamos apresentando. Se o Brasil quer ser um global trader, nada mais lógico do que adotar tais posturas. A dificuldade no avanço em relação à integração poderia ser assim, atribuído em grande medida à defesa deste interesse. Se for verdadeira tal afirmação, então o interesse nacional é definido e formulado pelo Itamaraty, e não pelo Congresso Nacional, visto que a preferência dos congressistas é pela integração regional, na medida em que não apenas os discursos apóiam a causa regional, como também as comissões parlamentares

⁷⁸ “Segundo Pinheiro (2000:323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos, o desejo de autonomia utiliza-se de uma concepção grociana para a satisfação de sua busca por poder. Assim, os espaços de atuação externa do Brasil, em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional, não deveriam ser obstacularizados.” (SARAIVA, 2005:127)

⁷⁹ “Em pouco tempo, a política brasileira ativa frente à região entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina, que a identificaram como imposição de uma liderança individual do Brasil. A possibilidade de “desconstrução” de uma aliança com o Brasil pôde ser sentida na crise política experimentada, em maio de 2005, entre os dois maiores parceiros do Mercosul. No quadro de afastamento entre ambos, em ações frente a temas e aos países latino-americanos, a Argentina buscou recolocar-se como um parceiro alternativo que poderia ocupar também um papel de liderança.” (SARAIVA, 2005:130)

organizadas em torno do bloco e agora o Parlasul são provas de que há desejo em favorecer a criação de um espaço regional.

Seguindo a lógica da delegação que já citamos, poderíamos dizer que o Parlamento deseja a integração regional, embora outorgue ao poder executivo, via omissão, a tarefa de implementá-la.

Ao optar por favorecer a posição de global trader, em detrimento da posição regional, o Itamaraty atua *motu proprio*, ou como executor da vontade do Presidente da República. Em ambos os casos, desloca-se a questão da definição do interesse nacional de seu locus legítimo: *Art. 1º, da Constituição Federal de 1988, "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"*.

O Itamaraty não é composto por membros eleitos, e o Presidente da República não detém um domínio à moda dos imperadores do baixo Império Romano. O locus da definição do interesse nacional brasileiro ainda é o Congresso Nacional.

É interessante comparar dois instrumentos de política externa em uso nos Estados Unidos e no Brasil como forma de entender as diferenças no trato da questão da soberania: o TPA (Trade Promotion Authority) e o Acordo em Forma Simplificada⁸⁰, ou Acordo Executivo. Ambos têm função aproximada, mas encontram usos e legitimação tão distintos.

⁸⁰ O jurista Valério Mazzuoli faz um contraponto entre Hildebrando Accioly e Haroldo Valladão, e a partir daí, depreende que para Accioly, a possibilidade de que um acordo prescindisse de aprovação estaria na matéria versada, ou seja, dependeria de seu conteúdo, sendo assim, a independência do Executivo na aprovação de acordos internacionais se daria nos seguintes casos:

- “a) os acordos sobre assuntos que sejam de competência privativa do Poder Executivo;
 - b) os concluídos por agentes ou funcionários que tenham competência para tanto, sobre assuntos de interesse local ou de importância restrita;
 - c) os que simplesmente consignam a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente;
 - d) os que decorrem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e são como que seu complemento;
 - e) os de *modus vivendi*, na medida em que têm em vista apenas deixar as coisas no mesmo estado em que se encontram ou estabelecer simples bases para futuras negociações”.
- (Mazzuoli, 2001, p.29)

O Trade Promotion Authority é uma concessão de mandato feita ao executivo nos EUA para promover acordos comerciais. O governo norte-americano negocia com o Congresso daquele país um acordo para obter uma autorização que lhe permita firmar acordos de natureza comercial sem possibilidade de futuras emendas. O Congresso norte-americano participa de negociações internacionais antes, durante e depois do processo, em contraste com o nosso, ao qual cabe apenas ratificar ou rejeitar in totum tratados firmados pelo executivo. Isso é uma mostra bem clara de onde está a soberania no caso norte-americano. Ao conceder autorização para a abertura de negociações, o Congresso concede parte de sua soberania, mas o faz apenas pontualmente e de forma regulamentar, após negociação prévia com o poder executivo. No caso brasileiro, os parâmetros a partir dos quais um tratado pode ser firmado não são definidos no Congresso, mas determinados pelo poder executivo e pelo próprio Itamaraty. No caso dos Acordos em forma simplificada, o Itamaraty pode inclusive firmar tratados sem submetê-los prévia ou posteriormente ao Congresso. Tais acordos são firmados não sob consentimento prévio, mas à revelia do Congresso Nacional. Aryane A. Roder Figueira (2009:9) citando Baena Soares afirma que tem causado insatisfação no Congresso o crescente uso pela diplomacia do recurso aos Acordos Executivos, que via de regra destinam-se a procedimentos de rotina e complementação de tratados já assinados anteriormente, mas o fato é que não há regulamentação adequada determinando juridicamente o que pode e o que não pode ser enquadrado nesta categoria de acordo.

O processo de formulação do Estado e de organização do poder nos EUA distribuiu um quinhão muito maior de soberania à sociedade do que em outros

Tais instrumentos jurídicos, que Accioly chama de “*acordos em forma simplificada*”, se inspiram nos “*executive agreements*” existentes na prática norte-americana, que dispensam a apreciação do Senado (órgão encarregado de fiscalizar e aprovar os acordos externos daquele país).

Valladão posiciona-se de forma diametralmente oposta, ele lembra que o Brasil é signatário da Convenção de Havana sobre o direito dos tratados de 1928, que obriga seus membros a submeter a seus Congressos Nacionais todos os acordos firmados pelos Executivos, sem exceção. Além do mais, a constituição americana faz uma distinção entre acordos e ajustes de menor importância que a nossa não faz (Mazzuoli, 2001).

lugares. Esta soberania condiciona a ação do executivo, que recebe autorização pontualmente para exercer suas atividades.

A relação executivo-legislativo no âmbito da administração e formulação de políticas públicas é uma consequência dessa organização de poder, e não um sinônimo. Em outras palavras: a interação executivo-legislativo é determinada pela construção de uma estrutura institucional que representa uma determinada configuração de poder. Nos Estados Unidos a liberdade foi conquistada por uma rebelião que transformou-se em revolução contra o autoritarismo em geral e não apenas aquele vinculado à relação com a metrópole. Uma vez conquistada a liberdade, foram criados conjuntos de regras para regulamentar as liberdades civis, e somente então foi decidido criar uma estrutura política efetivamente nacional, com executivo, legislativo e judiciário. Os termos desta relação derivaram de uma negociação *ex ante*, e a própria agitação social em torno da disputa entre federalistas e anti-federalistas mostra que a questão da soberania aflorou como o termômetro do debate político. Construir um Estado nacional federativo foi uma atitude baseada num amplo debate nacional sobre a natureza do poder que viria a ser exercido por tal organização (SCHLESINGER, 1992).

No caso das relações bilaterais Brasil Argentina, ou mesmo no caso do Mercosul de uma forma geral, nós nos permitimos um afastamento ou "desconstrução" da relação bilateral, sem que isso seja expressão da vontade expressa da sociedade civil e/ou de seus representantes⁸¹.

Paradoxalmente, embora recuse o aprofundamento das relações regionais, o executivo vem apostando na ampliação do escopo de atuação, ampliando as organizações regionais ou contribuindo para criar novas, incluindo

⁸¹ Embora conforme vimos anteriormente, grupos bem posicionados em relação ao poder possam ter influência determinante, é o caso do tema citado no discurso que já transcrevemos anteriormente: "(...)É isso, justamente, que vemos com frequência: um único setor produtivo que se sinta prejudicado pela concorrência de outro país pode paralisar, ou mesmo enfraquecer, com enorme custo para todos, todo o árduo trabalho de construção do bloco." (Senador Romero Jucá – PMDB 2004)

diversos outros países. Mais recentemente o nível de ruído nas relações regionais tem diminuído, e:

“A Argentina, por sua vez, busca colocar-se com menos ênfase como liderança alternativa ao Brasil. Para tanto, assume nos temas mais relevantes na OEA uma posição de equilíbrio entre Brasil e Estados Unidos. Com esse comportamento, recoloca-se como país de peso mais relevante na região frente ao Brasil e aos Estados Unidos e mantém também em equilíbrio a permanente falta de consenso interno sobre o papel que esses dois países devem ter na política externa argentina”. (SARAIVA, 2005:127)

Seja como for, liderança alternativa não implica oposição ou contraposição. Mesmo que tente neutralizar em certos momento o crescimento do Brasil em termos de poder regional, a argentina sob os Kirchner não tem sido hostil ao Brasil. De um modo geral, a agenda de ambos no entorno regional tem sido congruente. Mesmo assim:

“(...) uma efetiva “aliança estratégica” entre os dois países não será um resultado natural e inescapável da crescente integração entre as duas economias, exigindo sim algo mais, um engajamento ativo, de natureza política, dos dois governos e, cada vez mais, das duas sociedades”. (GONÇALVES E LYRIO, 2003:5)

Numa perspectiva teórica, temos visto que a relação executivo-legislativo é determinante para a formulação de política externa, principalmente nos trabalhos sobre negociações internacionais. Em parte isso faz sentido, mas não apenas por uma questão formal. Trata-se de uma questão de distribuição de poder que não deriva apenas da lógica da interação institucional conforme algumas teorias de integração regional incorporam. A questão da soberania é quem define esta interação executivo-legislativo, por isso, consideramos que

este seja um passo prévio às negociações internacionais e mesmo ao processo de formulação de interesse nacional. Este é um tema tão importante quanto negligenciado.

4.2 Dificuldades no avanço do Mercosul

Claramente a superficialidade de uma abordagem conjuntural, fazendo uso das teorias de relações internacionais em geral e em especial no que diz respeito aos processos de integração regional limita a possibilidade de aprofundamento do conhecimento e de se construir uma análise efetiva e consistente sobre temas importantes para o país e para os pesquisadores.

Pode-se buscar utilizar várias teorias para explicar o surgimento e a evolução do Mercosul, entretanto, este processo de integração regional tem particularidades que tornam todas elas obsoletas se estas forem tomadas em sua totalidade. Há elementos explicativos importantes em maior número em umas do que em outras, mas as características fundamentais do Mercosul exigem que se atente mais para os fatos concretos referentes a ele próprio do que a qualquer teoria em especial.

As teorias de integração regional foram naturalmente desenvolvidas para explicar o projeto integracionista de maior envergadura, ou seja, a União Européia. Inspirando-se no caso europeu, geralmente a literatura prevê que um aumento no intercâmbio comercial entre países de uma mesma região geográfica gere um aumento na interdependência entre eles em várias áreas, o que geraria um interesse compartilhado por uma série de setores internos de cada um deles, favorecendo pressões no sentido de que seus governos se unam na tarefa de eliminar os entraves a esta cooperação. Esta seqüência de fatos, num efeito “bola de neve”, desembocariam num processo de integração.

Pensando em termos do contexto específico do Mercosul, segundo Mônica Saraiva:

“No início do governo Fernando Henrique Cardoso, a inflexão mais relevante foi a aceitação de um novo conceito de “soberania compartilhada”, diferente do conceito clássico de soberania (Silva, 1999). Isso se baseava em um mundo marcado por valores universais, onde os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais. Nesse quadro, os Estados Unidos seriam um país com mais recursos de poder, mas que necessitariam da adesão de outras potências para a gestão dessa nova ordem.” (SARAIVA, 2005:125)

A idéia de soberanias compartilhadas vinculadas ao governo FHC ou qualquer outro nos últimos tempos é no mínimo superdimensionada. Podemos afirmar com certeza apenas que houve um aumento do interesse no multilateralismo. A questão é que multilateralismo limitado implica apenas um tipo de cooperação estratégica contextualizada⁸² de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é que refere-se a um exercício efetivo de soberania compartilhada.

Segundo Mariano e Mariano (2002), seria possível pensar a integração regional sob esta ótica Estado-cêntrica na perspectiva do modelo clássico de ator racional, mas isso comprometeria o nível de aprofundamento do processo. Esta abordagem preserva ao máximo o conceito de Estado nacional, e sendo um modelo orientado de escolha racional, a integração aqui seria possível “(...) num sistema mundial incerto desde que não crie estruturas supranacionais. É entendida como uma opção temporária do Estado face às suas dificuldades de inserção internacional.” (MARIANO e MARIANO, 2002:50)

Sob o ponto de vista intergovernamentalista, a interdependência é tida como condição fundamental para a integração. A dinâmica gerada pelo

⁸² “A cooperação pode ser uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível. Abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos – desde que o processo tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas –, especialmente quando sua estrutura institucional ganha autonomia e legitimidade”. (MARIANO e MARIANO, 2002:50)

intercâmbio gera fortes pressões para a liberalização (Moravcsik, 1998)⁸³. O Intergovernamentalismo explica a origem dos processos de integração, mas diz pouco a respeito das motivações para sua subsequente expansão. A simples busca pela eliminação de entraves comerciais, derivada de uma ação racional do Estado em defesa de interesses que podem ser mais ou menos abrangentes não justifica por si só a construção e manutenção de uma atitude que transcenda esta seara específica. A própria lógica de ação racional do Estado pretendida pelos intergovernamentalistas nos permite fazer considerações interessantes neste sentido, por exemplo: um Estado não abre mão de sua soberania caso ele possa evitar. Além disso,

“Governments need delicately to balance sovereignty and reaping the benefits of globalization. In theory, surrendering some sovereignty and submitting to global rules will unshackle global commerce from messy national interventions. The result will benefit all countries. Or so economic theory suggests.” (WOODS, 2003:1)

A despeito da postura racionalista, a teoria intergovernamentalista se distancia da teoria realista quando assume uma postura de otimismo em relação à possibilidade de cooperação dentro do sistema internacional, de modo que ela considera que os Estados percebem na integração cooperativa uma forma de aumentar os ganhos individuais absolutos (VIGEVANI, 2000).

“No caso da ótica idealista, as experiências de cooperação podem ser abordadas partindo-se do pressuposto de que a cooperação entre Estados tende a minimizar o risco de conflito. Nesse sentido, todo processo de integração regional é, em princípio, um tipo de

⁸³ MORAVCSIK, Andrew. “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach” in BULMER, Simon e ANDREW, Scott. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994. Apud VIGEVANI, Tullo. Relatório “Mercosul: A Emergência de Uma Nova Sociedade” (coord) São Paulo: CNPq/ CEDEC, 1999.

cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional”.” (MARIANO e MARIANO, 2002:50)

A teoria neofuncional pressupõe que hajam condições democráticas para uma integração bem sucedida; diferentes grupos de atores sociais devem poder participar ativamente no processo de integração. Essa participação, é o que possibilita um aprofundamento do processo e facilita a sua propagação e manutenção. O incremento da ação dos atores sociais faz com que sejam criados cada vez mais interesses a serem gerenciados. A necessidade cada vez maior de intervenção para regulamentação destes interesses e a própria existência destes interesses de forma crescente, constituem um motor que sustenta a continuidade da integração. *A supranacionalidade surgiria como consequência do aprofundamento da integração e do spillover. Sua existência representaria a irreversibilidade do processo e garantiria sua perpetuação*⁸⁴. (MARIANO e MARIANO, 2002:58)

Os neofuncionalistas defendem, também, a idéia de que o spillover é obtido na medida em que os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados visto que, na defesa de seus próprios interesses, são estes grupos que dão sustentação e apoio à continuidade da integração. Em contrapartida, devem os Estados elaborar políticas compensatórias visando manter aqueles que se prejudicam ou são menos beneficiados no mínimo numa situação de neutralidade, sem se opor à continuidade da integração (VIGEVANI, 2000).

Os neofuncionalistas acreditam que os interesses em política externa no seio da sociedade civil são bastante difusos e diferenciados, podendo ser divididos em algumas categorias⁸⁵. Uma das consequências disso seria o fato de

⁸⁴ As teorias sobre integração regional, em geral, aceitam o pressuposto de Kant sobre a possibilidade de estabelecer em um sistema fundamentado no estado de natureza algum arranjo institucional promotor da paz. (MARIANO e MARIANO, 2002:50)

⁸⁵ “Os autores neofuncionalistas aceitam o pressuposto de que os diversos grupos organizados presentes uma sociedade possuem interesses diferenciados em relação às questões de política externa. Segundo Haas, podemos classificar esses grupos em cinco categorias, de acordo com o grau ou a intensidade de seu interesse e a preocupação com essas questões:

que a maioria das pessoas não tem interesse na temática, “a não ser quando eles passam a ter implicações diretas em sua vida. Se olharmos para o caso do Mercosul, verificamos a veracidade dessa afirmação” (MARIANO e MARIANO, 2002:57)

Se para os neofuncionalistas, as instituições supranacionais necessariamente atuam como um elemento fundamental para garantir que isto ocorra, no caso da concepção intergovernamentalista acredita-se que num bloco regional a existência de uma estrutura intergovernamental não suprime totalmente a possibilidade de que haja uma participação efetiva de atores sociais. Neste tipo de estrutura, a coordenação política negociada poderia servir como uma forma de controle entre os participantes (MORAVCSIK, 1994).

A perspectiva institucionalista aborda os impactos provocados pelas instituições externas sobre a ação estatal e as causas das possíveis mudanças nas primeiras. A presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos e é central para analisar a cooperação entre Estados, ao supor que os arranjos institucionais afetam, e às vezes condicionam, as ações governamentais (MARIANO e MARIANO, 2002:58)

Do ponto de vista da dinâmica institucional, March e Olsen acreditam que um processo de integração política representa algo como uma “coleção de contratos”, que são negociados entre atores que possuem interesses conflitantes e recursos díspares. Isto reitera a lógica de ação baseada em atores individuais, de modo que a sociedade seria *“constituted by individuals for the*

-
- grupos permanente e diretamente ligados às questões de política externa, como exportadores e importadores, representantes de organizações internacionais etc.;
 - grupos cuja principal função é a realização de demandas nacionais, mas que também devem estar atentos ao cenário externo porque, em inúmeras ocasiões, a consecução de seus objetivos depende de resultados em negociações externas (por exemplo, centrais sindicais, associações comerciais etc.);
 - grupos interessados apenas nos problemas gerais da formulação de política externa, como é o caso das organizações cívicas e educacionais etc.;
 - grupos geralmente preocupados apenas com as questões domésticas, mas que ocasionalmente se interessam por uma determinada questão de política externa;
 - grupos que somente se interessam por questões internacionais em momentos de crise e emergências. Esse grupo engloba a maior parte da população”. (MARIANO e MARIANO, 2002:57)

fulfillment of individual ends” (MARCH E OLSEN, 1998:950). Presume-se a partir daí, que o mesmo seria válido para a política externa, e portanto, a integração regional seria uma das formas da manifestação deste interesse⁸⁶.

Nenhuma destas possibilidades teóricas explica de maneira totalmente convincente o caso do Mercosul, a começar por sua própria origem⁸⁷.

Muitos trabalhos recentes têm discutido a questão da integração regional levando em conta perspectivas teóricas mais amplas e abordagens mais específicas; analisando as especificidades da política externa brasileira em termos estruturais, assim como o papel da expertise e posicionamentos específicos em torno de temas correlatos à integração regional. Trabalhos como o de Alcides Costa Vaz, Marcelo Passini Mariano, Marcelo Fernandes de Oliveira, Karina Mariano e Andrés Malamud são um bom contraponto em relação ao papel das teorias de integração regional e a maneira como as vemos desconectadas em relação ao Mercosul na perspectiva que pretendemos adotar aqui. Alcides Costa Vaz, ao descrever o tipo de relação bilateral a partir da qual Brasil e Argentina iniciaram as negociações em torno da integração regional, afirma que:

“Nesse contexto, a relação com a Argentina, que dá sustentação ao Mercosul, preservaria o mesmo sentido de funcionalidade geral que em períodos anteriores, dado que a política externa continuava então, como no presente, fundamentalmente voltada para a realização de interesses de desenvolvimento” (VAZ, 2002:91).

⁸⁶ As estruturas burocráticas que efetivamente participam e coordenam a integração são atores decisivos porque influenciam de fato as decisões, a partir de seus próprios objetivos enquanto organizações. Sua influência é determinada pelo que esperam e idealizam como sendo o seu papel no andamento da integração. (MARIANO e MARIANO, 2002:61)

⁸⁷ Que diferentemente do caso europeu, não surge como resposta a um movimento difuso de interdependência.

Mariano explora muito bem em diversos textos⁹⁰ as perspectivas já aventadas em termos de abordagem teórica e política sobre o assunto, em especial em sua tese de doutoramento. O detalhamento e o rigor deste trabalho permite uma clara compreensão do que já foi feito no processo de integração regional.

O que falta explicar, é o que não foi feito em termos de integração. Do ponto de vista institucional, as lacunas estão claramente contempladas nestes trabalhos, mas não aquelas que se remetem ao lapso na construção de um processo de integração regional nos moldes de uma unidade civilizacional.

Na medida em que os atores sociais se transformam no interior da sociedade, reconfigura-se a lógica da distribuição de poder. Embora isso ocorra *ex post* a formação do nosso Estado, e não como fato fundante, é possível que a questão da soberania seja reposta no debate político no bojo das transformações que marcam a inclusão e a incorporação de cidadania de um novo universo de pessoas.

A emergência de novos atores seguindo essa mesma lógica no espaço regional do cone sul, e em Estados associados ou em processo de incorporação

%20CN%20&dt
HoraQuarto=16:28&txEtapa=

⁹⁰ VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. "Formulação da Política Externa Brasileira e as Novas Lideranças". Perspectivas. São Paulo: UNESP, v. 33, 2008.

MARIANO, M. P. ; BARRETO, Maria Inês . Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: Tullo Vigevani; Luiz Eduardo Wanderley; Marcelo Passini Mariano; Maria Ines Barreto. (Org.). A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais. 1 ed. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004, v. 1, p. 21-47

MARIANO, M. P. ; PASQUARIELLO, Karina Lilia . O Outro Lado da Integração Regional: Mercosul como uma estratégia de desenvolvimento. In: Amós Nascimento. (Org.). Brasil Perspectivas Internacionais. 1ª ed. Piracicaba: Editora Unimep, 2002, v. 1, p. 43-76.

ao Mercosul mostra que talvez seja possível construir concomitantemente um novo espaço político regional e nacional.

O Mercosul tem elementos neofuncionalistas, com algum spillover, na medida em que setores como os sindicatos e as universidades buscaram se aproximar no âmbito regional, com muito mais afinho que os governos. Tem elementos intergovernamentalistas, visto que de fato, a condução política do bloco é determinada por este parâmetro. Tem elementos institucionalistas, visto que existe uma burocracia regional e burocracias nacionais que influenciam decisivamente o andamento do processo de integração.

Todos estes elementos teóricos possíveis falham justamente por causa da soberania. Justamente por não compreender o sentido de compartilhar soberania, na medida em que tal atitude não é necessária internamente, a mesma lógica é transposta para o cenário regional, como sendo um paradigma de política externa.

Levando-se em conta que o operador de política externa - o Itamaraty, não está com as mãos amarradas por nenhum laço restritivo de controle social que o impedisse de conduzir na velocidade que quisesse tal processo. O poder executivo não encontra impedimento no legislativo, conforme vimos nos capítulos dois e três deste trabalho.

Uma questão importante levantada pelo neoinstitucionalismo é a de que as instituições ajudam a moldar o comportamento dos atores políticos. sem instituições de cunho regional com efetiva influência, não se pode falar em comportamento regional.

"Como ha apuntado André Lecours, el neoinstitucionalismo señala dos cuestiones fundamentales e interrelacionadas para la comprensión de los fenómenos políticos. La primera se refiere a la influencia de las instituciones en la praxis política y se traduce em una agenda de investigación que intenta medir el impacto del sistema institucional sobre el comportamiento de los actores, sus identidades, preferencias y estrategias. La segunda pregunta nos remite a los

factores de desarrollo institucional y conduce al investigador en ciencia política a interrogarse sobre las causas de emergencia, cambio o continuidad de los sistemas institucionales a lo largo del tiempo" (PASARÍN, 2006:9)

Ao situar a integração no conjunto da política externa brasileira, mostrando as limitações da arquitetura institucional da integração, não apenas como resultado de forças políticas ou sociais antagônicas, mas como elemento resultante da própria atuação da diplomacia brasileira em torno de um modelo de Mercosul (que não privilegia o aprofundamento e visa apenas o mínimo de coesão necessária), Mariano supõe que tal “modus operandi” deriva de um interesse específico da burocracia altamente especializada do Itamaraty. Naturalmente, esta abordagem leva em conta os princípios e tradições da formulação da política externa brasileira⁹¹, assim como aponta para a ausência de canais adequados de participação no processo de formulação de política externa (que podemos generalizar para políticas públicas em geral, embora no caso da política externa a situação seja mais extrema, conforme discutimos em trabalho anterior e apontaremos mais adiante).

A nossa percepção é a de que essa abordagem é essencialmente correta, e além disso, coaduna-se com a tese⁹² de Oliveira (2003), de que a política externa brasileira é uma manifestação da política interna. Supomos que, de fato, a posição do Itamaraty delineia as possibilidades de avanço da integração regional, assim como a sua estrutura institucional. Porém, a natureza

⁹¹ “No caso da política brasileira para o Mercosul, a pesquisa empírica realizada indicou a existência de uma ampla autonomia do Itamaraty ao implementar diretrizes previamente formuladas, por exemplo, no âmbito da presidência da República. O fato da diplomacia coordenar os trabalhos do governo brasileiro para este tema, por si só, garante grande autonomia decisória, já que dispõe de recursos de poder adquiridos durante o desenvolvimento da própria estrutura estatal brasileira.” (MARIANO, 2007:20)

⁹² Defendida também por nós em trabalho anterior: CORREIA, R. A. Processo de formação de preferências das elites políticas nacionais: O caso do Mercosul, Dissertação de Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, 2002

deste interesse não está de modo algum desvinculado da lógica política interna. A própria falta de controle social sobre a burocracia diplomática não é uma excrescência da política externa, e sim a norma da política brasileira.

A tramitação da política externa brasileira segue, via de regra, tratamento específico e diferenciado, mas segue a norma do tratamento reservado às proposições do poder executivo, que segundo FIGUEIREDO e LIMONGI (1995), seguem costumeiramente a rota da tramitação urgente, “atropelando” a agenda do Legislativo.

A própria atuação da diplomacia em torno da criação de uma arquitetura institucional limitada, conforme apontado por Mariano, tenderia, segundo supomos, a demonstrar a aproximação do pensamento da diplomacia em relação ao “stablishment”. Mais do que a autonomia do Itamaraty, o que caracteriza o marco institucional do Mercosul é a obsessão em manter a soberania e a autonomia política nacional intactos⁹³. Esta autonomia poderia vincular-se apenas ao papel do país no sistema internacional, conforme apontam as teses de autonomia pela integração (FAVERÃO, 2006; MARIANO 2007), mas se vemos a política externa como uma manifestação da política interna, poderíamos afirmar que não trabalhar pelo aprofundamento da integração regional significa trabalhar pela manutenção do arranjo político interno nos moldes atuais.

Assim, reforçamos a idéia de que a conformação teórica e política que leva à forma atual do Mercosul conforme discutido pela bibliografia não aborda as implicações disso para o avanço da formação de uma sociedade regional com características renovadas.

Em outras palavras: não criar uma integração regional efetiva⁹⁴ é não abrir espaço para a transparência na administração pública, o que por sua vez

⁹³ O próprio discurso do Presidente da República, citado aqui na nota 08 reforça esta idéia.

⁹⁴ Apenas para efeito didático poderíamos considerar uma integração efetiva como desejo real de integração, por parte do governo e da sociedade civil + criação de estruturas supranacionais visando adequar o discurso à realidade da integração, mesmo que o alcance desta seja limitado. Assim, não se trata aqui de comparar necessariamente o Mercosul com a União Européia, mas supomos que é preciso mais esforço no sentido de criar uma identidade regional através de uma

significa cidadania limitada, acesso restrito ao poder público, bloqueio à criação de instituições supranacionais que estariam menos sujeitas ao exercício da vontade e dos interesses de grupos políticos particularistas⁹⁵.

Certamente não fazemos aqui um cálculo simplista no qual o regionalismo seria automaticamente bom e a política nacional automaticamente ruim. Tampouco lidamos com a idéia de que a regionalização seria a solução para todos os males que afligem a política interna de todos os Estados-membro. Cumpre, no entanto, ressaltar que o regionalismo teria a potencialidade de alterar qualitativamente o quadro político e social na região pela criação de uma nova sociedade política, um espaço público que favoreceria o estabelecimento de canais adequados de comunicação entre sociedade civil e os formuladores e implementadores de políticas públicas..

A associação entre regionalismo e sociabilidade, entendida aqui como incremento da cooperação em diversos níveis no que diz respeito aos povos envolvidos é uma ampliação das relações políticas no âmbito transnacional, tendo em mente a já citada idéia de que a participação na política tem função formadora decisiva na incorporação da cidadania. Segundo Max Weber, o debate político é o que permite a germinação de uma classe política. Tendo isto em mente, poderíamos generalizar, dizendo que a ampliação da base de consultas no processo de formulação de política regional contribuiria para a

atitude política bem mais proativa do que aquela que podemos observar atualmente no caso do Mercosul.

⁹⁵ Desta forma, fica clara a necessidade de o processo de integração regional tornar-se um projeto global comum, embora seus interesses sejam individuais em relação a cada país. A atuação política interna tendeu ao longo do tempo a um modelo não exclui a possibilidade de uma atuação clientelística. É amplamente conhecida também a formação de "bancadas" parlamentares suprapartidárias vinculadas a interesses muito específicos, como a bancada dos bancos ou a bancada ruralista, mas há outros exemplos interessantes neste sentido:

"É o caso de um grupo de parlamentares nordestinos que se formou no Congresso Nacional e que acabou sendo denominado como 'igrejinha'. Constitui-se numa 'sociedade de auxílio mútuo', a qual distribui os recursos orçamentários entre os condomínios de seus membros através da mútua aprovação de emendas ao orçamento da União.(...) Atuam conjuntamente com integrantes dos ministérios, que também têm sua clientela e seus interesses; constituem-se num 'tipo especial de parlamentar' que embora não tenha grande importância no dia-a-dia da Casa, neste momento adquire um poder imenso (...)." (Couto, 1991, p.29-30)

formação de uma sociedade política mais madura. Isto se impõe como necessidade justamente em função da debilidade da política nos âmbitos locais⁹⁶.

Outro ponto importante é a proposição de Max Weber de que é absolutamente essencial que haja controle da burocracia por parte da sociedade. Abrir mão do controle social do processo de integração em função da predominância da expertise traz graves lacunas democráticas ao processo como um todo. Se isto se revela correto, seria aqui lícito supor que o resultado de uma integração regional está diretamente ligado ao nível de legitimidade no processo de tomada de decisões. Legitimidade limitada traduz-se em resultados limitados.

4.3 Novos atores políticos na América do sul e o impulso regional

América Latina tem passado por um momento de intensas transformações do ponto de vista político e social ao longo dos últimos anos. Existem alguns pontos de contato dignos de nota neste processo.

Houve uma forte “guinada à esquerda”, marcada pela eleição de líderes como Evo Morales, Lula da Silva, Nestor Kirchner, Daniel Ortega e outros. Esta guinada começa a potencialmente apontar para uma transformação qualitativa nestas relações. Segundo autores como Luis Fernando Ayerbe, o marco desta transformação é a inclusão na vida pública de grupos sociais até então ausentes do cenário político.

Esta transformação parece estar bastante vinculada à idéia de região. Embora as respostas aos problemas sociais e políticos nacionais de cada país sejam individuais, existe um discurso regional muito forte.

Há certo consenso de que a base das medidas pró integração regional possui conteúdo econômico, ou seja, a busca da racionalidade econômica e gerencial, a adoção de medidas de cooperação em vários níveis, incluindo

⁹⁶ Referindo-se aqui a cada parlamento nacional.

projetos comuns na área de infraestrutura e energia. Diante da dificuldade em se conciliar tais políticas, as condições estruturais para tornar congruentes o discurso inclusivo e regionalizante com a efetiva geração de riquezas e a inclusão dos excluídos em bases sustentáveis não acontecem na mesma toada.

O componente político também apresenta problemas importantes. Já que esta guinada à esquerda não torna necessariamente a América Latina mais homogênea politicamente.

Segundo Thiago Lima (2010), há espaço para variação de postura intra-campo dentro desta nova abordagem política latinoamericana: “do ‘socialismo do século 21’ de Hugo Chávez a uma postura menos radical brasileira. O que permite o agrupamento e a formação de campos é a posição que esses países adotam com relação a agenda norte-americana. Vale dizer também que a repulsa está concentrada no vetor econômico da agenda norte-americana, pois não parece haver reversão das instituições democráticas na região” (LIMA, 2010).

A relação com os EUA parece ser determinante nas transformações políticas aqui enunciadas. Para Thiago Lima (2010), as eleições de Daniel Ortega na Nicarágua, de e de Rafael Correa no Equador, presidentes mais à esquerda, levou estes países para o campo de repulsa em relação aos EUA. O governo Uruguaio vinha demonstrando desejo de aproximação, recebeu concessões brasileiras para manter-se no campo de repulsa, e permanecer junto ao Mercosul (LIMA, 2010). A Venezuela, que busca expandir sua influência sobre os países centro-americanos, tem uma política externa que poderíamos definir com mais propriedade como anti-americana do que como “bolivariana”.

Assim, o impulso regionalizante na América do sul está inserido num amplo contexto internacional, não sendo apenas a expressão de um fenômeno relacionado a mudanças internas,

“A estagnação ou a recessão, as crescentes dificuldades de financiamento externo e, mais recentemente, as bruscas desvalorizações nominais das moedas nacionais, criaram um

contexto pouco favorável para a abertura e o comércio. Naturalmente, o processo de integração sofreu como consequência desses fatos negativos” (BOUZAS, 2003:71)

A despeito de esta ser uma justificativa aparentemente válida para os problemas que tivemos no aprofundamento da integração regional do cone-sul, é curioso notar que quando as economias da região se recuperaram, o impulso integracionista não foi retomado.

Segundo Aníbal Quijano, a emergência de movimentos indígenas e sociais, juntamente com a valorização do discurso identitário na América Latina marca uma reformatação social que tem um impacto decisivo na natureza destas transformações regionais, tanto em política interna quanto no caso da externa.

Essa reclassificação social ocorreria no bojo de uma:

“crise de identidade em todos os setores... empurrando-os para a busca urgente de outras novas identidades ... Isto é o que explica, a meu juízo, que por exemplo as identidades sociais expressadas em termos de classes sociais tenham cedido seu lugar em todos estes países a identidades chamadas “étnicas”, regionais, residenciais, ou ‘informais’ e ‘pobres’. (2006a:69-70 apud AYERBE, 2008:271).

Segundo Ayerbe, a depender da capacidade de absorção das reivindicações dos atores que ora emergem e tornam-se parte do sistema político e econômico, este mesmo sistema poderá testemunhar um processo de ruptura e emergência de uma nova hegemonia, que poderá implicar no fortalecimento de uma ordem política baseada na ampliação de sua base de apoio (2008).

Na perspectiva que temos adotado até aqui, tal movimento poderia ser encarado como um processo de ampliação da base de exercício da soberania

nacional, num movimento que traria teoricamente maior capacidade à sociedade civil na formulação do interesse nacional.

Se temos uma base democrática maior e mais interessada em sua inserção no campo da política, a garantia do exercício da soberania de forma não delegativa torna-se maior. O caso boliviano é especialmente interessante, embora a Bolívia ainda não seja um membro pleno do Mercosul.

Quijano, segundo Ayerbe, apesar de levar em consideração o significado histórico das mudanças propostas pelo governo de Evo Morales, não demonstra muita confiança em que o convívio de formas diferentes de administrar o capital ou a riqueza nacional possa ser eficiente no longo prazo⁹⁷.

“No caso da Bolívia, embora se vivencie a culminação de um processo de crise de hegemonia das elites tradicionais, o governo Evo Morales expressa a convergência de movimentos sociais fortemente estabelecidos na população de um país pobre, desigual e de maioria indígena. Esse processo revela duas tendências fundamentais. Em primeiro lugar, a falência das políticas aplicadas a partir de 1985 por Paz Estenssoro, do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), primeiro presidente da revolução de 1952, que instituiu a reforma agrária e a nacionalização do setor minerador, transformando-se posteriormente num dos precursores latino-americanos da liberalização econômica, sob o comando de seu ministro, e futuro presidente, também pelo MNR, Sánchez de Lozada(...) Em segundo lugar, a mudança no perfil social dos movimentos sociais, em que a lógica classista que predominou até os anos 1980, com a liderança da Central Operária Boliviana (COB (...))” (AYERBE, 2008:280)

⁹⁷ “pode a redistribuição multicultural e/ou multinacional do controle do Estado ocorrer separadamente da redistribuição do controle do trabalho, dos seus recursos e dos seus produtos, e sem mudanças igualmente profundas nos outros âmbitos básicos do padrão de poder?” (QUIJANO: 2006b:18 apud AYERBE, 2008:285)

O governo boliviano formou uma assembléia constituinte, para formular uma nova constituição que fosse representativa da diversidade nacional do país, inclusive incorporando elementos do direito tradicional indígena. Ocorre que a oposição boicotou a constituinte, de modo que a Carta aprovada em plebiscito não expressa efetivamente a concórdia, com setores da sociedade repudiando a mudança e se recusando em tomar parte no processo. Tais mudanças aumentam o grau de legitimidade da constituição boliviana, e aumenta significativamente a possibilidade de participação da sociedade no processo de formulação do interesse nacional, mas paradoxalmente tem sido implementado como um projeto da “maioria excluída” que até então não tinha voz, e não como uma expressão da concórdia e da consolidação da unidade nacional.

Ainda assim, as reformas do Estado promovem uma nova relação de poder que potencialmente restabelece a questão da soberania como expressão do desejo da sociedade. Se houver efetivamente a consolidação deste processo, a natureza do exercício soberano da vontade da sociedade ganha mais legitimidade e torna possível a formulação de um interesse nacional que esteja em consonância com a fonte desta soberania. A possibilidade de uma cooperação internacional efetiva e que seja a expressão desta vontade ganha força, na medida em que refletiria uma disposição de longo prazo, garantida por uma congruência de interesses executada por operadores de política externa com força política suficiente para conduzir um processo que vá para além de declarações formais. Se tais condições estiverem colocadas no cenário, aí sim torna-se possível por exemplo discutir teorias como a do “two level game” e questões vinculadas a negociação internacional.

Brasil e Argentina também passaram por processos de forte transformação política, com uma guinada à esquerda que trouxe para o universo não só do consumo, mas da cidadania, de um universo de pessoas⁹⁸. O Paraguai passou por uma eleição histórica, que marcou o fim de hegemonias

⁹⁸ Em 2006 o programa Bolsa Família atendia a 11,2 milhões de famílias; o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), outorgou bolsas de estudos para alunos carentes em universidades particulares (108.342 em 2007), mais de 381 mil famílias foram assentadas com Base no Plano Nacional de Reforma Agrária (AYERBE, 2008)

tradicionais⁹⁹, e o Uruguai também viu o ex-guerrilheiro¹⁰⁰ José Mujica ascender ao poder. Apesar de tal convergência, os resultados em termos de “reclassificação” social não são tão animadores na maioria dos países. Possivelmente só a Bolívia obteve efetivamente um resultado em termos de construção de cidadania e incorporação de contingentes antes excluídos no tecido social, do ponto de vista político (embora a economia seja um grande ponto fraco¹⁰¹). Já os resultados brasileiros, repousam muito mais no plano econômico do que político. Este movimento conjugado é importante porque, segundo Habermas “(...) as igualdades de direitos sociais constituem o ‘espartilho’ da cidadania democrática.” (2001:67)

“Até o século XVII, formaram-se Estados na Europa que se caracterizavam pelo domínio soberano sobre um território e que eram superiores em capacidade de controle às formações políticas mais antigas, tais como os antigos reinados ou cidades-Estados. Como Estado Administrativo com uma função específica, o Estado moderno diferenciou-se da circulação da economia de mercado institucionalizada legalmente; ao mesmo tempo, como Estado fiscal,

⁹⁹ O Partido Colorado, logo da abertura política em 1989, continuou no poder, completando 67 anos de governo (1947-2008)

¹⁰⁰ “A guerrilha dos Tupamaros, da qual Mujica foi um co-fundador, tumultuou o Uruguai no final da década de 1960 e mais tarde, a partir de 1973, combateu a ditadura militar que se instalou no país. A ditadura uruguaia durou até 1985. Mujica passou todo o período entre 1973 e 1985 na prisão, sofrendo torturas e confinamento em solitária por ter matado um policial - um crime que ele nega ter cometido”. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 30 de novembro de 2009) <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,mujica-venceu-eleicao-uruguaia-com-53-dos-votos,474182,0.htm>

¹⁰¹ A economia boliviana cresceu em ritmo insuficiente para reduzir a pobreza de forma significativa, e a falta de investimentos no setor de hidrocarbonetos levou inclusive a produção a diminuir. Apesar disso: ““(...) em 2009 a Bolívia teve o maior crescimento do hemisfério”, diz Mark Weisbrot, diretor do instituto e autor do estudo. Enquanto muitos países entraram em recessão no ano seguinte à deflagração da crise econômica, a Bolívia cresceu 3,5%, segundo a Cepal. Para Weisbrot, o país foi menos afetado pela crise global graças à nacionalização dos hidrocarbonetos, combinada com o aumento nos preços internacionais. A receita proveniente dos hidrocarbonetos pulou de 5,6% do PIB em 2004 para 21,1% em 2009. “O governo tomou a decisão no tempo certo, criando um pacote de estímulo econômico bem quando a crise estava começando, aumentando muito os gastos em obras públicas e em programas sociais”. Os gastos públicos aumentaram de 34% em 2005 para 45,1% em 2008.” (OPERA MUNDI; 24/01/2010 http://operamundi.uol.com.br/noticias_ver.php?idConteudo=2665)

ele se tornou dependente também da economia capitalista. Ao longo do século XIX ele se abriu como Estado nacional, para formas privilegiadas e sob as condições propícias do pós-guerra, o Estado nacional, que entrementes se tornara um modelo para o mundo, pôde se transformar em Estado social – graças à regulação de uma economia política, no entanto, intocável no seu mecanismo de autocontrole. Essa combinação bem-sucedida está ameaçada na medida em que uma economia globalizada foge às intervenções desse Estado regulador. As funções do Estado social evidentemente só poderão continuar a ser preenchidas no mesmo nível de até agora se passarem do Estado nacional para organismos políticos que assumam de algum modo uma economia transnacionalizada” (HABERMAS, 2001:69)

O enfoque habermasiano é o de que o contexto político no qual vivemos deriva em grande medida das transformações históricas pelas quais passou o Estado, de modo que a nossa sociedade política reflete uma construção cultural e histórica que transforma a ação dos cidadãos e é transformada ao mesmo tempo.

A natureza do Estado e da organização de poder é fundamental para a possibilidade de cooperação não só entre povos, mas dentro da própria sociedade política. A criação de canais de comunicação entre os poderes e a observação do locus da soberania estabiliza e estabelece as relações políticas e sociais em parâmetros definidos pelas nossas expectativas enquanto membros de uma coletividade. Esta em grande parte é a característica específica do Estado moderno.

“Porque a idéia de que uma sociedade pode agir sobre si de modo democrático só foi implementada de modo fidedigno até agora no âmbito nacional, a constelação pós-nacional desperta aquele

alarmismo infrutífero da desorientação iluminista que observamos nas nossas arenas políticas” (HABERMAS, 2001:78)

É do princípio territorial que derivam a as teses de que existe uma separação das relações de soberania no âmbito nacional e internacional ; daí as políticas de exterior e interna encontrarem-se sob premissas diferentes (HABERMAS, 2001)

Para Habermas, a soberania do Estado do ponto de vista internacional está fundamentada na relação com os outros Estados a partir da integridade de suas fronteiras. Internamente a soberania é exercida sob o controle institucional e social determinado pela construção da cultura política e do acordo democrático. Do ponto de vista externo, a soberania do Estado, não estando regulamentada adequadamente por alguma estrutura supranacional ou que ao menos permita ação cooperativa, não está descartado o *jus ad bellum*. Em última instância, o interesse que fala mais alto é o da sobrevivência.

Uma autodeterminação democrática decorre, portanto da superação de uma condição na qual o *jus ad bellum* seja divisível. Mais do que isso, existe um simbolismo cultural representado pela construção simbólica da idéia de povo, que segundo Habermas, faz do Estado moderno um Estado nacional. Superar a divisão entre perspectivas de soberania interna e externa num contexto de cooperação internacional pressupõe a criação de um espaço onde a perspectiva de uma identidade comum esteja no horizonte.

É por isso que Habermas não acredita num Estado Mundial ou em “democracia cosmopolita¹⁰²”. Democracia é uma construção dialógica, que supõe a existência de contato direto, um dialogo instrutivo, formador,

¹⁰² “Os defensores de uma “democracia cosmopolita” buscam três objetivos: primeiro, a criação do status político dos ...cidadãos do mundo ... que pertencem às Nações Unidas, não apenas por intermédio de seus Estados, mas também são representados num parlamento mundial pelos representantes por eles eleitos; em segundo lugar, a construção de uma Corte de justiça internacional, com as suas competências usuais, cujos juízos seriam válidos também para os governos nacionais; e, finalmente, a ampliação do Conselho de Segurança, nos termos de um Executivo capaz de ação. Mesmo uma ONU operando fortalecida desse modo e ampliada, nos seus fundamentos de legitimação, poderia tornar-se efetivamente ativa; no entanto, apenas nos âmbitos de competência limitados de uma política reativa de segurança ou de direitos humanos, bem como de uma política ecológica preventiva” (HABERMAS, 2001: 135)

informativo, conciliador, transformador que converta uma aproximação tópica em cooperação efetiva.

O autor acredita que a globalização potencialmente afeta a segurança jurídica, a soberania do Estado territorial, sua identidade coletiva e a legitimidade democrática do Estado nacional.

As transferências de competências de níveis nacionais para internacionais abrem segundo o autor, vazios de legitimação, e desse modo, a questão do déficit democrático reside no fato de que acordos entre atores coletivos, representados de forma intergovernamental não têm a mesma força legitimadora que uma sociedade civil constituída politicamente.

“Em sociedades complexas, a formação da vontade e da opinião deliberativa dos cidadãos – fundada no princípio da soberania do povo e nos direitos do homem – constitui em última instância o meio para uma forma de solidariedade abstrata, criada de modo legal e reproduzida graças à participação política.” (HABERMAS, 2001:98)

Habermas se pergunta se comunidades políticas podem formar uma identidade coletiva para além das fronteiras de uma nação e, com isso, criar uma situação na qual esteja preenchidas as condições de legitimação para uma democracia pós-nacional¹⁰³. A resposta é: não nos moldes de uma economia liberal que não incorpore princípios de solidariedade social.

Se a nossa democracia liberal continua a aquilo que Habermas chama de um conceito de pessoa “normativamente reduzido”, dificilmente o incremento na solidariedade e cooperação pode acontecer mesmo no âmbito interno. A sociedade política cria uma potencialidade de exercício moderado de soberania, mas a factibilidade disso depende da ação dos indivíduos.

¹⁰³ “A organização de uma “cidadania multicultural” exige políticas e regulamentações que abalam a fundamentação da solidadiedade dos cidadãos transformada em uma segunda natureza” (HABERMAS, 2001:94)

“O conceito do “indivíduo racional que decide” é independente tanto do conceito de uma pessoa moral, que pode ligar a sua vontade ao conhecimento daquilo que interessa igualmente a todos os atingidos, como também ao conceito do cidadão de uma República, que participa de modo igualitário da práxis pública da autolegislação.” (HABERMAS, 2001:119)

Nossa política externa segue este tipo de ação, cuja justificativa funcional baseia-se na expertise, mesmo que os temas da nossa agenda de política externa sejam do interesse da coletividade. As teorias sobre integração regional, em geral, aceitam o pressuposto de Kant sobre a possibilidade de estabelecer em um sistema fundamentado no estado de natureza algum arranjo institucional promotor da paz (MARIANO e MARIANO, 2002:50). Criar tal acordo, baseado em perspectivas limitadas de cooperação, visando essencialmente criar um mínimo de estabilidade nas relações regionais está longe de atingir mesmo as expectativas kantianas.

No caso do Mercosul, podemos afirmar que o contexto regional com a emergência de novos atores e novos processos de conquista de legitimidade e cidadania no âmbito do poder político; o contexto global incerto, com a ascensão e queda de potências, cuja mobilidade cria um cenário difícil de se prever, e com boas possibilidades de não serem favoráveis para o Brasil e a América Latina, estão colocados os elementos impulsionadores para além de nossas motivações internas.

Além disso, desde a fundação do Mercosul, todos os governos têm manifestado reiterado apoio ao processo de integração. A sociedade civil tem demonstrado grande simpatia à causa regional, o Itamaraty tem colocado o Mercosul formalmente no topo de suas prioridades, e o empresariado manifestou desde o início apoio à integração, com as exceções representadas por setores que temiam competição, mas as economias do Brasil e dos outros países do Mercosul são bastante complementares, de modo que isso não seria um impedimento real.

Se todos são a favor, por que o bloco não avança com a velocidade que seria de se esperar? Poderiam os negociadores de todos os países envolvidos mesmo tendo posição favorável ao bloco e negociando de livre e espontânea vontade, já que o tratado de integração dependeu da adesão voluntária de cada Estado, bloquear o processo por questões formais? Se a sociedade civil não manifesta contrariedade, e conforme vimos, nem sequer há efetivamente canais adequados de comunicação suficientemente consolidados que garantissem a possibilidade de tais reservas, caso houvessem, o que justifica que governos favoráveis ao bloco não o façam avançar? A estrutura de organização do poder nos países do cone-sul custa às suas sociedades civis a voz e a cidadania, tem custado também a possibilidade de criação de um espaço político ampliado, com implicações em termos de desenvolvimento de um entorno regional muito mais pulsante e dinâmico.

Restaurar a relação balanço da soberania nos termos previstos no artigo primeiro da Constituição Federal

Considerações Finais

O Mercosul formalmente dá sinais de que pretende caminhar na mesma direção do caso europeu, e criar um processo sofisticado de integração regional. Existe uma grande dificuldade em se transformar esta expectativa em realidade. Tendo em mente a discussão que fizemos, acreditamos que o Estado se transforma e se repensa no que diz respeito à questão da soberania nacional tendo em vista um contexto histórico que predispôs o continente à cooperação. Esta seria, conforme vimos anteriormente, uma transformação importante nas relações de poder dentro do cone-sul, com a questão da cooperação ganhando força, permitindo a flexibilização a intransigência da soberania westfaliana.

No caso sul-americano, a soberania não se redefine, num contexto em que não conduziu a um cenário tão negativo que se tornasse um problema para a existência pacífica dos povos da região, desse modo, não temos um impulso externo negativo que nos pressione em direção ao regionalismo. A possibilidade de cooperação que se coloca diante de nós teria, portanto, necessariamente um viés positivo, permitindo a criação de um ambiente político, social, cultural e psicológico que fizesse os Estados da região pender em direção à cooperação com soberania compartilhada, visto que esta seria a característica natural de tal processo.

Do ponto de vista político, as relações internas de poder nos países da região são muito frouxamente vinculadas à idéia de legitimidade. Todos os Estados-membro do Mercosul são países formalmente democráticos, mas o alcance da democracia fica limitado pelo exercício do poder num contexto em que o cidadão tem muito pouco poder de influência sobre a formulação de políticas públicas. A possibilidade de vigilância e fiscalização do exercício do poder esbarra na legislação que não privilegia transparência nem permite, na prática a punição da corrupção. As imunidades e foros privilegiados são ferramentas da classe política e do judiciário contra a população, barrando ações efetivas em direção a uma efetiva governança que satisfaça os anseios da cidadania plena.

Uma sociedade avançada nos moldes liberais atuais é fruto de cidadania, noção de direitos e deveres individuais e coletivos, que incluem vigiar, fiscalizar e participar do sistema político, numa atitude que permita ao indivíduo sentir-se incluído. Levando-se em conta nosso processo de formação histórica, estas características estão longe de representar a sociedade brasileira. Supondo-se que só há transformação efetiva na relação Estado-sociedade quando ambos incorporam em nível mais elevado noções de transparência, racionalidade, equilíbrio; acreditamos que um processo de integração regional com as características do Mercosul poderia ter um papel importante na catalização de um processo transformador que contribuiria decisivamente para o amadurecimento das relações políticas nacionais e também no âmbito de todo o espaço regional onde ele está inserido.

Num país onde um cidadão não considera que seu semelhante seja seu igual, é extremamente difícil que os laços de solidariedade social e de respeito se mantenham. Com isso, transparência, espírito republicano, democracia que são os elementos necessários a um Estado minimamente funcional nos moldes do estado liberal europeu e americano, não fazem parte do cotidiano da nossa vivência política.

A cultura política que pudemos desenvolver ao longo do tempo está alijada dos elementos necessários para o amadurecimento da nossa democracia, e com isso vemos limitada a nossa possibilidade de lapidar o nosso próprio senso de sociabilidade, se aceitamos a premissa de Maquiavel.

Um Estado como o Norte-americano, surge com base numa ampla experiência democrática e a história de seu desenvolvimento ocorre paralelamente com o próprio amadurecimento da idéia de democracia. No caso brasileiro, nosso Estado surge como uma extensão da sociedade portuguesa, ou seja, uma sociedade do privilégio.

A independência brasileira não rompe esses laços, na verdade apenas os reforça. Ao longo do tempo a descontinuação do império e a fundação da República não foi suficiente para dotar o país com uma efetiva cultura política republicana. Assim, nossa suposição é a de que em decorrência do tipo de

formação de Estado e de organização de poder que tivemos no Brasil, nossa cultura política e sistema político são extremamente tributários deste tipo de comportamento, justificando o lapso de senso de cidadania e, por consequência, de legitimidade do sistema político e das instituições.

Também a nossa relação com a soberania nacional está alicerçada na mesma base. Ao contrário da experiência européia, onde mesmo que de forma problemática tem sido possível estabelecer uma relação de soberania compartilhada entre países com histórico longuíssimo de rivalidade, no caso brasileiro, temos grande dificuldade para lidar com a questão da soberania. Ainda assim:

- 1) É verdade que iniciamos o processo “de cima para baixo”, o que dificulta tanto o enraizamento institucional quanto a introjeção de uma identidade regional, mas isto não significa necessariamente que o processo não poderá assumir dimensões maiores e tornar-se mais sofisticado. No caso da União Européia, apesar de a mitologia política afirmar que a união tem início na economia e foi efetivamente lançada pela sociedade, de modo que a negociação em nível político foi uma resposta a tais demandas, a realidade assume contornos bem menos românticos. Não difere tanto assim o início de ambos os processos, conforme veremos mais adiante. O grande diferencial aqui foi o contínuo suporte político e social que a Europa ofereceu à sua integração.
- 2) As perspectivas teóricas acerca da integração regional podem mudar significativamente ao longo do tempo, e levando em consideração as grandes diferenças entre MERCOSUL e UE, é preciso relativizar estas abordagens. A teoria muda para incorporar a realidade, ou seja, é perfeitamente possível supor que a integração na América do Sul ainda não assumiu uma

perspectiva transformadora, inclusiva e efetivamente democrática, mas pode vir a fazê-lo.

O Mercosul é, em conclusão, uma oportunidade de conseguir incrementos na cidadania, transparência, e transformar as relações políticas do país, ainda que isto não esteja totalmente visível nos dias de hoje.

Bibliografia

ADVERSE, Helton. Maquiavel, a república e o desejo de liberdade. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 33-52, nov. 2007.

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 43, n. 2, Dec. 2000 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200008&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Nov. 2010. doi: 10.1590/S0034-73292000000200008.

AVELAR, Lúcia; DIAS DE LIMA, Fernão. “Lentas Mudanças: O Voto e a Política Tradicional” in. *Ver. Lua Nova*, nº49, CEDEC, São Paulo, 2000.

AYERBE, Luís Fernando “Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela”, in: AYERBE, Luis Fernando (org.), *Novas lideranças políticas e alternativa de governo na América do Sul*, pp. 265-301. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BARBACENA, Juliana M. J. Habermas e M. Weber: dois modelos de racionalidade jurídica, *Revista Urutágua*, Maringá, V.11 2007

BARBOSA, Rubens Antônio. “América Latina em Perspectiva: A Integração regional da Retórica à realidade”. São Paulo, Ed. Aduaneiras, 1991.

BOUZAS, Roberto. Quatro falácias sobre o MERCOSUL. *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*. Volume 17. Número 77. out./dez. 2003

BUENO, Clodoaldo. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu - de 1902 a 1918*. São. Paulo: Paz&Terra, 2002

BURKE, Edmund; “Textos de Burke”, in. *Clássicos da Política*, vol.2, ed. Ática, 1989

CARVALHO, Alexandre G. *Moses Finley e a Crítica ao Historicismo*, Vitória da Conquista – BA, 2008 [acesso em 15/08/2010]<http://www.uesb.br/anpuhba/anais_eletronicos/Alexandre%20Galvão%20Carvalho.pdf>

- CARVALHO, José Murilo de. "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual". In: Dados, vol. 40, 2, Rio de Janeiro, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro das sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTRO NEVES, João A. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca. Cena Internacional (UnB), 2003
- COMPARATO, Fábio Konder. Obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil. Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 47, Apr. 2003. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100015&lng=en&nrm=iso. access on 12 Nov. 2010. doi: 10.1590/S0103-40142003000100015.
- CORREIA, R. A. Processo de formação de preferências das elites políticas nacionais: O caso do Mercosul, Dissertação de Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Marília, 2002
- COUTINHO, Carlos N. "Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político" Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.
- COUTO, Cláudio G. A Homologação das Iniciativas de Interesse do Executivo: Um Aspecto Central das Relações Entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Cadernos CEDEC, nº19 São Paulo, 1991.
- DAHL, Robert A. "Análise Política Moderna" 2ª ed, Brasília, Ed. UnB, 1988.
- DEL ROIO, Marcos T. O Império Universal e Seus Antípodas: A Ocidentalização do Mundo, São Paulo, Ed. Ícone, 1998.
- DEUTSCH, Karl. Análise das relações internacionais. 2 ed Brasília, UnB, 1978
- DUPAS, Gilberto, in: CHALOUT, Yves; ALMEIDA, Paulo R. "Mercosul, Nafta e ALCA: A Dimensão Social da Integração, Ed. LTR, 1999.
- FARIA, José E. "O Futuro Jurídico-Político de Um País Sem Projeto" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 -

Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.197-244. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

FAVERÃO, Gustavo de M. Autonomia, universalismo e alinhamento na política e xterna brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional. Dissertação de Mestrado, Programa de PósGraduação em Ciências Sociais da UNESP- Marília, 2006.

FIGUEIRA, A. C. R. Processo decisório em Política Externa no Brasil. Tese de Doutorado. FFLCH: Universidade de São Paulo; São Paulo, 2009

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte" in: Novos Estudos Cebrap, n38, 1994 pp24-37.

_____ Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n29, 1995, pp175-200.

_____ Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994 In. DADOS, Rio de Janeiro, Vol. 38, nº 3, 1994, pp. 497-525.

FINLEY, Moses Economia e Sociedade na Grécia Antiga. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

FOUCAULT, M. "Soberania e disciplina". In: Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal. 2000.

GONÇALVES, José B.; LYRIO, Maurício C. Aliança estratégia entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. Dossiê Cebri, ano 2, v. 2, 2003. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/176_PDF.pdf>. Acesso em: 20 JAN. 2009.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos de cárcere. Volume 3. Caderno 13. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2000

HABERMAS, Jürgen. L'Integration Republicaine - Essais de Théorie Politique. Paris: Fayard, 1998.

HABERMAS, Jürgen. A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político. São Paulo: Littera Mundi, 2001

HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Abril Cultural, 1983

MAQUIAVEL, Nicolau. Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio. In Tutte le opere. Org. por M. Martelli. Florença: Sansoni, 1993.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. “Formulação da Política Externa Brasileira e as Novas Lideranças”. Perspectivas. São Paulo: UNESP, v. 33, 2008.

MARIANO, M. P. ; BARRETO, Maria Inês . Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: Tullo Vigevani; Luiz Eduardo Wanderley; Marcelo Passini Mariano; Maria Ines Barreto. (Org.). A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais. 1 ed. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004, v. 1, p. 21-47

MARIANO, M. P. ; PASQUARIELLO, Karina Lilia . O Outro Lado da Integração Regional: Mercosul como uma estratégia de desenvolvimento. In: Amós Nascimento. (Org.). Brasil Perspectivas Internacionais. 1ª ed. Piracicaba: Editora Unimep, 2002, v. 1, p. 43-76.

MARIANO, Marcelo Passini. A estrutura institucional do Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIANO, Marcelo Passini. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. Araraquara, Unesp, Tese de Doutorado, 2007

MARTINE, George. “A Resolução da Questão Social no Brasil: Experiências Passadas e Perspectivas Futuras” In: “Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas” Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.97-128. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

MARX, Karl. O Capital – Crítica da Economia Política. O processo global de produção capitalista. Livro 3. v. IV. São Paulo: Difel, 1983.

MARX, Karl. O Capital. (Crítica da Economia Política). O processo de produção do capital. Livros 1 e 2. v. 1 e 2. 8. ed. São Paulo: Difel, 1982.

MATHIAS, Meire . O processo de Integração Regional. Revista Novos Rumos, Sao Paulo, v. 1, n. 14, p. 65-71, 1999

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, Nov. 2006 . Available from

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007&lng=en&nrm=iso>. access on 10 NOV. 2010. doi: 10.1590/S0101-33002006000300007.

MAZZUOLI, Valério de O. , " O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais: O *Treaty-Making Power* na Constituição Brasileira de 1988." In. "Revista de Informação Legislativa, n º 150, Imprensa Oficial, Brasília, 2001.

MEDEIROS, Marcelo de A. Um Exercício Comparativo entre a União Européia e o Mercosul. Revista de Ciencias Sociales, Departamento de Sociologia, Ano XV / n. 20, jun. 2002.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. Brasília: Editora Universidade de. Brasília, 1981

MORACVSIK, Andrew. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach" in BULMER, Simon e ANDREW, Scott. Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context. Oxford: Blackwell Publishers, 1994. Apud VIGEVANI, Tullo. Relatório "Mercosul: A Emergência de Uma Nova Sociedade" (coord) São Paulo: CNPq/ CEDEC, 1999.

NARDIN, Terry. Lei, moralidade e as relações entre estados. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987

O ESTADO DE SÃO PAULO. Argentina tem que se conformar com futuro mais modesto. Sábado, 30 de Março de 2002. <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2002/not20020330p27192.htm>>

OLIVEIRA, Amâncio J. "Elites Argentinas e Brasileiras: Parâmetros Analíticos para o Estudo de `Sistemas de Crenças` nas Relações Internacionais". (Draft para discussão) CEDEC, 6/MAR, 2000.

OLIVEIRA, M. F. Leviatã Ensaios de Teoria Política. Londrina: Práxis, 2001.

OLIVEIRA, M. F. . Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora UNESP, 2003

OLSEN, Johan P. e MARCH, James G. (1994)"The Institutional Dynamics of International Political Orders", International Organization, vol.52, nº4

PASARÍN, Ana M. F. "El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea". 2006 [En línea] <http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/iuee/publicacions/qdt/46_Ana_Mar_Fernandez.pdf> [Consulta: 4-12-2007].

REIS, Fabio W. "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.161-196. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

RODRIGUES, José Honório. "Interesse Nacional e Política Externa". Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1966.

RODRIGUES, Marly. A Década de 50: Populismo e Metas Desenvolvimentista. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

RUSCONI, gian, e SCAMBIO, Minacia. Decimione:Elementi di Sociologia Política, Il Mulino, Bolonha, 1984

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes. Cena Internacional, ano 2 n. 7, p. 122-133, 2005

SCHMITTER, Philippe C. How to Democratize the European Union ... And Why Bother ? Lanham: Rowman &. Littlefield, 2000

SCHUMACHER, Aluisio A. Sobre moral, direito e democracia. Lua Nova [online]. 2004, n.61 [cited 2010-03-23], pp. 75-96 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100005&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6445. doi: 10.1590/S0102-64452004000100005.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984

SCHLESINGER, Jr. Arthur M. Os Ciclos da História Americana. Civilização Brasileira. 1992

SILBLEY, Susan S, MIT OpenCourseWare (<http://ocw.mit.edu/index.html>) course materials for 21A.245J / 17.045J (Power: Interpersonal, Organizational, and Global Dimensions, Fall 2005), Massachusetts Institute of Technology, download em [23/10/2010]

SILVA, Gustavo T. Para uma sociedade pós-moderna, um Estado pós-moderno, 2008 [acesso em 15/01/2010] <
<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/423a2b9a3350329d9455cc3428709062.docx>>

STUART, Ana Maria O papel dos valores e das idéias nas Relações Internacionais: a contribuição do enfoque construtivista. In. Idéias e Cultura nas Relações Internacionais / org. Célia Ap. Tolentino, Lúcia M. Vianna Possas e Rodrigo Alves Correia. Marília : Editora Oficina Universitária, 2007.

TAVARES, Maria da C e ASSIS, J. Carlos. “O grande salto para o caos: o plano cruzado em posfácio”, 2 ed, J. Zahar, Rio de Janeiro, 1986.

VAZ, Alcides C. “Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul” Brasília, IBRI, 2002.

VELLOSO, João P. R.(Org) “As Bases do Desenvolvimento Moderno: Fórum Nacional” Ed. Nobel, São Paulo, 1993.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006

WEBER, M. Economia e sociedade (vol. 1). Brasília: Editora da UnB, 1991

WEBER, M. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. São Paulo : Abril Cultural. 1999

WOODS, Ngaire. Globalisation and Autonomy [acesso em 15/01/2010] <
<http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Globalisation%20and%20National%20Autonomy.pdf>>