

Particularidades do Processo de Integração – O caso do Mercosul

Rodrigo Alves Correia*

Resumo: Para que se possa ter uma visão um pouco mais ampla do que seja o processo de integração regional que deu origem ao Mercosul, é importante ter em mente a forma específica como ele se constitui. Diferente de outros processos como o europeu, o Mercosul não possui um enraizamento institucional, nem surge como resposta a uma demanda da sociedade civil. É notório o fato de que o processo de integração regional do cone-sul é muito mais um projeto de gabinete presidencial do que uma aspiração popular, embora uma vez iniciado este tenha encontrado amplo respaldo. Isto o torna bastante diferente do “modelo básico” de integração, definido a partir do caso europeu. Esta particularidade nos leva à necessidade de tentar buscar respostas inspiradas especificamente neste caso, como forma de atingir uma compreensão mais adequada do Mercosul.

Palavras Chave: Mercosul; Integração Regional; América Latina;

Abstract: To obtain one good eyesight about the Regional Integration process than originates Mercosul, we need to keep on mind their specific constitution way. Dissimilar forth other processes like the European, Mercosul have not created institutional roots, nor emerge as response to demands from civic society. It's renowned the garb forth than the cone-sur regional integration process is well ideally a design forth presidential cabinet than one popular aspiration, although once sequence started, obtained a commodious backboard. It's a very different model from the integration "basic model", established with the European matter. To obtain a Mercosul adequate comprehension, these particularities lead us to look for answers specifically inspirited for this matter.

Key Words: Mercosul, Regional Integration, Latin America

Introdução

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.

* Mestrando do Programa de Pós-graduação em ciências Sociais da FFC-UNESP Marília; ex-diretor presidente do Grupo de Pesquisa Social Fato Empresa Jr. de Ciências Sociais.

As teorias de integração regional foram naturalmente desenvolvidas para explicar o projeto integracionista de maior envergadura, ou seja, a União Européia. Embora a maioria dos blocos surgidos após esta experiência sejam inspirados nela, sabemos que cada um segue um desenvolvimento próprio, como é o caso do Mercosul. O poderoso exemplo europeu, pelo seu sucesso espetacular não pôde ser reproduzido em qualquer outra parte do globo por uma longa série de razões, a começar pelos próprios contextos regionais nos quais eles estão inseridos. Os próprios motivos que originaram cada um destes blocos não são necessariamente similares aos europeus, como já vimos no caso sul-americano.

As Teorias de integração Regional

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 sequência de fatos, num efeito “bola de neve”, desembocariam num processo de integração que se retroalimentaria. De acordo com as diferentes abordagens teóricas, a sequência posterior no que se refere à forma como as instituições se formariam, ou sua importância na manutenção da integração pode variar, mas o ponto de partida inicial é sempre o mesmo (MALAMUD, 2000).

Sob o ponto de vista intergovernamentalista, a interdependência é tida de forma muito clara como condição fundamental para a integração. A dinâmica gerada pelo intercâmbio gera fortes pressões para a liberalização (MORACVSICK, 1998)¹. Para Malamud, 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 cometeria suicídio, “(...)delivering their sovereign powers to other entities if they can avoid it. (MALAMUD, 2000)”

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).

Diferentemente do intergovernamentalismo, a corrente neofuncionalista tem pouco poder de fogo para explicar o ponto de partida de um processo de integração, mas tem mais sucesso para justificar as causas de sua posterior expansão (MALAMUD, 2000). A teoria neofuncional pressupõe que haja 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 criadas cada vez mais e interesses a serem gerenciados. A necessidade cada vez maior de intervenção para regulamentação destes interesses e a própria existência destes interesses de

¹ 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.

forma crescente, constituem um motor que sustenta a continuidade da integração. Nesta abordagem inerentemente expansionista, se o motor parar, ou seja, se a retroalimentação baseada no movimento cessar, todo o processo será colocado em risco (MALAMUD, 2000). 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). 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). 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 fulfillment of individual ends” (MARCH e OLSEN, 1998, p.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 interesse.

Particularidades do Mercosul

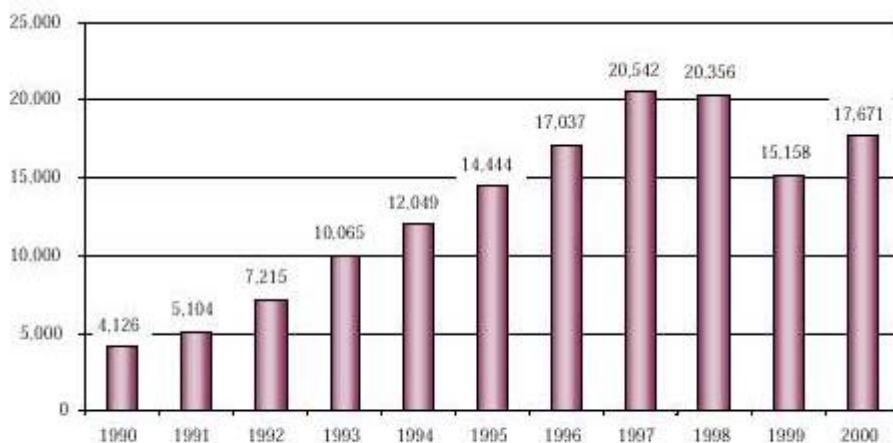
Nenhuma destas possibilidades teóricas explica de maneira totalmente convincente o caso do Mercosul, a começar por sua própria origem.

O Mercosul não é apenas uma união alfandegária, é um projeto político. Apesar de ser um dos maiores impulsionadores da integração, o Brasil é o país dentre os pertencentes ao Bloco comercial do Mercosul que menos depende dele, tanto sob o ponto de vista das importações como sob o ponto de vista das exportações. Os países menores, Uruguai e Paraguai são os que apresentam maior dependência em relação ao bloco, isto é percebido claramente, na medida em que cerca de 50% de seu comércio é realizado dentro do bloco. Em termos quantitativos, a maior parte das exportações do Brasil seguem para o Nafta e a União Européia, embora, em termos qualitativos, as exportações brasileiras de produtos de maior valor agregado se concentrem no Mercosul. A maior parte do comércio exterior brasileiro se dá portanto, fora deste espaço regional, tendo como destino principalmente a União Européia e os EUA. A motivação eminentemente econômica para explicar a emergência deste bloco aparentemente deve ser descartada, na medida em que seu maior patrocinador não é o maior beneficiário. De qualquer modo, o Mercosul se mantém como uma opção estratégica em termos econômicos e também políticos, já que a negociação em bloco multiplica a força destes países nas negociações com outros blocos, com os organismos internacionais e também com os EUA e os países vizinhos na América do Sul.

Os dados sobre a evolução do comércio intra-Mercosul deixam bastante claro que no momento inicial não havia uma interdependência entre os países membro. Entre os anos de 1990 e 1998, o fluxo de comércio entre os países mercosulinos aumentou cerca de seis vezes, permitindo a ampliação da capacidade produtiva de muitas empresas estabelecidas dentro do bloco, especialmente no Brasil e na Argentina. O aumento do comércio entre estes países não impediu o incremento de seu comércio com o resto do mundo, ocorreu, porém, um aumento mais rápido do comércio intra-Mercosul do que do comércio extra-Mercosul. Em 1999 o fluxo se retraiu em 30%, por causa da recessão que se abateu sobre estes dois países chave. O

aspecto fundamental destes dados, se retornarmos às teorias que analisamos brevemente acima, é o fato de que ao contrário do que elas previam, no caso que estamos tratando a interdependência não precedeu o processo de integração, o que ocorreu foi o oposto, o processo de integração gerou a interdependência. Em 1991, ano em que foi assinado o Tratado de Assunção, as exportações intrabloco representavam apenas 11% do valor global das exportações dos países membro, tendo saltado para significativos 25% em 1998.

Evolução do Comércio Intra-Mercosul, Valores em milhões de US\$ Dólares



Fuente: CEI en base a INDEC, SECEX, Secretaría Administrativa del Mercosur y Banco Central de Uruguay

Certamente o surgimento do Mercosul antes de haver uma interdependência que justificasse sua criação, como prevêm as teorias de integração, deve-se em parte ao fato de que as tentativas anteriores de integração (ALALC /ALADI), que forneceram a base para sua implementação, tinham características similares, ou seja, eram projetos políticos que visavam o desenvolvimento econômico², sem necessariamente partir de uma base material favorável. Desta forma:

Enquanto as Chancelarias de todos os países não se cansavam de repetir a prioridade que seus países emprestavam ao projeto de integração econômica continental, os setores responsáveis pela condução interna da política econômica e comercial externa mantinham prudente distância e cauteloso silêncio (BARBOSA, 1991, p.70).

Todos os projetos de integração regional da América Latina foram conduzidos sob a égide da vontade política de seus governos, mais precisamente de seus líderes executivos. Segundo Malamud (2000), um elemento onipresente ao longo da história do Mercosul é a atuação dos presidentes como atores chave. O elemento catalisador do processo de aprofundamento entre os países que na teoria neofuncionalista seriam as instituições supranacionais, no caso do Mercosul foi a própria diplomacia presidencial. Para este mesmo autor, este tipo de organização, baseadas em “maximum pragmatism and flexibility”, é que permitiram a sustentação do processo em andamento ao longo do tempo.

O déficit institucional derivado desta política pragmática de integração trouxe consequências importantes, como veremos a seguir, além de promover o desenvolvimento de uma certa “diplomacia informal” (BARBOSA, 1991; Malamud, 2000; Vigevani, 2000). Contatos entre partes conflitantes poderiam se dar com um mínimo de burocratização, priorizando a eficiência em lugar da observação de normas e regras de qualquer natureza. Em todos os

² Embora no caso da ALALC / ALADI elas tivessem em determinados momentos sido encaradas apenas como um instrumento para promover a ampliação de intercâmbio comercial e em outros, como forma de desenvolvimento das próprias economias nacionais.

níveis a mediação e resolução de problemas seguiu esta via, de modo que em última instância, o problema era entregue à arbitragem daqueles que eram os personagens tidos como os mais capazes e confiáveis para resolver os problemas “em casa”, ou seja, os presidentes (MALAMUD, 2000). Mais do que intergovernamental, o tipo de estrutura criada e mantida durante o processo de formação do Mercosul poderia ser considerada uma espécie de “interpresidencialismo” (MALAMUD, 2000), estando centrada para além dos governos destes países, em uma parte específica destes, ou seja, na pessoa dos presidentes.

Contrariando a tese de que haveria necessariamente uma participação efetiva de importantes setores sociais neste tipo de empreendimento, no caso mercosulino, a interferência do setor privado foi mínima, “sua participação foi apenas consultiva, não intervindo diretamente na tomada de decisões” (VIGEVANI e MARIANO, 1997, p.283). Isto não quer dizer que eles estiveram totalmente alijados do processo, nem que este setor tenha permanecido totalmente passivo, mas certamente não se pode dizer que nele está contido o coração das transformações ocorridas. Mesmo que houvesse um elevado grau de interação entre tais atores, isto por si só não garante que haveria desdobramentos posteriores. Segundo Kaiser: “Not even a high degree of horizontal interaction can lead to transnational politic unless there is vertical interaction” (KAISER, 1971, p. 359). Ou seja, as políticas transnacionais podem ser ajudadas por este tipo de interação mas se não houver uma vontade que parta “de cima”, do topo da estrutura político-administrativa, um processo de integração não está garantido.

Esta flexibilidade extraordinária da estrutura institucional do Mercosul contém em si um grande paradoxo: a despeito de haver uma grande descentralização nesta estrutura, o processo de tomada de decisão é extremamente centralizado e pouco suscetível a qualquer tipo de controle democrático. Diferentemente da União Européia, o Mercosul não criou uma “comunidade epistêmica”, aqui, justamente devido ao escasso enraizamento institucional, não há “mercocratas”, como uma contraparte dos “eurocratas”, do caso europeu.

A atuação deste tipo de *expert* em alguma medida foge ao controle democrático por sua atuação altamente especializada; e sua interação “comunitária”, no sentido de que eles trabalham junto com seus iguais vindos de todos os países pertencentes a um bloco em prol da integração, faz com que eles acabem por desenvolver uma certa identidade própria que transcende as fronteiras nacionais. Na Europa escreveram-se compêndios sobre esta questão, que não nos toca diretamente no caso das estruturas da integração regional, mas se levarmos em conta apenas especificamente o caso da política externa brasileira, veremos que ela não é totalmente alienígena a nós. Trataremos deste assunto mais detidamente em outros momentos deste trabalho, mas 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, o que se deve a uma atuação marcadamente baseada na *expertise*; a Argentina, por outro lado, vem seguindo uma linha absolutamente tortuosa nos últimos sessenta anos, mas com a emergência do Mercosul, a necessidade de coordenação das políticas por parte dos países membro deu à política externa daquele país um elevado grau de previsibilidade (MALAMUD, 2000).

Estas políticas passam a ser orquestradas de forma mais ou menos coordenada, mas não ainda sujeitas a controle parlamentar. Para March e Olsen: “(...)democratic norms are contagious,(1998, p.962), entretanto, segundo estes mesmos autores, há uma grande dificuldade para fazer com que este espírito democrático seja transferido para as instituições internacionais. A construção de um processo de integração regional tende a levar mais em consideração a eficiência das decisões a serem tomadas do que o seu grau de legitimidade (MARCH E OLSEN, 1998; KAISER, 1971).

O baixo grau de institucionalização do Mercosul não é em si o que constitui um problema para a democracia, visto que a existência de um número significativo de instituições não garante que haja transparência. Segundo Kaiser, a perda de influência parlamentar é evidente quando as instituições supranacionais entram em cena. Em sua visão, as decisões governamentais por unanimidade tornam difícil a interferência parlamentar.

In all cases of multibureaucratic decisionmaking which involve governments and international organizations the assertion that **national sovereignty is maintained through the unanimity** rule has become an effective facade that conceals the ongoing erosion of democratic control over increasingly important matters (grifo nosso, KAISER, 1971, p. 365)

Max Weber, ao fazer sua opção pessoal pelo parlamentarismo, utilizava como uma de suas principais argumentações o fato de que um líder executivo eleito diretamente pelo povo poderia tentar utilizar esta legitimidade contra o Congresso para tentar governar sozinho, ou pelo menos para romper o princípio da equidade dos poderes, situando-se como um poder superior (1974). O Mercosul é regido por um órgão supremo, o CMC³, composto pelos presidentes, e todas as suas decisões precisam ser tomadas por unanimidade. Pela maneira como foi formalizada a estrutura de poder do Mercosul, não há como os parlamentos nacionais intervirem no processo, de modo que a louvada flexibilidade da presente institucionalização bloqueia qualquer possibilidade de democracia em nome da eficiência: “el proceso del Mercosur está, a nuestro juicio, bajo el signo de un apriorismo ejecutivista y tecnocrático, que los partidos y las representaciones parlamentarias han tolerado, hasta el presente (PÉREZ ANTÓN, 1997, p.19)⁴. O controle dos atos governamentais por parte do parlamento diminui gradativamente, diante da atitude dos Executivos, que atuam através de burocracias especializadas, utilizando a *expertise* como forma de desempenhar seu papel livre de amarras. No caso específico das integrações regionais, o entrelaçamento destas burocracias gera uma situação muito peculiar: como os processos de decisão nacionais se relacionam, sua mútua influência contribui para a falta de clareza destas relações, porque o objeto do controle democrático e o *locus* deste objeto tornam-se igualmente pouco claros (KAISER, 1971). Diante da existência de interesses entrelaçados e muito específicos, é difícil saber quem decide o que, e como se dará o controle da adequação e da eficiência das políticas a serem adotadas caso a caso, seja na relação entre os poderes dentro de cada nação, seja na disputa entre cada uma delas, ou ainda, na relação entre os níveis de poderes nacionais entre nações.

No interior destas instituições que gerenciam os processos de integração (no caso europeu as instituições supranacionais, e no Mercosul principalmente as chancelarias, mas também as frágeis estruturas criadas para manter o processo funcionando), a aversão ao controle externo deve-se mais a uma “armadilha da competência”, do que a qualquer pretensão autoritária. Segundo March e Olsen, “Social, economic, and political systems are all prone to competency traps and to at least moderate jerkiness in fundamental transformations” (1998, p.965). Elas resistem a qualquer tipo de mudança fundamentalmente porque as ações costumeiramente efetuadas já obtiveram êxito no passado. A rigidez neste sentido deve-se ao temor pela incerteza de uma nova forma de atuação.

³ Órgão superior do Mercosul que se incube da condução política do processo de integração e da tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção. Entre suas funções e atribuições destacam-se:

- Formular políticas e promover as ações necessárias à conformação de mercado comum.
- Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul.
- Negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais.

⁴ PÉREZ ANTÓN, Romeo. “El Contexto Político e Institucional Del Mercosur”. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, 1997. Apud MALAMUD, Andrés, “Presidencialism And Mercosur: A Hidden Cause For a Successful Experience” Mimeo, Buenos Aires, não pag. 2000.

Conclusão

Como os poderes Executivos tomam suas decisões de forma quase unilateral, e as burocracias envolvidas são pouco transparentes, qualquer forma de controle parlamentar se dará sempre *ex post facto*, na medida que em processos multilaterais uma vez iniciados tornam-se praticamente irreversíveis. O custo político de se minar um acordo pactuado entre muitas partes é extremamente elevado, tendo-se em mente que o que se procura afetar não são as ações, mas a forma como elas são levadas a cabo. A competência da *expertise* leva a que suas atitudes em geral sejam as mais corretas e venham de encontro aos interesses da nação; a população de fato vê como positivo os produtos desta interação, como o desenvolvimento técnico e científico, o internacionalismo, o avanço econômico, etc. Paradoxalmente, a busca por estas conquistas contribui para minar o processo democrático (MARCH e OLSEN, 1998). Cedendo constantemente a este tipo de pressão, os parlamentos durante o processo de formação do Mercosul perdem poder e influência em prol da eficiência, o que fortalece e legitima a ação centralizadora do Executivo.

Bibliografia

- BARBOSA, Rubens Antônio. “América Latina em Perspectiva: A Integração regional da Retórica à realidade”. Ed. Aduaneiras, São Paulo, 1991.
- KAISER, Karl. “Transnational Relations as a Threat to Democratic Process”. In. Transnational Relations and World Politics (KEOHANE, Robert; NYE, Jr; JOSEPH, S.). Harvard University Press, Cambridge and London, 1971.
- MALAMUD, Andrés, “Presidencialism And Mercosur: A Hidden Cause For a Successful Experience” Mimeo, 2000 Buenos Aires
- MARIANO, Karina L. P. e VIGEVANI, Tullo (1997) “A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no processo decisório”, Contexto Internacional, vol.19, nº2
- 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.
- OLSEN, Johan P. e MARCH, James G. (1994) “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, International Organization, vol.52, nº4
- VIGEVANI, Tullo. Relatório “Mercosul: A Emergência de Uma Nova Sociedade” (coord) São Paulo: CNPq/CEDEC, 1999.