



UFRJ

O MERCOSUL ENTRE DISCURSO E PRÁTICA: DESAFIOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROJETO POLÍTICO

Maureen Cristina Martins dos Santos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Franklin Trein

Rio de Janeiro

Dezembro de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

O MERCOSUL ENTRE DISCURSO E PRÁTICA: DESAFIOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROJETO POLÍTICO

Maureen Cristina Martins dos Santos

Orientador: Franklin Trein

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof. Franklin Trein

Prof. Antonio Celso Alves Pereira

Prof. Williams da Silva Gonçalves

Rio de Janeiro
Dezembro de 2007

Santos, Maureen Cristina Martins dos Santos

O Mercosul entre discurso e prática: desafios para a implementação de um projeto político/ Maureen Cristina Martins dos Santos - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2007.

xi, 135f.: il.; 31 cm.

Orientador: Franklin Trein

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2007.

Referências Bibliográficas: f. 117-123.

1. Regionalismo 2. Integração Regional. 3. Mercosul
4. Teorias de Integração 5. Processo Decisório. I. Trein, Franklin. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Estado e Instituições Governamentais.

RESUMO

O MERCOSUL ENTRE DISCURSO E PRÁTICA: DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROJETO POLÍTICO

Maureen Cristina Martins dos Santos

Orientador: Franklin Trein

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

A presente dissertação examina a dimensão política do projeto de integração do Mercosul. Para tanto, o estudo percorre os antecedentes históricos da integração latino-americana a partir da segunda metade do século XX e as transformações que propiciaram o surgimento de um novo tipo de regionalismo durante a década de 1990, no contexto da emergência neoliberal, e que tiveram imediatas conseqüências na formação do Mercosul. Ao apresentar as bases teóricas explicativas da integração regional, buscou-se apontar as diferenças entre elas e analisar a aplicabilidade ou não destas teorias ao Mercosul. A seguir, trabalhou-se o processo de tomada de decisões no âmbito do bloco, juntamente com a discussão sobre a implementação das decisões tomadas no período 2003-2007, denominado de fase de revigoração do Mercosul.

Palavras-chave: regionalismo, integração regional, Mercosul, teorias de integração, processo decisório.

Rio de Janeiro
Dezembro de 2007

RESUMEN**MERCOSUR ENTRE EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA: DESAFIOS FRENTE A LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO POLITICO**

Maureen Cristina Martins dos Santos

Orientador: Franklin Trein

Resumen da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

La investigación profundiza la dimensión política del proyecto de integración del Mercosur. Para eso, el estudio analiza los antecedentes históricos de la integración en América Latina de la segunda mitad del siglo XX y las transformaciones que propiciaron el surgimiento de una nueva forma de regionalismo durante la década de los 90, en el contexto de la emergencia del neoliberalismo, y que tendrían consecuencias inmediatas en la formación del Mercosur. Con la presentación de las bases teóricas de la integración regional, señala las diferencias entre ellas y analiza la aplicabilidad o no de estas teorías en el proyecto político del Mercosur. Posteriormente, trabaja el proceso de toma de decisiones en el ámbito del bloque, juntamente con la discusión sobre la implementación de las decisiones tomadas en el periodo 2003-2007, denominado *fase de renovación* del Mercosur.

Palabras-clave: regionalismo, integración regional, Mercosur, teorías de la integración, proceso decisorio.

Rio de Janeiro
Dezembro de 2007

ABSTRACTMERCOSUR BETWEEN TALKS AND PRACTICE: ISSUES TO IMPLEMENT A POLITICAL
PROJECT

Maureen Cristina Martins dos Santos

Orientador: Franklin Trein

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

The present dissertation discusses the political dimension of the Mercosur integration project. For that the investigation covers the trajectory of the Latin American integration after the middle of twentieth century and the changes that offering the emergence of the so called new regionalism during the decade of the 1990's neoliberal years and which have immediately consequences in the establishment of Mercosur. During the presentation of the regional integration theoretical bases, the investigation purpose to point out the differences between them and to analyze the applicability or not of these theories to Mercosur. Then, works on Mercosur decision making process linking with the issue regarding implementation of the decisions taken in the period 2003-2007, called renovation phase of the Mercosur.

Key words: *regionalism, regional integration, Mercosur, integration theories, decision making process.*

Rio de Janeiro
Dezembro de 2007

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

A Deus por iluminar meu caminho.

Às instituições e pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a realização dessa dissertação.

Ao meu orientador, professor Franklin Trein por guiar meus passos na dissertação e pela competência, honestidade e paciência com que apóia seus alunos.

Aos amigos da turma de mestrado Fidel e André pelas conversas, comentários e amizade durante todo o período do mestrado, e por me mostrar que era possível realizar esse trabalho.

À minha família, especialmente à minha mãe, pela leitura sempre atenta e pela revisão da dissertação.

Ao meu querido Rafael, pelo carinho, amor, ajuda e torcida para que tudo desse certo.

Aos queridos Adhemar e Cunca, pelo apoio inicial na seleção do mestrado e por iluminar muitas vezes minha mente, me ajudando a enxergar caminhos os quais eu ainda não havia descoberto.

À minhas queridas amigas e companheiras de trabalho, Clarisse, Fátima e Mabel pela paciência, sugestões, opiniões e colos, que me dedicaram durante todo este período.

A todos e todas vocês, meu imenso carinho.

A meus pais, Mauro e Imaculada,
que sempre me incentivaram
e apoiaram, sem questionar
as minhas escolhas.

“Não é possível mais pensar em organizar sociedades olhando os limites das fronteiras políticas [...] O objetivo do mercado comum, certamente é esse, você vai reduzindo barreiras. E não é só a barreira tarifária, mas ela acaba envolvendo a eliminação de barreiras de outra natureza. Então, esse também é um processo revolucionário. E esse, talvez, o mais difícil de progredir, porque ele só culminará no momento em que o Mercosul não será mais visto apenas como um parceiro do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, o que ainda é muito comum, mas como um pedaço desses países”.

José Botafogo Gonçalves, 1997

LISTA DE SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAC	Cláusula de Adaptação Competitiva
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEMPED	Centro MERCOSUL de Promoção de Estado de Direito
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CMC	Conselho Mercado Comum
CPM	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
FEM	Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (sigla em inglês <i>de General Agreement on Trade and Tariffs</i>)
GMC	Grupo Mercado Comum
MCCA	Mercado Comum Centro Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte (sigla em inglês <i>de North American Free Trade Agreement</i>)
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Observatório da Democracia do Mercosul

OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
REAF	Reunião Especializada da Agricultura Familiar
REM	Reunião Especializada da Mulher
SISME	Sistema de Informação de Segurança do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
TIFA	Acordo Marco de Comércio e Investimentos (sigla em inglês para Trade and Investment Framework Agreement)
TPA	<i>Trade Promotion Authority</i>
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (sigla em inglês para <i>United Nations Conference for Trade and Development</i>)
USAWC	United States Army War College

Lista de Quadros

Quadro 1	Tipologia da Integração Regional	08
Quadro 2	Estrutura Institucional do Mercosul	52
Quadro 3	Número de Citações por categoria	76
Quadro 4	Participação da sociedade civil	81
Quadro 5	Temas Sociais	82
Quadro 6	Visibilidade Cultural	83
Quadro 7	Mercosul Cidadão	84
Quadro 8	Circulação de mão-de-obra e promoção dos direitos dos trabalhadores	85
Quadro 9	Educação para o Mercosul	85
Quadro 10	Direitos Humanos	87
Quadro 11	Parlamento do Mercosul	87
Quadro 12	Fortalecimento Institucional	89
Quadro 13	Trajatória das decisões relativas ao FOCEM	92
Quadro 14	Projetos-piloto aprovados em 2007	93

Sumário

Introdução: Delineando os referenciais conceituais e metodológicos	1
Capítulo 1. Histórico da Criação do Mercosul	7
Antecedentes históricos da integração regional na América Latina na segunda metade do século XX	
Década de 90: o neoliberalismo e o novo regionalismo	
A criação do Mercosul	
Capítulo 2. Compreensão da natureza do poder no Mercosul	40
As abordagens teóricas da integração regional e sua aplicabilidade ao Mercosul	
A natureza política do processo de tomada de decisões do Mercosul: centralidade no Executivo	
Considerações finais	
Capítulo 3. Arquitetura do processo decisório: decisões implementadas X não implementadas	70
2003-2007: Fase de revigoramento do Mercosul	
Análise das decisões tomadas	
Considerações finais do capítulo	
Conclusão	96
Referências bibliográficas	100
Anexo I: Declaração do Iguazu	107
Anexo II: Comunicados conjuntos dos presidentes dos Estados Partes do Mercosul - 2003 a 2007 - Citações por categoria	112

Introdução

Delineando os referenciais conceituais e metodológicos

A vontade e a motivação política dos governos dos países do cone sul têm um papel central nas tentativas de integração regional. Desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, marco da criação do Mercosul, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o intuito principal foi a constituição de um mercado comum, que implica a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Contudo, as aproximações entre esses países nos anos anteriores à assinatura do Tratado, demonstram a dimensão política que está por trás da iniciativa de integração. Essa dimensão, ao mesmo tempo em que encontra suas raízes na busca de equilíbrio de poder sub-regional, faz parte da tentativa de inserção desses países no mundo globalizado do pós-Guerra Fria.

A presente dissertação tem como objetivo o estudo da dimensão política do projeto de integração do Mercosul. A análise teórica da natureza desse processo permitiu estabelecer uma ligação entre o discurso de construção de um projeto político no Mercosul e as dificuldades para sua implementação, ligadas especialmente à prática decisória presa ao exercício do poder de cada Estado nacional.

Entende-se por dimensão política a visão compartilhada sobre um projeto amplo de desenvolvimento comum, que diversifique a agenda de integração para além de propósitos econômico-comerciais.

Os referenciais conceituais apresentados a seguir delimitam a que a pesquisa se refere ao utilizar os termos integração, regionalismo e integração regional.

Segundo o *Oxford English Dictionary*, a palavra *integração* tem sua origem no latim *integratio*, que significa restabelecimento, renovação, e somente por volta

do século XVII, começou a ser entendida como a *combinação de partes num todo*, aceção que continua sendo utilizada atualmente.¹

Entende-se por integração a definição expressa no Dicionário de Política de Norberto Bobbio, que a determina como:

a superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização. (...) A integração pode ser vista como um processo ou como uma condição. Se for vista como uma condição, falar-se-á de organizações mais ou menos integradas. O nível de Integração dependerá dos setores específicos que se leva em consideração. Assim, poder-se-á ter uma alta Integração jurídica e econômica juntamente com uma baixa Integração política; este parece ser um caso muito admissível. Normalmente a Integração econômica e a jurídica são duas condições que favorecem a Integração política; quando, porém, o poder político é o motor da Integração, um de seus primeiros atos será a tentativa de promover a Integração jurídica e econômica.²

Nessa linha, a integração regional *condição* implica na descrição de um estado real, concreto; e a integração regional *processo* significa um estado em formação. Nesse estudo, a integração é entendida como processo, pois na América Latina, mais especificamente no Mercosul, a meta ainda não foi alcançada por nenhuma das tentativas realizadas e está longe de ser. O que temos aqui são etapas muito iniciais.

A idéia de integração vai além dos chamados acordos de comércio, engloba outros processos como a integração econômica, redesenho do quadro político, cultural e social, cooperação entre países nas áreas tecnológica, de segurança, entre outras. Está implicitamente ligada ao caráter de regionalismo,³ pois essas iniciativas *se dão somente em âmbitos regionais, fundamentalmente entre Estados vizinhos*. Sendo assim, a integração total entre os Estados se dará quando estes

¹ MACHLUP apud PORTO & FLORES Jr. Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul, 2006: 13.

² PASQUINO, G. Integração, 2004: 632.

³ A terminologia *regionalismo aberto* será utilizada nesta pesquisa, mas somente a partir da criação do Mercosul, portanto, só mais a frente trataremos dela.

formarem *uma nova unidade política maior (mais poderosa, com mais recursos, com mais capacidades)*.⁴

Sobre regionalismo, retoma-se a discussão colocada por Andrew Hurrel:

“Região” e “regionalismo” são termos ambíguos e o debate sobre suas definições produziu consenso limitado. (...) Sem certos limites geográficos, o termo “regionalismo” torna-se difuso e incontrolável. (...) O regionalismo foi muitas vezes analisado em termos da intensidade da coesão social (raça, etnia, idioma, religião, cultura, história, consciência e herança econômica), da coesão econômica (padrões de comércio, complementaridade econômica), da coesão política (tipo de regime, ideologia) e da coesão organizacional (existência de instituições regionais formais).⁵

Assim, para se ter uma coesão regional⁶ é preciso a combinação desses quatro processos: social, econômico, político e organizacional. Coesão significa em primeiro lugar, *quando uma região exerce um papel definidor nas relações entre os Estados daquela região e o resto do mundo*; e em segundo lugar *quando a região forma a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões*.⁷

A discussão sobre o projeto político do Mercosul implica em uma preocupação com a perspectiva mais ampla da integração. No entanto, faz-se necessário mencionar alguns conceitos relativos à integração regional com foco econômico, especialmente porque os projetos iniciais tinham como objetivo a criação de zonas de livre comércio e no caso do Mercosul a criação de um mercado comum. Neste sentido, uma das motivações para a abertura comercial é a possibilidade de obter benefícios econômicos a partir da idéia que se origina da teoria das vantagens comparativas —base da teoria do comércio internacional⁸— ou seja, o aproveitamento da produtividade e dos fatores de produção de maior

⁴ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 29-30.

⁵ HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial, 1995: 25.

⁶ Uma outra idéia é sobre interdependência regional, muito trabalhada por Joseph Nye. Mais a frente, quando tratarmos do regionalismo dos anos 1990, voltaremos a este ponto.

⁷ HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial, 1995: 29.

⁸ Por ser uma pesquisa de ciência política, não entraremos em explicações muito específicas da área econômica, a não ser que seja fundamental para o bom andamento da mesma.

abundância em determinado país e a troca por fatores de outro país, que sejam escassos ou de realização mais custosa no primeiro.

Para avaliação da viabilidade econômica —custos e benefícios— da integração, são utilizados dois critérios:

os critérios de criação e desvio de comércio. Haverá criação de comércio se os países puderem importar do bloco produtos a um custo menor do que na situação anterior ao acordo. Caso o contrário prevalecerá o fenômeno de desvio de comércio. Neste contexto, a integração somente será benéfica se a criação de comércio prevalecer sobre o desvio de comércio.⁹

A integração pode percorrer ou não algumas etapas, que costumam ser apresentadas por meio de uma tipologia, conforme demonstra o quadro a seguir. A primeira etapa é a área de livre comércio, a segunda a união aduaneira, a terceira os mercados únicos ou comuns, a quarta a união econômica —geralmente caracterizada por uma moeda comum— e a quinta a união política ou confederação.

Quadro 1

Tipologia da integração regional

	Zona de Livre Comércio	União Aduaneira	Mercado Comum	União Econômica	União Política ou Confederação
Tarifa zero (intra bloco)	X	X	X	X	X
Tarifa externa comum (extra-bloco)		X	X	X	X
Eliminação de barreiras não-tarifárias		X	X	X	X
Livre circulação de bens, serviços, mão-de-obra e capitais			X	X	X
Harmonização das legislações e políticas macroeconômicas e setoriais			X	X	X
Coordenação conjunta das				X	X

⁹ PINTO & BRAGA. A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações: 2.

políticas sócio-econômicas					
Exemplos	Nafta	Mercosul	CEE	União Européia	Ainda não há um exemplo concreto. A UE tem caminhado neste sentido.

Fonte: ICONE Brasil, 2003; SENHORAS & VITE. Avanços e Tropeços do Mercosul, 2001: 57.

Com base na tipologia apresentada no quadro 1, nota-se que a integração na América Latina é caracterizada pela variedade de iniciativas de regionalização iniciadas a partir da década de 1960. Distintos esquemas surgiram ao longo do tempo, desde zonas de livre comércio como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc até projetos de criação de mercados comuns como o Mercosul, Pacto Andino —atual Comunidade Andina—, Mercado Comum Centro Americano, que também variam entre si no aprofundamento da integração, pois alguns se encontram na etapa de união aduaneira ou um pouco mais avançados como a Comunidade Andina que já possui Parlamento, política industrial comum e regulamentação de investimentos.

Do ponto de vista teórico-metodológico, diversas dificuldades ocorreram durante o percurso da pesquisa. As principais se referem, em primeiro lugar, na escolha em iniciar o estudo por meio da análise da trajetória histórica da integração regional na América Latina a partir da segunda metade do século XXI. A escolha por iniciar pela integração latino-americana e não pela do cone sul, diz respeito especialmente pelos países da sub-região estarem inseridos inicialmente na dinâmica da integração da América Latina, e não o contrário. A dificuldade neste caso ficou em relação a preocupação de que a explanação não se perdesse em uma análise muito ampla do processo latino americano, mas que estivesse inserida na trajetória que levou ao estabelecimento do Mercosul, criando correlações, relações de causalidade e apontando a tentativa mercosuliana de superação dos erros anteriores.

Essa escolha também está ligada a análise teórica aplicada ao Mercosul utilizada na dissertação, o convergencialismo intergovernamental, que parte da

análise do chamado convergencialismo exógeno, baseado na junção de vertentes endógenas: antecedentes históricos da integração latino-americana, conjuntura sub-regional e processo de aproximação Brasil-Argentina; e exógenas: contexto internacional da época caracterizado pelo fim da bipolaridade; que vão produzir efeitos sobre a criação do Mercosul.

Em segundo lugar, devido o estudo da integração regional na América Latina ainda não proporcionar uma clareza conceitual para trabalhar os diversos elementos implicados e que passam a formar o todo do objeto em questão, mesmo levando em consideração a existência de diferentes definições, modelos e teorias. Esta limitação teórica pode ser explicada em parte devido à utilização, por muitos autores, de explicações e teorias baseadas na experiência européia.

De fato, apesar da validade dessas comparações, é fundamental a observância dos processos de acordo com sua própria natureza, geralmente em transformação. Assim, é importante desenvolver uma teoria própria da experiência latino-americana, estabelecendo relações com a discussão sobre democracia e os diferentes impactos da globalização na região. No caso do Mercosul, em especial, foi utilizada uma abordagem teórica criada exclusivamente para entender o processo de criação e desenvolvimento do bloco.

Assim, a dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro, percorre os antecedentes históricos da integração latino-americana a partir da segunda metade do século XX e as transformações que propiciaram o surgimento de um novo tipo de regionalismo durante a década de 1990, no contexto da emergência do neoliberalismo, e que terão imediatas conseqüências na formação do Mercosul. Examina, como antecedente direto, a dinâmica das relações entre os países do cone sul, caracterizada pelos principais conflitos que surgiram a partir dos anos 1960 e a fase de estreitamento dos laços.

O segundo capítulo, ao apresentar as bases teóricas explicativas da integração regional, aponta as diferenças entre elas e analisa a aplicabilidade ou não destas teorias ao projeto político do Mercosul. Trabalha o diagnóstico

denominado convergencialismo intergovernamental, proposto pelo cientista político brasileiro Marcos Aurélio Oliveira, que explica a integração realizada pelo Mercosul a partir de sua originalidade. Diante deste arcabouço teórico, analisa o processo de tomada de decisões no âmbito do bloco —centrado no poder Executivo— e as dificuldades em aprofundar a dimensão política.

O terceiro e último capítulo trata do processo decisório do Mercosul, por meio de uma análise sobre: os discursos de posse dos presidentes dos Estados partes a partir de 2003; de quatro categorias —democracia, mudança e fortalecimento institucional, Parlamento do Mercosul e tratamento de assimetrias— presentes nas declarações assinadas por ocasião das Cúpulas Presidenciais do Mercosul e; da implementação das decisões tomadas pelo Conselho Mercado Comum – CMC, no período de 2003 à 2007.

Finalmente, o estudo termina com as conclusões extraídas da pesquisa, apontando alguns desafios a ser enfrentados pelo Mercosul e sugestões que poderiam levar a uma mudança do quadro atual do bloco.

Capítulo 1

Histórico da criação do Mercosul

A análise da dimensão histórica dos processos de integração regional possibilita a compreensão da trajetória, do teor de criação, e das diferenças e semelhanças entre os mesmos.

O objetivo do presente capítulo é traçar uma breve linha histórica de alguns processos que tiveram influência na criação do Mercosul ou que inicialmente foram modelos, os quais o Mercosul tentou superar durante seu estabelecimento.

Na primeira parte do capítulo revisam-se dois projetos de integração econômica estabelecidos em 1960 (Alalc) e 1980 (Aladi), incentivados pela Cepal, e que se transformaram em uma referência institucional para as demais iniciativas de integração na América Latina.

Em seguida, discute-se a natureza comercial das iniciativas de integração ocorridas na década de 1990, período de criação do Mercosul, à luz do neoliberalismo. Por fim, discorre-se sobre a instituição do Mercosul, seus antecedentes diretos, implementação e desenvolvimento do projeto político, estabelecendo ligações com algumas questões relativas ao sistema decisório trabalhado no capítulo subsequente.

Antecedentes históricos da integração regional na América Latina na segunda metade do século XX

Os processos de integração regional costumam ser confrontados com a necessidade dos Estados, que deles participam, de processar determinadas transformações políticas, sociais, econômicas e institucionais para que sejam produzidos instrumentos eficazes à sua implementação.

A América Latina¹ possui características relevantes propícias a uma iniciativa de integração regional como: a proximidade geográfica; o idioma espanhol ser comum à grande maioria dos países; laços históricos e culturais compartilhados; entre outros argumentos. No entanto, sem as transformações acima referidas, essas características por si só, demonstraram-se insuficientes para uma efetiva concretização da integração.

O regionalismo latino-americano da década de 1960 teve como cenário político comum as ditaduras militares que provocaram a supressão dos regimes democráticos, a restrição dos poderes Legislativo e Judiciário, e o cerceamento da liberdade de expressão. Resguardando as características próprias, os regimes ditatoriais ocorreram em diversos países da região: Brasil, de 1964-1985; Uruguai entre 1973-1984; Argentina de 1976-1983; Chile de 1973-1989; Paraguai de 1954-1989; Guatemala de 1960-1996; El Salvador de 1931-1979; Peru de 1968-1980 após a alternância de ditaduras militares e governos civis; Bolívia de 1935-1982 com uma sucessão de juntas militares; Equador entre 1968-1979; entre outros.²

Nota-se que, na maioria dos casos, os Estados Unidos tiveram papel importante na sustentação desses regimes. Iniciativas como a Aliança para o Progresso, de 1961 —programa de ajuda econômica e social, com investimentos para os países latino-americanos por meio do recém criado Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID—³ e a Doutrina de Segurança Nacional —apoiada pelo *United States Army War College* – USAWC, escola de guerra mantida pelo governo dos Estados Unidos e freqüentada por militares da região⁴— viam na manutenção dos regimes autoritários e no progresso econômico e social das nações, questões

¹ No presente estudo utiliza-se a classificação geográfica da Organização das Nações Unidas - ONU, que entende América Latina como a região limitada ao norte pelo México e ao sul pela Argentina, o que inclui todos os países do Caribe, América Central e América do Sul.

² CINTRA, Antônio Octavio. Democracia na América Latina III, 2000: 5-8.

³ Villa, H.A La revolución del desarrollo. Origen y evolución de la Alianza para el Progreso, 1966: 23

⁴ Ver *Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College*.

de segurança nacional, a medida em que se poderia evitar a ascensão comunista, no contexto da Guerra Fria.

O mundo vivia o auge do sistema bipolar, no qual duas potências —Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas— com sistemas totalmente opostos competiam entre si em uma corrida ideológico-militar. Em meados da década de 1960, esse sistema começou a apresentar fissuras que se traduziram em certa flexibilidade da bipolarização, por meio da emergência de novos atores Estatais e não-Estatais, como os blocos de países e as empresas transnacionais.

Nesse período, a integração regional latino-americana ganhou fôlego ao virar tema de debate na Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe – Cepal, e ao serem criadas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - Alalc e o Mercado Comum Centro Americano - MCCA.

A Cepal, fundada em 1948, com objetivo de elaborar uma política econômica para o desenvolvimento da América Latina a partir da análise de seus problemas estruturais, foi a matriz do debate *centro-periferia*.⁵ Por meio do método *histórico-estrutural* e da *teoria do subdesenvolvimento periférico*⁶, a Comissão elaborou uma profunda análise sobre a realidade socioeconômica dos países subdesenvolvidos e propôs um conjunto de políticas para que os países buscassem a superação do atraso pela via da industrialização.⁷ Seus estudos, ao criarem um corpo analítico específico, aplicável às condições históricas próprias latino-americanas e dar

⁵ Sintetizado pela oposição entre *periferia* e *centro*, não se tratava de comparar o subdesenvolvimento periférico com as economias centrais, mas sim identificar as características específicas das experiências dos países da periferia, determinando um padrão próprio de inserção na economia mundial como produtora de bens e serviços com uma demanda internacional pouco dinâmica e, ao mesmo tempo, importadora de bens e serviços com demanda interna em rápida expansão. Ver Bielschowsky, R. *Evolución de las ideas de la Cepal*, 1998: 24.

⁶ O enfoque histórico-estruturalista da Cepal envolve um método de produção do conhecimento atento ao comportamento dos agentes sociais e à trajetória das instituições. O enfoque histórico foi instrumentalizado pela teoria do subdesenvolvimento periférico, de viés estruturalista, elaborada por Raul Prebisch, que analisa como se dá a transição "para dentro" dos países latino-americanos, transição esta que supõe que o processo produtivo se move no marco de uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período colonial-exportador. *Idem. Ibidem*.

⁷ NERY, T. *A Economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990*, 2004: 20.

respostas concretas aos obstáculos estruturais das economias desses países, tiveram muita influência na formulação de políticas econômicas a partir do modelo de industrialização por substituição de importações.

A Cepal foi a grande fomentadora das primeiras iniciativas de integração regional na América Latina. Já em 1956, por demanda dos governos dos países da região, criou um grupo de trabalho para definir recomendações sobre como deveria ser a estrutura de um mercado comum e normas para seu funcionamento.⁸

A estrutura da Cepal contou com importante figura intelectual e política, Raúl Prebisch, que foi seu secretário-executivo de 1949 a 1963, cujas idéias e análises imprimiram um pensamento próprio aos debates promovidos pela organização. Destaca-se a importância do mesmo no desenvolvimento da temática integração regional, especialmente no tocante à definição de mercado comum.

Nesse sentido, em 1959, Prebisch redigiu *El Mercado Común Latinoamericano* —um dos primeiros documentos da Cepal com viés voltado para a integração econômica regional— que reuniu as concepções principais da instituição sobre a criação de um mercado comum, o qual seria uma das respostas às exigências do processo de crescimento econômico na região, caracterizado pela industrialização substitutiva de importações, como forma de reduzir a vulnerabilidade externa —relação entre reservas financeiras e importação— dos países ao produzir alternativas de exportação.

Segundo o documento, o mercado comum deveria ser mais o resultado de uma política do que uma fórmula completa, em que bens, serviços, homens e capitais circulariam livremente, sem impedimentos de nenhuma natureza, em um vasto espaço comum. Somente sua aplicação prática permitiria testar a verdadeira eficácia.

O pensamento cepalino entendia que o modelo de substituição de importações seria mais um instrumento de transição a um objetivo maior, que um

⁸ PREBISCH, R. *El Mercado Común Latinoamericano*, 1959: 44.

fim nele mesmo, e o modelo não deveria ser utilizado para justificar um protecionismo velado. Sobre isso, Prebisch avaliou:

Ninguém insistiu tanto quanto nós insistimos na necessidade de uma política sistemática de substituição de importações, à medida que a demanda das mesmas tende a crescer, em geral, muito mais rapidamente do que as possibilidades de exportação. (...) No entanto, com a mesma firmeza afirmamos agora outra convicção, que vem se formando desde nossos primeiros estudos há dez anos atrás: quanto mais se quiser avançar nessa política, mais difícil será obtê-la, caso o processo siga correndo nos vinte setores estancados dos mercados nacionais...⁹

A substituição de importações dentro de setores fechados não tardará a levar aos mesmos extremos da vulnerabilidade. Não vejo outra solução fundamental para este grave problema e para o elevado custo do processo substitutivo que romper esse molde anacrônico mediante a formação gradual e progressiva do mercado comum e a conseqüente diversificação de importações e exportações.¹⁰

Desse modo, a organização incorporou a integração econômica regional à sua estratégia de desenvolvimento, pois esta permitiria a ampliação das exportações e a conseqüente melhoria da eficiência industrial, bem como aumentaria o poder de negociação dos países da região em relação aos países do centro, por meio da criação de blocos.¹¹ Com a ampliação dos mercados, seria mais fácil aplicar uma economia de escala —menor custo unitário do produto— e com isso, os produtos poderiam competir com àqueles produzidos externamente à zona integrada.¹²

⁹ Tradução minha: Nadie ha insistido más tenazmente que nosotros en la necesidad de una política sistemática de sustitución de importaciones en la medida en que la demanda de ellas tiende a crecer en general mucho más rápidamente que las posibilidades de exportación. ... Pero con la misma firmeza afirmamos ahora otra convicción que se ha venido formando desde nuestros primeros estudios hace diez años: que cuanto más quiera avanzarse en esa política tanto más difícil será hacerlo si el proceso sigue cumpliéndose en los veinte compartimientos estancos de los mercados nacionales. *Idem*: 45.

¹⁰ Tradução minha: La sustitución de importaciones dentro de compartimientos cerrados no tardaría en llevar a los mismos extremos de vulnerabilidad. No veo otra solución fundamental de este grave problema y al del costo elevado del proceso substitutivo que romper ese molde anacrónico mediante la formación gradual y progresiva del mercado común y la consiguiente diversificación de importaciones y exportaciones. *Idem*: 47.

¹¹ NERY, T. A Economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990, 2004: 43.

¹² A Cepal incorporou durante a década de 1960 a idéia trazida pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - Unctad, sobre a interconexão dos mercados nacional, regional e internacional com o processo de industrialização, de que era possível chegar ao mercado externo exportando produtos industrializados.

Ainda segundo a Cepal, uma zona de livre comércio permitiria a cada país manter sua própria tarifa comercial frente aos outros países do mundo. A instituição defendia que era impraticável estabelecer uma unificação das tarifas de todos os países membros da zona nessa primeira etapa. Assim, recomendava a unificação gradual, que levaria numa segunda etapa da integração, à instalação de uma união aduaneira, com uma tarifa externa comum para o resto do mundo.¹³

O Estado deveria ser o grande motor da integração, para guiar as forças de mercado dentro de um processo de ampliação dos espaços e substituir as importações extra-regionais pelas intra-regionais.

Nessa perspectiva, foi criada em 1960 a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, com a assinatura do Tratado de Montevideu pela Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai. Posteriormente, aderiram ao Tratado, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela. Tinha por objetivo estabelecer uma zona de livre comércio, constituir uma pessoa jurídica do direito internacional, incrementar as relações comerciais entre os países membros, fomentar a industrialização e a diversificação econômica.

A organização obedeceria a certos *princípios gerais* como: integrar todos os países membros ao mesmo tempo; dar tratamento diferenciado aos países de menor desenvolvimento relativo; criação de uma Tarifa Externa Comum - TEC no futuro¹⁴; lista comum de desgravação que deveria chegar à tarifa zero intra-bloco no final do quarto triênio da organização; entre outros.

A instituição da Alalc —bem como do MCCA¹⁵ que foi estabelecido no mesmo ano— respeitou dois pontos essenciais:

¹³ PREBISCH, R. El Mercado Comum Latinoamericano, 1959: 49.

¹⁴ MENEZES & FILHO. Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais, 2006: 13; 16.

¹⁵ O Mercado Comum Centro Americano – MCCA foi criado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, tinha como objetivo final o mercado comum passando por uma primeira etapa de liberalização comercial e da convergência de políticas macroeconômicas e industriais, e depois pela instituição de uma união aduaneira. SILVA, C. Antecedentes históricos do processo de integração regional latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino, 1990: 22.

a insistência na urgência em acelerar a industrialização, de acordo com a tese [Cepalina]¹⁶ que, sem ela, o desenvolvimento econômico seria impossível e, a convicção de que o fator basicamente responsável pelos atos falhos da industrialização latino-americana não seria outro senão a própria limitação dos mercados nacionais a que essa industrialização se tem circunscrito.¹⁷

Como forma de apoio à integração regional, a Cepal tentou estabelecer mecanismos de sistema de créditos e assistência técnica, além de sugerir a criação de um corpo consultivo com os países membros que serviria para esclarecer dúvidas sobre o processo.

No entanto, as dificuldades em estabelecer a Associação começaram desde sua criação, que coincidiu com o momento em que os países latino-americanos ingressaram nos governos ditatoriais e isso se tornou um complicador, pois os regimes militares estabeleceram políticas de segurança nacional e projetos geopolíticos pouco compatíveis com esquemas de integração regional.

A instabilidade política e econômica era crônica nesse período: ânimos extremados, apogeu da Guerra Fria, disputas políticas internas, déficits comerciais, inflação. Por mais que um país se esforçasse na busca pela integração, encontrava fortes resistências em seu interior.¹⁸ Desta forma, a integração regional estava longe de ser uma prioridade.

Além disso, as economias dos países latino-americanos eram altamente protecionistas e ainda pouco propícias para enfrentar a concorrência externa —não somente dos vizinhos como também dos países centrais— porque possuíam estruturas formadas por grandes setores públicos que permaneciam intocáveis e pequenas e médias empresas voltadas para o mercado local.¹⁹ Portanto, era muito difícil ou senão impossível compatibilizar uma concepção desenvolvimentista e de

¹⁶ Complemento meu entre colchetes.

¹⁷ SILVA, C. Antecedentes históricos do processo de integração regional latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino, 1990: 37.

¹⁸ MENEZES & FILHO. Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais, 2006: 16.

¹⁹ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 51.

protecionismo industrial, com um programa, não menos ambicioso, de reduções tarifárias.²⁰

Como consequência, o comércio intra-regional, de apenas 6% do total do comércio da área com outros países —fundamentalmente Europa e Estados Unidos— era pouco relevante. Mesmo com todos os esforços da Alalc em fortalecer e ampliar o comércio entre os Estados membros, este se limitou a 10% na sua melhor fase. As pautas de exportação entre os países eram mais competitivas do que complementares, já que a produção agro-pecuária destes era muitas vezes quase a mesma. Outros empecilhos se referem à infra-estrutura, completamente voltada para os países centrais —antigas metrópoles e EUA— enquanto o transporte entre vizinhos era altamente deficitário.²¹ Assim, a proposta de desgravação de 25% por triênio, logo na primeira fase encontrou muita dificuldade de ser fechada, incluindo apenas 175 itens dos quais poucos relevantes para o comércio intra-regional.²²

A maioria das empresas nacionais, com exceção da Argentina, Brasil e México, tinham pouca experiência em matéria de exportação. Com a Alalc, quem mais se desenvolveu foram as corporações transnacionais que aproveitaram a oportunidade da integração para ampliar seus espaços de atuação, organizando suas atividades por meio do mecanismo de complementaridade econômica estabelecido pela Associação.²³

Os próprios Estados membros da Alalc tinham certa desconfiança em relação à integração, em especial os países de economias menores que temiam ser sufocados pelas economias maiores ao abrirem suas portas para a entrada de produtos desses países.

²⁰ Ver discurso de Didier Opertti Badán por ocasião de sua posse como secretário geral da Aladi, 2005.

²¹ SILVA, C. Antecedentes históricos do processo de integração regional latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino, 1990: 14.

²² GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 53.

²³ *Idem*: 52.

Em um processo de integração era natural que os membros integrados buscassem aumentar seu comércio no interior do bloco. Todavia, na Alalc era exatamente aí que estava o problema, pois os bens industrializados produzidos por seus países membros acabavam tendo custo final mais alto do que os bens produzidos extra-zona, muitas vezes por falta de tecnologia e/ou devido às políticas protecionistas. Dessa forma, as economias menores começaram a reagir demandando mais proteção, e com isso, para que a instituição não fracassasse, foram surgindo diferentes concessões. Os primeiros países que obtiveram concessões foram Paraguai e Equador, porém logo em seguida as mesmas foram estendidas a outros. Assim, produziram-se tantas exceções que o comércio intra-zona ao invés de aumentar, restringiu-se.²⁴

Outro ponto importante diz respeito à relação entre Estados Unidos e América Latina, caracterizada pela assimetria econômica e política entre as partes e na qual os EUA exerciam —e exercem— forte influência na região, especialmente nos setores: político, militar, cultural, tecnológico e econômico. A hegemonia dos EUA também como principal parceiro comercial da maioria dos países latino-americanos não era conciliável com uma tentativa de integração que os deixariam de fora do processo e que poderia criar laços mais fortes entre os países latino-americanos a fim de reduzir um pouco essa dependência.

Nota-se que o contexto latino-americano da época, aliado às condições de desenvolvimento de cada país, à ausência de estímulos para uma cooperação mais estreita, à rigidez econômica e dos mercados internos, e a política externa promovida pelos regimes militares, era incompatível com tão ambiciosa proposta de organização. Alguns problemas enfrentados pela Alalc foram os mesmos que ainda hoje o Mercado Comum do Sul - Mercosul enfrenta, tanto em relação às assimetrias entre os países membros, quanto as deficiências em infra-estrutura de transporte nacional e inter-estados.

²⁴ MENEZES & FILHO. Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais, 2006: 15.

Embora a Alalc tenha representado um esforço de integração, acrescentou pouco em direção ao crescimento e desenvolvimento econômico da região, já que sua instituição, à luz dos objetivos propostos, estava vinculada à estrutura das economias nacionais que ainda eram pouco propícias à abertura de mercados e ao caráter que os Estados Unidos tentaram imprimir a esta integração. A criação do Pacto Andino,²⁵ em 1969, acabou por também enfraquecer esta iniciativa.

Apesar disso, a Alalc foi importante para configurar um novo patamar das relações entre alguns países latino-americanos, como as entre Brasil e Argentina, que extrapolaram o viés econômico e se tornaram essenciais para o futuro. A assinatura do Tratado de Uruguiana, em 1961, um ano após a assinatura do Tratado de Montevideú, foi um marco no sentido de vislumbrar a cooperação entre esses dois países nos âmbitos comercial, tecnológico, diplomático e de tomadas de posições conjuntas em assuntos regionais e mundiais.²⁶

Dado o fracasso da Alalc, em 12 de agosto de 1980, foi realizada uma nova tentativa de integração com a assinatura do Tratado de Montevideú-TM-80, que substituiu o criador da Alalc e instituiu a Associação Latino-Americana de Integração - Aladi. O Tratado foi assinado pelos onze países originários membros da Alalc. Em 1998, Cuba foi aceita como país membro da Associação, passando a ser membro pleno em 1999.

A Aladi deixou de lado o projeto anterior de criar uma zona de livre comércio em curto prazo e estabeleceu como propósito a formação de um mercado comum a longo prazo. Seu Tratado estabeleceu princípios gerais mais flexíveis: pluralismo em matéria política e econômica, convergência progressiva de acordos de alcance

²⁵ Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru insatisfeitos com os resultados da Alalc, decidiram estabelecer uma cooperação maior entre eles, criando o Pacto Andino. A Venezuela aderiu ao Tratado em 1974 e o Chile deixou de ser membro pleno em 1976. A idéia geral partia do princípio que por serem países vizinhos e terem um desenvolvimento semelhante, a integração poderia ser mais satisfatória. No entanto, o Pacto Andino passou a ter os mesmos problemas enfrentados pela Alalc, e as desavenças colocaram obstáculos à possibilidade de integração. Somente na década de 90 o bloco passa a se chamar Comunidade Andina, conseguiu avançar mais no processo de integração. Porém, ainda enfrenta diversos problemas, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de uma TEC e a conformação de uma união aduaneira.

²⁶ VIZENTINI, P. Mercosul: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas, 2005: 27.

parcial, tratamentos especiais e diferenciados com base no desenvolvimento dos países membros e flexibilidade e multiplicidade nas formas de pactuar instrumentos comerciais, com vistas à ampliação do mercado regional.²⁷

Suas funções básicas foram: promoção e regulação do comércio entre os países membros, complementação econômica e desenvolvimento de ações de cooperação que coadjuvava com a ampliação dos mercados. A Aladi, como único mecanismo de preferência tarifária regional, homologou e protocolou dentro de seu marco jurídico as normas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT,²⁸ que estabeleceu que os países só poderão dar vantagens em relação a tarifas não extensivas aos outros membros do GATT, se elas forem efetuadas dentro de um sistema de integração regional.

Por isso a Aladi continua sendo importante na integração regional, pois garante a legitimidade junto ao GATT para qualquer tipo de acordo preferencial na região, como no caso do Mercosul.²⁹

A nova associação inovou em alguns pontos em relação ao tratado anterior. Ratificou o princípio de integração em várias velocidades, permitindo negociações bilaterais e plurilaterais entre os países que desejassem avançar mais na integração regional, e àqueles que não o desejassem, estabelecessem um prazo mais longo para a integração. Ampliou o Tratado para além de um acordo comercial e esboçou um fundo de financiamento para atividades comuns. Também integrou outros atores no processo, como o empresariado, ação que será repetida pelo Mercosul.³⁰

O contexto de criação da Aladi teve como característica o fim dos regimes militares na América Latina, o processo de redemocratização e a derrota do

²⁷ Ver Tratado de Montevideu 1980.

²⁸ O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*, sigla em inglês), é um acordo multilateral assinado em 1947 com objetivo de harmonizar o comércio entre seus países membros. Foi o primeiro arcabouço jurídico internacional de regulação comercial e é a base de criação da Organização Mundial do Comércio - OMC.

²⁹ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 54.

³⁰ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 56.

bipolarismo como ideologia internacional.³¹ Esse cenário não era nada facilitador para planos de integração regional. O processo de redemocratização na América Latina deu-se numa conjuntura altamente adversa do ponto de vista econômico. A crise da dívida externa fez com que os países latino-americanos se mostrassem extremamente vulneráveis às pressões do FMI e do Banco Mundial.

A Cepal avaliou as dificuldades da integração, principalmente, em como promover maior integração entre países com tantos problemas econômicos e limitado comércio intra-regional:

Até meados dos anos oitenta, os acordos de comércio intra-regional não desempenhavam papel relevante nesse processo. Primeiramente porque persistia a noção de que eram mais propícios a industrialização substitutiva de importações que ao esforço exportador. Em segundo lugar, para América Latina e Caribe em conjunto, o mercado regional era limitado, se comparado com as principais economias da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e de baixo ou nulo crescimento. Isso explica, em parte, porque os esforços se concentraram em ascender aos mercados de maior envergadura e dinamismo.³²

O estabelecimento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte – Nafta,³³ em 1994, entre EUA, Canadá e México foi o estopim da crise na Aladi, pois de acordo com o Artigo 44 do TM-80, no momento em que um país membro concedesse preferências a países não membros da Aladi estaria obrigado a estendê-las aos demais membros da Associação.

³¹ *Idem*: 11,17.

³² Tradução minha: Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaban un papel relevante en ese proceso. En primer término, persistía la noción de que eran más propicios a la industrialización substitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran los esfuerzos en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo. Ver CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina e el Caribe, 1994: 16.

³³ O NAFTA tem entre seus objetivos a eliminação de barreiras alfandegárias; aumentar as possibilidades de investimento entre os países membros, promover a proteção à propriedade intelectual; liberdade organizacional das empresas dos países membros; entre outros. Ver Capítulo 1, Art.102: objetivos.

O Artigo 44 pregava que:

As vantagens, favorecimentos, isenções, imunidades e privilégios que os países membros apliquem aos produtos originários de ou destinados a qualquer outro país membro ou não membro, por decisões ou acordos que não estejam previstos no presente Tratado ou no Acordo de Cartagena, serão imediata e incondicionalmente estendidos aos restantes países membros.³⁴

Após desentendimentos e muitas negociações, os países optaram por enfraquecer o principal instrumento jurídico da Aladi ao aprovar, em 1994, o Protocolo Interpretativo do Artigo 44 do Tratado de Montevidéu.³⁵ Com a aprovação, o país que optasse por realizar acordos preferenciais extra-Aladi, obteria um tipo de licença de dez anos em relação à aplicação do art.44 e deveria buscar compensar os outros países membros da Associação que demandassem preferências de mesma medida.

Portanto, a Aladi, *apesar de criar um marco legal para a integração, não produzia a integração em si mesma, processo que dependia da vontade política de alguns atores de peso, como Brasil, Argentina, Chile e México.*³⁶ Desta forma, a organização se transformou com o decorrer dos anos em uma referência institucional da integração regional, apoiando os esforços à integração.

Conclusão, a experiência da Alalc e da Aladi fracassaram por serem demasiado ambiciosas e pouco atentas ao contexto latino-americano da época, serviram como perspectiva de erros e acertos para apoiar na reconceitualização dos modelos que surgiram posteriormente que, como apresentado a seguir, tiveram no desenvolvimento econômico neoliberal e nos ideais de integração comercial seus pontos de inflexão.

³⁴ Tradução minha do Art.44 Tratado de Montevidéu 1980: Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros.

³⁵ Ver Protocolo Interpretativo do Artigo 44 do Tratado de Montevidéu 1980.

³⁶ VIZENTINI, P. Mercosul: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas, 2005: 29.

Apesar disso, há que se reconhecer que o estabelecimento na América Latina de esquemas diversos de integração a partir da década de 1960, com o apoio de organismos como a Cepal, proporcionou o desenvolvimento de entidades de cooperação ao longo desse período como o Grupo do Rio —criado em 1986 com objetivo de ser um mecanismo político permanente de consultas em áreas como democracia, participação cidadã, confiança política, segurança e diálogo— importantes para estabelecer uma aproximação maior entre os países da região.

Ressalta-se o aumento do número de negociações sub-regionais operadas a partir dos anos 1990, que estabeleceu uma rede de acordos comerciais entre Mercosul-CAN; Mercosul-Peru; Mercosul-Chile; Acordo de complementação econômica entre Mercosul e México; Acordo Argentina-Uruguai sobre comércio do setor automotivo; CAN-Chile, entre muitos outros, resultou em 94 Protocolos Adicionais entre os países membros da Aladi. A organização prevê que ao final do ano de 2007, 87,1% do comércio intra-regional estará liberalizado.³⁷

Finalmente, destaca-se que o modelo de sub-regionalização dos processos³⁸ foi uma estratégia que se mostrou mais conveniente e que acabou sendo incorporada pelos países, criando possibilidades mais homogêneas de integração e permitindo ações mais pragmáticas de acordo com a realidade sub-regional,³⁹ como veremos no decorrer desse capítulo.

³⁷ Ver discurso de Didier Opertti Badán por ocasião de sua posse como secretário geral da Aladi, 2005.

³⁸ Essa estratégia de sub-regionalizar o processo de integração já havia sido proposta por alguns países, como o Brasil, em 1959, em um encontro no Panamá, no decorrer das discussões para criação da Alalc. A idéia era iniciar a integração a partir de grupos menores e entre países mais próximos fisicamente um do outro, para facilitar a criação de mecanismos de infra-estrutura e comunicações. Porém, a sugestão não foi aceita, nem mesmo pela Cepal que avaliava que o desequilíbrio entre os países ou sub-blocos poderia aumentar. Ver MENEZES & FILHO. Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais, 2006: 16.

³⁹ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 62.

Anos 90: o neoliberalismo e o novo regionalismo

A década de 1990 foi marcada por uma crescente convergência de valores no plano global, um fenômeno mundial tanto do ponto de vista temático quanto geográfico. No plano político, profundas transformações ocorreram com a propagação dos princípios democráticos; no econômico, as mudanças ficaram a cargo da difusão dos valores de livre mercado; e no plano sócio-cultural, a crescente disseminação e incorporação de idéias e padrões de consumo ocidentais modificaram o *status quo* de diversas regiões do mundo. Enfim, tratava-se do início de uma nova conjuntura mundial, no qual a liderança hegemônica passou a ser exercida pelos Estados Unidos de maneira unipolar.⁴⁰

A herança carregada dos anos 80 significou um período muito duro para os países latino-americanos que, durante esta década, saía dos regimes militares e entrava no processo de redemocratização. As ditaduras militares deixaram um rastro de opressão no cotidiano das populações e graves problemas econômicos para os países: a crise da dívida externa de 1982, com sérias conseqüências sócio-econômicas; o aumento da exclusão social e da desigualdade. Os Estados se encontravam altamente vulneráveis às pressões para a implementação de políticas econômicas neoliberais defendidas pelos países mais desenvolvidos e pelas instituições financeiras multilaterais como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial. Na visão dessas instituições, a concepção neoliberal poderia ser a solução para os problemas econômicos e para saída da crise.

Por conseguinte, os países latino-americanos iniciaram a implantação de políticas econômicas ortodoxas como a austeridade fiscal, reformas estruturais radicais, privatização, redução de gastos públicos e liberalização comercial, que provocaram transformações profundas nos mesmos. O ideal neoliberal ditado pelo Consenso de Washington⁴¹ foi o caminho percorrido e o papel do Estado na

⁴⁰ LIMA, Paulo Tarso Flecha de. As relações Brasil-Estados Unidos, 1998.

⁴¹ O *Consenso de Washington* foi um conjunto geral de dez recomendações de políticas econômicas, propostos por John Williamson, que muitos países em desenvolvimento

economia voltou a ser uma questão controversa, assim como era nos tempos do liberalismo.

Segundo Amado Luiz Cervo, embora a região latino-americana tivesse demonstrado grande coerência, se comparada às outras regiões do mundo, na adoção do consenso neoliberal, não foi uniforme a intensidade e os ritmos das reformas internas promovidas pela política neoliberal. Diferenças nas aplicações do modelo e no nível de abertura do mercado de bens, investimentos e privatizações das empresas públicas ocorreram, por exemplo, a Argentina e o Chile foram países que mais avançaram na liberalização por meio de *adaptações rápidas e radicais*; já o Brasil e a Venezuela ficaram no meio termo e foram exemplos de *hesitações políticas e tropeços operacionais*.⁴²

Uma das políticas econômicas em especial —a abertura comercial— foi bastante ensaiada quando os países iniciaram a retomada dos processos de integração regional e iniciaram negociações para o estabelecimento de novos acordos nas Américas. Este período é caracterizado por uma nova onda regionalista.

O ressurgimento de um novo tipo de regionalismo no qual reemergiram antigas organizações regionais e outras novas foram criadas foi dividido por Joseph Nye em duas categorias: *organizações microeconômicas* caracterizadas por estruturas institucionais formais e que compreendem integração econômica formal, por exemplo, o Mercosul; e *organizações políticas macrorregionais* com interesse no controle de conflitos, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos - OEA.⁴³

O Mercosul é inserido na primeira categoria, caracterizada pela abertura comercial, cuja orientação dos acordos comerciais sub-regionais tem por objetivo ajustá-los a um *regionalismo aberto*, com participação mais ativa no sistema

implementaram na década de 90, especialmente sob pressão das instituições financeiras multilaterais. Com o tempo, a expressão se popularizou, significando qualquer medida relativa à política neoliberal.

⁴² CERVO, A. Relações Internacionais na América Latina, 2001: 279.

⁴³ HURREL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial, 1995: 23.

comercial multilateral e adoção de novas estratégias empresariais, possibilitadas pelas transformações nas tecnologias da informação, telecomunicações e transporte.

Sobre *regionalismo aberto*, a Cepal define como:

um processo crescente de interdependência econômica a nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração quanto por outras políticas no contexto da abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de constituir, na medida do possível, base para uma economia internacional mais aberta e transparente.⁴⁴

Como conseqüência da multiplicação dos acordos comerciais e de integração assinados na região —que chegaram a catorze nos anos 1990— ocorreu um aumento da interdependência entre os países da América Latina.⁴⁵ Ademais, como Hurrel destaca, o novo regionalismo além de se caracterizar pela variedade de esquemas desenvolvidos, possui quatro características principais: a emergência do *regionalismo Norte-Sul*; a grande diversidade no nível de institucionalização; o caráter multidimensional e; o aumento da consciência regional em distintos lugares do mundo.⁴⁶

Tanto o Mercosul, como as propostas de integração regional em curso no mundo, podem ser vistos como formas específicas de inserção —ou reinserção— no cenário internacional a partir de uma lógica não só econômica, mas, sobretudo política. A Declaração do Iguazu, antecedente importante do Tratado de Assunção, assinada pela Argentina e Brasil, em 1985, destacou essa finalidade da integração:

[Os chefes de Estado] Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região

⁴⁴ Tradução minha: un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Ver CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina e el Caribe, 1994: 2.

⁴⁵ SOARES, M. S. Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina: 6.

⁴⁶ HURREL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial, 1995: 24.

continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações latino-americanas.

Assim, a integração é uma das estratégias dos países para interagirem com a globalização, seja como defesa ou inserção. Isso significa que a globalização e a regionalização se complementam à medida que ambas confluem para uma maior integração entre os países, implicando em uma reorganização do poder mundial como resposta às exigências do sistema capitalista atual.

O histórico do Mercosul foi marcado pela tensão entre o bloco como parte do modelo neoliberal de inserção na economia internacional e como um passo político rumo à construção de alternativas que extrapolem as limitações deste modelo.

A criação do Mercosul

Até meados da década de 1960, as relações entre os vizinhos do cone sul⁴⁷ foram cercadas de conflitos e desconfianças: a Guerra do Paraguai, as disputas de fronteira entre o Brasil e Uruguai, e a rivalidade Brasil-Argentina.

O Brasil era visto com reservas por seus vizinhos, particularmente devido às afinidades com os Estados Unidos —com exceção do período Jânio Quadros e João Goulard (1961-64), caracterizado pela política externa independente - PEI⁴⁸— e por conta de algumas de suas ações que levantavam suspeitas quanto às possíveis intenções sub-hegemônicas na região. As maiores resistências vinham por parte da Argentina e do Chile.⁴⁹

⁴⁷ A pesquisa vai se referir ao *cone sul* como os quatro países formadores do Mercosul e seus membros associados Bolívia e Chile.

⁴⁸ A PEI foi uma tentativa de ampliar a autonomia brasileira no plano internacional. Com o objetivo de não aceitar os condicionantes impostos pela bipolaridade do período da Guerra Fria, tinha entre suas características a diversificação das relações externas. *Foi considerado um ponto de inflexão na história contemporânea* da política externa brasileira. Ver HIRST, M. A Política Externa do Brasil no contexto da Guerra Fria.

⁴⁹ GONÇALVES & MIYAMOTO. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984, 1993: 211.

Uma das tentativas de aproximação ocorreu em 1967, quando os países da região se encontraram na I Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, que discutiu a integração física regional e tentou instituir mecanismos para uma maior cooperação entre os países de acordo com o que determinava a Alalc. A reunião foi marcada por constrangimentos, relativos à análise da tendência de crescimento desigual do comércio sub-regional e à preponderância do Brasil como exportador de produtos industrializados e os demais países como exportadores de matérias primas. Essa crítica desfavorável fez com que o projeto para um acordo de desenvolvimento conjunto da bacia do Prata tivesse dificuldade em progredir.⁵⁰

Contudo, a partir dessa Reunião, os chanceleres passaram a se encontrar anualmente e constituíram um organismo denominado Comitê Intergovernamental Coordenador - CIC, integrado por representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, sediado em Buenos Aires. O Comitê tinha a responsabilidade de dar impulso à integração física da região por meio de ações coordenadas entre os países membros.

A cooperação dada no período não conseguiu obter êxito, em razão da separação do tema energia da discussão de integração física no tocante ao aproveitamento hidrelétrico. Isso porque a temática causava desentendimentos entre Brasil, Paraguai e Argentina e graças ao ressurgimento de velhas visões geopolíticas, expressadas pelas posições dos governos militares dos países da sub-região.⁵¹

Nesse sentido, a questão das fronteiras do Salto das Sete Quedas,⁵² no Rio Paraná, se transformou em um contencioso diplomático entre Brasil e Paraguai, quando estes trocaram notas e declarações nas respectivas imprensas nacionais, reivindicando cada qual seus direitos sobre o patrimônio natural e sobre o

⁵⁰ CERVO, A. Relações Internacionais na América Latina, 2001: 224.

⁵¹ *Idem*: 236.

⁵² O Salto de Sete Quedas ou Guairá era a maior cachoeira do Rio Paraná, entre Brasil e Paraguai, e que desapareceu após a construção da usina hidrelétrica de Itaipu.

aproveitamento do rio para produção energética.⁵³ Após longas negociações, os países chegaram a um acordo em 1966, intitulado Ata das Cataratas, para proceder a um levantamento das potencialidades energéticas das Sete Quedas e revertê-las em benefícios comuns.

Com a Ata das Cataratas a diplomacia brasileira iniciava uma verdadeira intervenção cirúrgica no cone sul, de largo alcance político, cimentando uma definitiva aliança com o Estado paraguaio.⁵⁴

Dessa Ata saiu o contrato de Itaipu,⁵⁵ assinado em abril de 1973, cujo objetivo era construir uma usina hidrelétrica binacional, pondo fim às divergências sobre o aproveitamento do Rio Paraná.

A Argentina via na construção da usina uma ameaça à segurança do país, pois se preocupava com o controle do nível do rio deixado sob a responsabilidade do Brasil. Desse modo, para viabilizar Itaipu, Brasil e Paraguai assinaram com Argentina o Acordo Tripartido, em 1979, resolvendo o litígio e ao mesmo tempo dando início à cooperação entre os vizinhos.⁵⁶

Outro momento de estreitamento de laços na sub-região, deu-se em 1982, durante a Guerra das Malvinas entre Argentina e Grã-Bretanha, quando a diplomacia brasileira declarou seu apoio às reivindicações argentinas, ainda que não concordasse com o conflito armado.⁵⁷

No ano de 1985, José Sarney, pelo Brasil, e Raul Alfonsín, pela Argentina, iniciaram negociações com o objetivo de criar maior cooperação entre seus respectivos países. Como resultado, assinaram no final do mesmo ano, a Declaração do Iguaçu, importante manifestação da vontade política de aproximação

⁵³ CERVO, A. Relações Internacionais na América Latina, 2001: 214.

⁵⁴ GONÇALVES & MIYAMOTO. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984, 1993: 221.

⁵⁵ A usina ficou pronta em 1985 e é administrada conjuntamente pelo Brasil e Paraguai. Segundo o acordo firmado, os dois países têm a mesma participação na produção de energia e o que não é consumido pelo Paraguai é vendido ao Brasil. Ver HOFMEISTER, W. O Brasil e seus vizinhos: Reivindicação de Liderança Regional na América do Sul, 2003: 28-29.

⁵⁶ Sobre o processo de Itaipu ver CAUBET, 1991.

⁵⁷ HOFMEISTER, W. O Brasil e seus vizinhos: Reivindicação de Liderança Regional na América do Sul, 2003: 20.

entre os dois países. A Declaração expressou uma variedade de temas e reafirmou, entre outros pontos: o apoio brasileiro aos direitos da Argentina sobre o arquipélago das Malvinas, a decisão de acelerar o processo de cooperação e integração bilateral de suas economias, no âmbito da retomada democrática da região.⁵⁸

Na seqüência, em 1986, esses presidentes assinaram a Ata para a Integração Argentino-Brasileira —baseada em princípios, que mais tarde dariam suporte ao Tratado de Assunção, como: flexibilidade para proporcionar os ajustes necessários ao longo do processo, simetria no sentido de harmonizar políticas específicas relativas a concorrência entre os setores e equilíbrio dinâmico para garantir uma integração setorial mais uniforme— que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica - PICE.

Em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento,⁵⁹ objetivando a eliminação gradual de todas as barreiras tarifárias ou não e a coordenação de políticas macroeconômicas, para que desta forma, fosse criado um ambiente favorável, nos dez anos seguintes, a um espaço econômico comum.

O projeto bilateral de *unir-se para crescer* buscava uma abertura equilibrada e gradual, cuja meta era criar um comércio de produtos semi-elaborados e ao mesmo tempo estabelecer uma leve fronteira ao comércio externo.⁶⁰

É interessante observar que o acordo Brasil-Argentina tinha uma essência desenvolvimentista, no qual a concepção de preferências comerciais e de produção de complementaridades intra-setoriais se confundiam com a própria idéia de integração. No entanto, essa concepção não se traduziu no Mercosul, pois as políticas econômicas desse passaram a se voltar, fundamentalmente, para uma melhor conformação e inserção no quadro das exigências de competitividade

⁵⁸ Ver Declaração do Iguazu. Anexo I: 108.

⁵⁹ Ver Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

⁶⁰ MINVIELLE apud SANTOS, M. A importância da infra-estrutura logística para os processos de integração do Brasil com o Cone Sul, 2002: 18.

impostas pelos processos de liberalização dos mercados e de sua integração global.⁶¹

No que diz respeito à aproximação argentino-brasileira, iniciada em 1985, o professor argentino Aldo Ferrer a destaca como ponto de partida para a criação do Mercosul:

(...) o Mercosul começa por uma iniciativa argentino-brasileira, em Foz do Iguaçu em 1985, quando os presidentes Alfonsín e Sarney se reuniram e decidiram que a democracia recuperada dos países teria pela frente uma agenda de desafios e problemas nos campos político e social e no campo das relações internacionais, e que juntos poderiam se fortalecer para poderem se defender melhor dos desafios do sistema internacional, aproveitar melhor as oportunidades e ampliar as fronteiras de nossos desenvolvimentos nacionais.⁶²

A relação entre ambos os países se desenvolveram no retorno da democracia e da recuperação em escala internacional da imagem da América Latina como área pacífica que buscava o desenvolvimento.⁶³

Nos anos 90 ocorreram importantes transformações nesses países, tanto do ponto de vista político, com o restabelecimento efetivo da democracia, quanto econômico, com a implementação do neoliberalismo. Assim, foram eleitos democraticamente na Argentina, o peronista Carlos Menem e, no Brasil, Fernando Collor de Mello. O novo governo argentino se lançou totalmente à política neoliberal, na tentativa de estabilizar a economia, e o governo brasileiro iniciou uma política de liberalização dos mercados um pouco mais gradual que o país

⁶¹ CAMARGO, S. União Européia e Mercosul: Convergências e Divergências, 1999: 12.

⁶² Tradução minha: (...) el Mercosur comienza por una iniciativa argentino-brasileña, en Foz de Iguazú en 1985, cuando los presidentes Alfonsín y Sarney se reunieron y decidieron que la democracia recuperada de los dos países tenía por delante una agenda de desafíos y problemas en el campo político y social y en el campo de las relaciones internacionales, y que juntos podíamos fortalecernos para poder defendernos mejor de los desafíos del sistema internacional, aprovechar mejor las oportunidades y ampliar las fronteras de nuestros desarrollos nacionales. Ver FERRER, A. Conferência Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul, 2006: 1.

⁶³ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 87.

vizinho. Do lado uruguaio, chegou ao poder Luis Alberto Lacalle, que também implementou medidas liberalizantes.⁶⁴

Assim, os presidentes neoliberais da Argentina e do Brasil se propuseram a acelerar o processo de abertura comercial, firmando junto à Aladi, em 1990, a Ata de Buenos Aires ou Acordo de Complementação Econômica, que antecipava para fins de 1994 o prazo para a criação de um mercado comum. O Uruguai, conhecendo as intenções de ambos os lados e prevendo os benefícios que a integração Brasil-Argentina poderia lhe oferecer futuramente, solicitou participação no projeto. Desse modo, a incorporação do Uruguai, bem como do Paraguai ao processo, levou à criação do Mercosul.

Paralelamente, em 1991, Brasil e Argentina criaram a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares - Abacc, cujo objetivo foi inspecionar o uso pacífico dos materiais nucleares, pondo fim completamente a qualquer desconfiança entre as partes na questão de segurança.

É relevante destacar que a década de 1980 foi a virada expressiva para um processo de integração a longo prazo entre os países do cone sul. Amado Cervo conclui que:

Duas séries de fatores explicam essa virada estratégica: por um lado, a herança do pensamento político e a ação diplomática que, linearmente sob o aspecto teórico e intermitentemente sob o prático, promoveram entendimento e cooperação, embora de alcance limitado; por outro, a superação de entraves históricos e a conseqüente remoção de entulhos ao movimento de integração dos países da América Latina.⁶⁵

Portanto, a criação do Mercosul foi resultado especialmente de dois fatores: o processo de aproximação entre os países do cone sul, dentro do qual as relações Brasil-Argentina e a retomada da democracia tiveram grande importância e de um pano de fundo neoliberal.

⁶⁴ Cabe destacar esse contexto para entender melhor a importância do modelo econômico na influência da centralidade econômico-comercial do Mercosul. Ver GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 88.

⁶⁵ CERVO, A. Relações Internacionais na América Latina, 2001: 257.

Assim, foi criado o Mercado Comum do Sul - Mercosul em março de 1991, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Tratado ditou os princípios norteadores do bloco, bem como o dotou de uma estrutura institucional provisória, prevendo para o ano de 1994, após o período de transição, o estabelecimento de uma estrutura definitiva.

No preâmbulo do Tratado de Assunção consta:

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; (...)

Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme objetivo do Tratado de Montevideu de 1980; (...)

Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas bases para a união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados; Acordam: (...) constituir um Mercado Comum, que deverá ser estabelecido em 31 de dezembro de 1994.⁶⁶

Para a conformação do Mercosul, o Tratado previu a execução dos seguintes pontos: livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, por meio de um programa de liberalização comercial, com reduções tarifárias progressivas, seguidas da eliminação de restrições não-tarifárias ou de medidas de efeito equivalente; estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum - TEC; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; harmonização de legislações nacionais em áreas pertinentes ao avanço do processo de integração. O Tratado é resultado da decisão dos Estados partes em ampliar suas dimensões com objetivo de alcançar melhor inserção no sistema internacional, caracterizado cada vez mais pelo processo de globalização e regionalização.⁶⁷

Apesar de ser o instrumento jurídico mais importante do Mercosul, o Tratado de Assunção é um acordo-quadro que criou as bases para o mercado comum,

⁶⁶ Ver Tratado de Assunção.

⁶⁷ Ver site oficial do Mercosul.

definindo os objetivos e meios para alcançá-lo, mas não o estabeleceu concretamente. A tratativa destacou a importância do crescimento econômico com justiça social e demonstrou preocupações em áreas da educação, cultura, meio ambiente, integração física e política. A extensão do Mercosul expressa no Tratado demonstrou que a integração deveria ser mais ampla do que uma integração puramente econômica. Porém, como veremos a seguir, o bloco não conseguiu superar concretamente o viés economicista devido, por um lado, à força do neoliberalismo na construção do bloco, e por outro, às macropolíticas que ficaram presas aos interesses nacionais de cada Estado parte.

Quanto ao processo de tomada de decisões, o Tratado estabeleceu dois critérios: a intergovernamentalidade e um sistema decisório baseado no consenso.⁶⁸ Assim, ao mesmo tempo em que conferem aos Estados partes peso de igualdade na tomada de decisões —já que qualquer país poderia vetar um encaminhamento— esta igualdade acaba sendo relativa, pois a intergovernamentalidade possibilita que países mais fortes economicamente exerçam pressões segundo seus próprios interesses. Isto poderia ser minimizado se fosse instituído um modelo supranacional.

Cabe destacar que o Tratado de Assunção se inscreveu no processo de convergência para a integração latino-americana previsto pela Aladi. A referência no preâmbulo do documento, mesmo não sendo imprescindível, tem importante consequência jurídica, pois a inserção na institucionalidade da Aladi, fez com que o Mercosul se beneficiasse automaticamente das exceções previstas para as áreas de integração regional nas normas do GATT-OMC. O Tratado também reafirmou as convicções expressas nos tratados de instituição da Alalc e Aladi, de que a integração não é um objetivo isolado, visa a ampliação dos mercados como instrumento para a busca do desenvolvimento.⁶⁹

⁶⁸ Ver Capítulo II: 58.

⁶⁹ GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 99.

Em dezembro de 1991 foi firmado o Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias que instituiu um sistema arbitral para o Mercosul, determinando que para cada caso que não tenha conseguido ser solucionado mediante negociações diretas seria instalado um tribunal *ad hoc* composto de três árbitros, para resolvê-lo.⁷⁰ Em fevereiro de 2002, este sistema foi aperfeiçoado com a assinatura do Protocolo de Olivos, que derogou o Protocolo de Brasília e seu regulamento.⁷¹

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, fundamentou a estrutura institucional definitiva do Mercosul, reafirmando a competência de órgãos e comissões já existentes, previstas no Tratado de Assunção, e criando outros para gerir o funcionamento do bloco. Determinou assim que a estrutura institucional do Mercosul contaria com os seguintes órgãos: Conselho Mercado Comum-CMC, o Grupo Mercado Comum-GMC, a Comissão de Comércio do Mercosul-CCM, a Comissão Parlamentar Conjunta-CPC, o Foro Consultivo Econômico e Social-FCES e a Secretaria Administrativa do Mercosul-SAM.⁷²

O Protocolo é um instrumento fundamental, pois ao fortalecer a personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul, junto a Aladi e ao GATT, lhe atribui competência para negociar, em nome próprio, acordos com países extra-bloco, grupos de países e organismos internacionais. Ademais, introduziu discussões na área da cooperação, indo mais a fundo sobre os pontos acima apresentados, delegando responsabilidades entre os órgãos e comissões criadas.

Segundo Renato Bauman e Carlos Mussi:

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único, em diversos sentidos. De imediato, é provável que não exista no planeta outro grupo de países de dimensões tão díspares e com pretensão de constituir uma União Aduaneira. Além disso, nenhum outro exercício no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intra-regionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum

⁷⁰ Ver Protocolo de Brasília para solução de controvérsias, dezembro 1991.

⁷¹ Ver Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul.

⁷² Ver Artigo 1, Protocolo de Ouro Preto.

outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.⁷³

O Mercosul não consegue superar as imperfeições de sua União Aduaneira, devido a dificuldade em liberalizar todos os produtos —atualmente não há mais tarifas sobre os produtos comercializados entre os quatro Estados partes, com exceção de automóveis e açúcar— e em equalizar todas as tarifas extra-bloco, tendo já vencido os prazos estabelecidos para a implementação do mercado comum.⁷⁴ O último prazo estabelecido foi até 31 de dezembro de 2001, que foi prorrogado novamente, sem data prevista.

Do ponto de vista político, o Mercosul foi estabelecido sob princípios democráticos e embora não constasse explicitamente o termo nos dois primeiros documentos oficiais mais importantes — o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto— os governos dos Estados partes demonstraram a preocupação em assegurar a legitimidade das negociações realizadas no interior do processo. Conseqüentemente, buscaram incorporar na definição da estrutura institucional expressa no Protocolo de Ouro Preto, bem como ao longo do tempo, a participação da sociedade civil.⁷⁵ Logo, o ideal democrático teve desdobramentos não apenas no plano institucional, como também no compartilhamento de valores políticos e morais.⁷⁶

⁷³ BAUMANN & MUSSI. Mercosul: então e agora, 2006: 2.

⁷⁴ Supõe-se que o estabelecimento de uma União Aduaneira provoca a liberdade de circulação das mercadorias a partir de uma política comercial comum, que será aplicada nos acordos com países terceiros. PORTO & FLÓRES JR. Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul, 2006: 16.

⁷⁵ A participação da sociedade civil no âmbito do Mercosul é um tema ainda bastante controverso. Muitos setores da sociedade criticam o tratamento dado pelo bloco para essa questão. Parte das críticas gira em torno do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul - FCES, órgão estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto, em relação especialmente a dois pontos: o primeiro, porque o FCES não contempla em sua plenária ampla gama de representação dos diversos setores da sociedade, tendo suas seções nacionais compostas em sua maioria por setores econômicos e trabalhistas; o segundo é em relação ao papel do Foro no Mercosul, já que o FCES foi criado para ser um espaço de consultas sobre temas de preocupação da sociedade e em dez anos de criação só foi consultado pelos órgãos superiores —CMC, GMC— três vezes. Sobre o último ponto ver Declaración de Córdoba: El FCES peticona una mayor e efectiva participación de la sociedad civil organizada en el proceso de integración de la región, julho 2006.

⁷⁶ OLIVEIRA & MARIANO & VIGEVANI. Democracia e atores políticos no Mercosul: 183, 195.

O termo democracia constou pela primeira vez na Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, afirmando que *a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento* do bloco. A cláusula democrática foi assinada efetivamente no Protocolo de Ushuaia, em julho de 1998, ratificando a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul.⁷⁷ Chile e Bolívia, como membros associados do bloco, também aderiram ao Protocolo.⁷⁸

Uma Declaração Presidencial sobre diálogo político foi assinada em junho de 1996, estabelecendo um mecanismo de consulta e concertação política com o objetivo de ampliar a cooperação política entre os membros; examinar as questões internacionais de interesse entre as partes e buscar posições conjuntas e; considerar assuntos de interesse político comum junto a outros países ou organizações internacionais.⁷⁹

O presente estudo defende que existe um projeto político no Mercosul, caracterizado não só pelo compromisso democrático, como também pelas concepções de paz,⁸⁰ confiança e harmonia, incorporadas no diálogo entre os países. A decisão de integrar as economias nacionais requer toda uma harmonização em matéria de legislação e um forte acordo político entre as partes, a partir de uma visão compartilhada sobre um futuro projeto de desenvolvimento comum aos membros. O objetivo ambicioso demonstrado nas tratativas assinadas como protocolos e declarações oficiais de presidentes e agregadas ao Tratado de Assunção, ampliou o escopo de interesse dos Estados para uma integração que vai além da questão comercial ou puramente econômica.

A implantação da cooperação em áreas como educação, justiça, cultura, infra-estrutura, energia e meio ambiente demonstram coerência com a estratégia

⁷⁷ Ver Declaração sobre Compromisso Democrático.

⁷⁸ Ver Protocolo de Ushuaia.

⁷⁹ Ver Declaração Presidencial sobre Diálogo Político.

⁸⁰ Ver Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como zona de Paz.

de estabelecimento de uma integração política. Podem ser citados: o projeto escolas bilíngües de fronteira; Orquestra Sinfônica do Mercosul; Universidade do Mercosul; estabelecimento do sistema conjunto de informação ambiental; entre outros.

Em relação ao tema ambiental, por exemplo, foi assinado em junho de 2001, o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, que exprimiu *a importância da temática ambiental na agenda de consolidação e aprofundamento do Mercosul*, mediante a cooperação mútua entre as partes e *a necessidade de contar com um marco jurídico que regulamente as ações relativas à proteção ambiental e manutenção dos recursos naturais do Mercosul*.⁸¹ É interessante destacar a utilização da expressão *recursos naturais do Mercosul* ao invés de recursos naturais dos Estados partes do Mercosul, em uma demonstração objetiva da tentativa de visualizar o espaço regionalizado do bloco com um todo e não como partes separadas. Este acordo ambiental é relevante ao inaugurar, entre outras coisas, *a inclusão de considerações ambientais na tomada de decisões adotadas pelo bloco e a participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais*.⁸²

O Mercosul é um elemento de estabilidade regional, pois ao aprofundar os vínculos econômicos e políticos, diminuiu as possibilidades de fragmentação. Nesse sentido, o nível de interdependência já é uma realidade no bloco, o que faz com que os Estados-membros e seus respectivos atores públicos e privados atuem de forma mais cuidadosa, entendendo o jogo político do cenário regional do qual fazem parte.

Entretanto, o Mercosul, da mesma forma como a regionalização na América Latina, assumiu um caráter mais econômico, privilegiando medidas de liberalização comercial, livre circulação de bens e serviços, entre outros. Esse modelo de regionalismo aberto, ao caminhar fundamentalmente em seus objetivos comerciais,

⁸¹ Ver Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. MERCOSUL/CMC/DEC. No 02/01.

⁸² *Idem*. Cap. I, Art.3.

encontrou dificuldades para implementar e aprofundar e ambiciosa meta política a qual se propusera. E mesmo no plano comercial, no qual a integração tem sido mais forte, o bloco continua como uma União Aduaneira imperfeita, ou seja, ainda não concluiu o segundo nível no caminho da integração. Ademais, apesar da Tarifa Externa Comum adotada, esta ainda apresenta diversos problemas e a cada crise financeira no interior dos países, medidas salvaguardas são adotadas e, com isso, novas flexibilidades adiam a adoção completa da TEC.

Os dezesseis anos de existência do Mercosul esbarraram em contrastes e assimetrias existentes entre os países membros e enfrentaram problemas econômicos, especialmente no final da década de 90 e início do novo milênio, quando a grave crise argentina sobrecarregou as relações com o Brasil e com todo o bloco.⁸³ Outros obstáculos surgiram na tentativa de promover a convergência das condições macroeconômicas da região e mudar a pauta de negociações, substituindo as intermináveis controvérsias sobre balança comercial e interesses setoriais por temas efetivamente relevantes para o futuro da integração.

Além das dificuldades internas ao bloco, variáveis externas também tiveram influência nos rumos trilhados pelo Mercosul. Um exemplo é a relação entre os países do bloco com os Estados Unidos, unilaterais ou multilaterais. Essa relação criou adversidades e em muitos casos foi utilizada como estratégia dos países menores para obtenção de melhores vantagens nas negociações intra-Mercosul.⁸⁴ O estabelecimento das negociações para a Área de Livre Comércio das Américas – Alca e, particularmente, a Reunião Ministerial da Alca de 2001, em Miami, Estados Unidos, que instituiu um prazo para a criação da Alca em 2005, provocou um grande impacto sobre o Mercosul, causando constrangimentos políticos entre Brasil e Uruguai, essencialmente, pois o primeiro queria que o Mercosul negociasse em bloco e fosse mais rígido em relação às negociações e o segundo queria que o bloco

⁸³ HOFMEISTER, W. O Brasil e seus vizinhos: Reivindicações de Liderança na América do Sul, 2003: 22.

⁸⁴ Isso será analisado com mais profundidade no segundo capítulo.

fosse mais flexível e em algumas vezes ameaçou negociar isoladamente. Isso acabou acontecendo com as negociações para um Tratado sobre Investimentos entre Uruguai e Estados Unidos, assinado finalmente em 2006.

A questão das assimetrias entre os países do Mercosul podem ser percebidas em vários níveis, que vão deste a economia até mesmo em relação a como cada povo assimila a idéia da integração. O Paraguai é um exemplo, pois apesar de certo entusiasmo em relação ao Mercosul por parte dos presidentes que assumiram o governo paraguaio, desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 até o governo iniciado em 2003 por Nicanor Duarte, a maioria da população paraguaia não está convencida de que o bloco possa produzir efeitos positivos para o crescimento e desenvolvimento do país, haja vista os poucos ganhos efetivos que o Paraguai teve desde o estabelecimento do Mercosul. A contrariedade explicitada por esse posicionamento às relações com os países vizinhos também se remetem às diferenças históricas ocorridas a partir da Guerra do Paraguai, e do questionamento do Tratado de Itaipu e Yaciretá, assinado com Brasil e Argentina, respectivamente, que produziram dívidas que o país tenta amortizar.

Esse posicionamento sobre o Mercosul é bem diferente do que se passa, em geral, no entendimento das populações do Brasil, Argentina, e mesmo Uruguai, onde a sociedade civil ligada aos movimentos e organizações sociais vêem o Mercosul —apesar das críticas sobre funcionamento e foco econômico— como alternativa para produzir certo equilíbrio a hegemonia dos Estados Unidos na região. Há um caminho muito extenso pela frente no sentido de transformar o Mercosul em um processo de natural assimilação por parte dos povos dos países membros, para que estes se sintam parte do mesmo.⁸⁵

Por fim, dizer que o Mercosul é uma utopia não corresponde à realidade. A existência do Mercosul em termos políticos é uma realidade, bem como em termos

⁸⁵ Os dois últimos parágrafos são comentários baseados em uma análise empírica a partir do acompanhamento das Cúpulas Presidenciais realizadas no período 2003-2007, bem como a partir da participação em reuniões e seminários promovidos por organizações sociais desses países.

comerciais. A questão é como se dá essa existência política e como é o processo decisório. Como já visto, a criação do Mercosul foi realizada a partir do interesse de governos e não como um projeto político de Estado, e isso acaba dificultando a implementação do mesmo. Esse será um dos assuntos que pautarão o próximo capítulo.

Compreensão da natureza do poder no Mercosul

A finalidade deste capítulo é desenvolver uma discussão teórica entre as principais abordagens explicativas da integração regional, apontando as diferenças entre elas e analisando a aplicabilidade ou não destas teorias ao projeto político do Mercosul.

Ao buscar respostas para a questão central da dissertação, ou seja, por que o Mercosul encontra dificuldades para implementar seu projeto político, percebeu-se que existe ligação entre essa questão e a deficiência em encarar o debate sobre supranacionalidade, à medida em que o processo de integração permanece preso ao exercício do poder soberano de cada Estado nacional. Notou-se que a problemática está intrinsecamente ligada à natureza do processo decisório no interior do bloco, bem como da particularidade do processo de integração desenvolvido pela experiência Mercosul.

As abordagens teóricas da integração regional e sua aplicabilidade ao Mercosul

De acordo com os conceitos apresentados na introdução, a integração regional pode ser entendida como *situação* ou *processo* e que para obter sucesso em seus objetivos precisa ser fundamentada em um elemento crucial chamado *coesão*.¹ Outro ponto destacado foi que a integração proposta pelo Mercosul, apesar de estabelecida no modelo de regionalismo aberto e da dificuldade em colocar em prática seus objetivos extra-econômicos, vai além dos chamados acordos de comércio.²

A partir da análise da integração na América Latina, especialmente da Alalc e da Aladi, foi apontado que os projetos sub-regionais e a vinculação dinâmica

¹ Ver Introdução: 3.

² Ver capítulo I: 30.

entre eles é um caminho mais viável à integração do que a promoção de um processo que pretenda integrar uma grande região ao mesmo tempo, como foi o caso da Alalc.

De acordo com esta perspectiva, o estudo da integração atravessa as áreas em que se divide a ciência política e é um objeto relevante tanto para o âmbito nacional, via construção do Estado-Nação, quanto para o internacional, via integração regional.³ Inicialmente, cientistas políticos que estudaram esta matéria enfatizaram soluções institucionais para os problemas derivados das grandes guerras e da instabilidade política, focando na idéia da integração política e econômica mundial.⁴

Assim, o fenômeno integração regional foi estudado com muita intensidade durante os anos 1950 e 1960. Depois disso, o estudo foi retomado somente nos anos noventa, com o ressurgimento do debate promovido pelas novas iniciativas integradoras e o aprofundamento da integração na Europa.

O entendimento do tema influenciou a criação, nos anos 1950, das Comunidades Européias. As teorias existentes que explicam a integração podem ser divididas em abordagens políticas e econômicas. No presente estudo, deu-se prioridade àquelas políticas,⁵ em concordância com a posição de alguns autores como Robert Gilpin⁶ que entendem que as abordagens econômicas, apesar de valiosas, fornecem uma explicação insuficiente para a integração, já que assumem a política apenas como uma tomada de posição e se ocupam, exclusivamente, das conseqüências decorrentes desta decisão política, ou seja, não analisam suas causas.

Basicamente, foram escolhidas cinco escolas que trabalham com o tema integração regional, são elas: federalismo, neofuncionalismo, neo-realismo,

³ PORRAS, J. Una revisión crítica a la teoría de la integración regional, 1997: 29; 30.

⁴ GILPIN, R. Global Political Economy, 2003: 348.

⁵ Isto é, teorias das relações internacionais do campo da ciência política.

⁶ GILPIN, R. Global Political Economy, 2003: 345.

neoinstitucionalismo e intergovernamentalismo. Cabe ressaltar que, com exceção do neofuncionalismo, as outras abordagens teóricas não tiveram a integração regional como foco em sua elaboração, sendo adequações de teorias mais amplas.

Além das cinco teorias, foi trabalhada ainda uma perspectiva mais recente denominada *convergencyalismo intergovernamental*, que pode ser aplicada mais diretamente ao caso Mercosul, no tocante ao processo de tomada de decisões.

A primeira é o Federalismo, que entende a integração regional como um processo no qual são criadas instituições para as quais os Estados, visto como principais atores, transferem soberania de forma voluntária. Para os federalistas como Carl Friedrich,⁷ o projeto integracionista decorreria da decisão política dos Estados no âmbito da busca pela paz. O objetivo final desse processo é uma união federativa. A teoria federalista enfatiza as instituições supranacionais, a democratização do processo, a equilibrada divisão de poderes entre as autoridades supranacionais e estatais, e avaliam o êxito do processo somente no caso em que seja constituído um governo central.⁸

A escola federalista também é caracterizada por possuir não só abordagem teórica, mas também um teor ativista interessado em desenvolver uma teoria de ação para uma federação regional. No que diz respeito à integração regional, esta teoria não a considera como um exemplo de federalismo maduro, mas sim como um federalismo emergente.⁹

Porém, esta linha é muito criticada por não oferecer um exemplo concreto que sustente seus argumentos, mesmo porque não há indícios claros de que a curto e médio prazo possam ocorrer organizações supranacionais que assumam competências próprias dos Estados, como, por exemplo, a defesa da ordem pública. Nem mesmo a União Européia, o caso de maior sucesso integrador, conseguiu

⁷ Para Friedrich, o federalismo enquanto processo tem que estar vinculado a uma série de sistemas relacionais, assim como a integração. TARQUINI, M.C. Federalismo e integração, 1998: 4.

⁸ PORRAS, J. Una revisión crítica a la teoría de la integración regional, 1997: 34

⁹ *Idem*: 44.

atingir tais resultados. Do mesmo modo, não cabe utilizar o federalismo para investigar a integração mercosuliana, já que o histórico da integração e os efeitos até agora obtidos por ela, além de não contemplarem os objetivos federalistas, são muito diferentes do que essa abordagem propõe.

A segunda escola a ser analisada é a neofuncionalista —desenvolvida especialmente por pesquisadores norte-americanos— que surge na teoria das Relações Internacionais como uma ferramenta para entender a criação de instituições que desempenham funções específicas dentro do sistema internacional.¹⁰ É talvez uma das teorias mais estudadas em relação à integração regional e é a principal revisão crítica de outra teoria denominada funcionalismo.¹¹

Cabe destacar que o neofuncionalismo teve como ponto de partida o conflito ideológico promovido pela Guerra Fria e as indagações que surgiram a respeito de como *eliminar a guerra como instituição social*. A resposta dada foi a criação da chamada comunidade de segurança, a quem Karl Deutsch definiu como uma *comunidade política internacional em um espaço onde as pessoas dividam uma cultura, instituições e práticas políticas suficientemente fortes para a manutenção da paz*.¹²

Deutsch vai utilizar como instrumental analítico a teoria sistêmica,¹³ na qual todo sistema social deve cumprir quatro funções fundamentais para se tornar permanente: a manutenção de padrões essenciais; a adaptação ao ambiente; a consecução de objetivos do sistema; e a integração das três funções anteriores com as expectativas dos indivíduos e seus respectivos papéis. Desta forma, a

¹⁰ VIGEVANI, T. Globalização e Regionalização no MERCOSUL: a intervenção dos sindicatos no processo de integração, 1995: 03.

¹¹ A teoria clássica funcionalista, desenvolvida por David Mitrany, considera que a interdependência é provocada pela incapacidade dos Estados-Nação para resolver seus problemas econômicos, sociais e tecnológicos, chamados de "problemas técnicos". A solução seria estabelecer redes de cooperação, que não estão limitadas apenas a um ou outro setor. Pois as soluções coletivas para um setor geram a necessidade de colaborar funcionalmente com outros.

¹² OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001: 13.

¹³ O autor utiliza a perspectiva sistêmica de Talcott Parsons.

integração regional seria a criação de um novo sistema ou a consequência provocada pela transformação de um sistema anterior.¹⁴

No entanto, esta concepção inicial não abrangia um processo de integração política mais denso, pois estava muito centrada no debate sobre guerra e paz. Nesse sentido, Ernest Haas, a partir da observação do processo de integração da Europa e por meio do método de formulação e verificação de hipóteses, elaborou o que passou a ser chamada de linha neofuncionalista.

O neofuncionalismo baseia sua análise no processo decisório e na atuação dos atores na dinâmica de integração. Segundo Haas, a integração, em geral, é um processo em que o Estado transfere para uma entidade maior suas expectativas excludentes de benefícios.¹⁵ Para ele, integração política é:

um processo no qual atores políticos são levados a mudar sua lealdade, expectativas e atividades em direção a um novo centro cujas instituições possuem poder sobre estados nacionais. Estes atores são os grupos de interesse, as elites de todos os grupos políticos que participam das decisões importantes.¹⁶

No neofuncionalismo, a tomada de decisão é entendida como o resultado da disposição dos países de negociarem e, por isso, possui uma lógica diferente dos outros tipos de negociações internacionais. Essa especificidade levaria ao estabelecimento de instituições supranacionais, que formulariam com mais facilidade interesses comuns ao longo do processo, graças a sua desvinculação com o poder nacional dos Estados-partes.¹⁷ Percebe-se exatamente o contrário no processo decisório do Mercosul, pois o sistema intergovernamental presente no bloco, intrinsecamente vinculado ao poder nacional, dificulta o estabelecimento de interesses comuns, já que visa garantir os interesses próprios de cada Estado parte.

¹⁴ MARIANO, K. Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina, 2004: 30.

¹⁵ *Idem*: 20.

¹⁶ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política: 16.

¹⁷ VIGEVANI, T. Globalização e Regionalização no MERCOSUL: a intervenção dos sindicatos no processo de integração, 1995: 7.

Assim, a concepção teórica neofuncional assume a idéia do funcionalismo de que é na área econômica que se encontram as condições mais favoráveis para a realização da integração. Para o autor, o compromisso de criar um mercado comum é de todos os temas o mais condizente com uma rápida integração regional. Entretanto, Haas discorda da análise funcionalista de que basta apenas a participação dos governos para que a integração seja exitosa. Para ele, isso só acontece quando o processo possibilita o envolvimento de todos os grupos sociais que tenham interesse nos setores que serão integrados¹⁸ ou quando os grupos de interesse tomam consciência das vantagens trazidas pelo processo de integração.

Isso quer dizer que a integração regional só será efetivamente concreta quando o critério subjetivo das expectativas das elites for satisfeito, ou seja, se as expectativas das elites econômicas e políticas forem próximas das demandas e benefícios decorrentes desse processo.¹⁹

Haas desenvolveu um instrumental teórico que determina que cada função tem que ter a capacidade de criar novas funções, para se expandir e, a cada nova etapa, fortalecer a anterior. Isso viria dinamizar o processo de cooperação e integração. Esta noção, denominada *spillover*,²⁰ pressupõe a existência de um núcleo funcional que dá origem à integração regional, porque contém uma capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo de seu trajeto atores e setores importantes para o processo.²¹

Sendo assim, a *iniciativa burocrática-estatal* da integração se esparramaria para a sociedade, estabelecendo reações contra ou a favor do processo, o que

¹⁸ PORRAS, J. Una revisión crítica a la teoría de la integración regional, 1997: 32.

¹⁹ VIGEVANI, T. Globalização e Regionalização no MERCOSUL: a intervenção dos sindicatos no processo de integração, 1995: 8.

²⁰ O termo *spillover* não possui tradução específica para a língua portuguesa, seu significado está relacionado ao “transbordamento” de algo que se inicia em um determinado ponto e se “esparrama”. A maioria dos estudiosos do neofuncionalismo consideram o *spillover* como uma reformulação da “Doutrina de Ramificação” desenvolvida por David Mitrany.

²¹ HIRST, M. Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR, 1991: 38.

levaria a integração à uma dinâmica própria, *menos dependente da vontade política dos governos*.²²

Desta forma, o neofuncionalismo pressupõe que há condições democráticas para uma integração bem sucedida, já que diferentes atores sociais participam ativamente do processo de integração, facilitando sua propagação e manutenção.²³ Confere também importância à ação dos Estados, pois é por meio deles que as instituições democráticas como os partidos políticos e os parlamentos, identificam e procuram conciliar os diversos interesses em jogo.

Um dos mais importantes pressupostos da teoria é a democratização do sistema político, inerente ao sucesso da integração regional, já que permite a participação dos diferentes grupos sociais nesse processo, provocando o *spillover*. O incremento da atuação dos atores promove a necessidade de gerenciar estes interesses, que por sua vez necessitam de regulamentação, o que vai sustentar em parte o prosseguimento da integração.

Nessa perspectiva, a questão democrática passa a ser um elemento essencial no processo de integração, pois pressupõe-se que o aumento da participação das elites em cada unidade política produzirá o aumento da participação da população na vida pública.²⁴

Portanto, a teoria neofuncional apesar de não explicar o ponto de partida do processo de integração, obteve sucesso na justificativa das causas de sua posterior expansão.²⁵

A importância que a percepção neofuncionalista dá ao papel desempenhado pelos atores sociais no contexto da integração, bem como o destaque dado ao

²² MARIANO, K. Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina, 2004: 21.

²³ MALAMUD, Presidencialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience, 2003: 23.

²⁴ VIGENANI, T. Globalização e Regionalização no Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração, 1995: 09.

²⁵ MALAMUD, Presidencialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience, 2003: 26.

pressuposto democrático, são abordagens que servirão para a análise do caso Mercosul.

Isso porque, por um lado, um dos elementos que possibilitaram a criação do Mercosul foi a noção de que valores comuns estavam se consolidando nas sociedades dos Estados-parte, particularmente a democracia, tendência essa confirmada mais tarde pela Declaração sobre Compromisso Democrático²⁶ e pelo Protocolo de Ushuaia. Por outro lado, apesar da abertura à participação social ser ainda muito restrita, percebe-se cada vez mais o interesse de atores sociais pela discussão sobre os rumos do Mercosul ou mesmo intervindo diretamente na instituição, seja a partir de mecanismos formais, como o Foro Consultivo Econômico e Social, seja na incidência dentro dos sub-grupos de trabalho, reuniões especializadas ou nas demais atividades desenvolvidas pelo bloco.

A idéia neofuncional de que as instituições supranacionais atuam como elemento fundamental para garantir a continuidade da integração ainda não pode ser aplicada à experiência do Mercosul, já que apenas no final de 2006 foi criada a primeira instância supranacional da organização: o Parlamento do Mercosul. Devido à tão recente iniciativa, não é possível avaliar ainda quais serão seus desdobramentos. Essa idéia serve de interesse ao presente estudo, na busca de entendimento sobre o porquê da diferença entre o discurso de estabelecer uma instituição supranacional e a prática realizada no bloco que permanece presa ao exercício de atuação de cada Estado nacional.

A crise do neofuncionalismo, provocada pela evolução que tomava a integração europeia devido a resistência do general francês Charles De Gaulle— presidente da França no período de 1944 a 1946 e de 1958 a 1969— em aumentar o grau de supranacionalidade das Comunidades Europeias, colocou a lógica expansiva proposta pelo *spillover* em cheque. Com isso, deixou espaço para os postulados da escola neo-realista.²⁷

²⁶ Ver Declaração sobre Compromisso Democrático.

²⁷ PORRAS, J. Una revisión crítica a la teoría de la integración regional: 33.

O neo-realismo é o resultado de uma avaliação e revigoração da escola realista, muito estudada pela disciplina relações internacionais. Kenneth Waltz lançou a teoria sistêmica ao realismo, partindo do princípio de que os Estados não atuam de forma estática no sistema internacional, mas interagem com outros atores não-estatais, por isso suas decisões têm relação direta a esta influência.

O neo-realismo mantém as principais suposições do realismo clássico ao entender a política internacional como uma relação entre Estados com objetivo de acumular poder, todavia começa a considerar a interação destes com os demais atores do sistema. A teoria sistêmica é utilizada em parte no terceiro capítulo, para explicar as mudanças de rumo no interior do Mercosul.

Teoricamente, são poucas as possibilidades para o estabelecimento da cooperação e de uma relação pacífica entre os Estados. Nesse sentido, aplicado à integração, a projeção internacional dos Estados e a manutenção da hegemonia dos grupos políticos é a questão central para se compreender esta teoria.

A concepção neo-realista defende que a integração regional não é mais que uma estratégia dos Estados para aumentar seu poder, que é entendido como autonomia internacional, segurança militar, influência diplomática e sub-hegemonia regional ou sub-regional.²⁸

Marcos Aurélio Oliveira, em seu livro *Mercosul e Política*, descreve a aplicabilidade ou não da teoria neo-realista para a integração regional latino-americana, especialmente para o Mercosul, a partir de três enfoques: econômico, geográfico e geopolítico.

O enfoque economicista caracteriza-se essencialmente por sua vertente comercial, presente na criação da Alalc e Aladi, como também na criação do Mercosul. Para esse aspecto, o sucesso da integração é a ampliação das trocas e o crescimento do investimento externo direto. A crítica principal a esta abordagem puramente econômica é que o aumento das trocas regionais deve-se tão e

²⁸ PORRAS, J. Una revisión crítica a la teoría de la integración regional: 33.

simplesmente à retirada de barreiras a tais atividades, desta forma, bastaria um acordo tarifário e de redução dos entraves comerciais ao invés de um acordo de maior fôlego e que abranja tantos outros temas, como é o caso do Mercosul.²⁹

Outro enfoque, denominado geográfico, diz respeito aos projetos de integração física. Esta discussão vem desde a criação da Alalc, quando diversas instituições realizavam estudos sobre viabilidade de estabelecer um sistema de transportes na região. Os defensores deste enfoque acreditam que *o Mercosul é o nóculo político de este processo de transformações geoeconômicas no Cone Sul e a rede de transportes a ser construída, a principal característica do projeto.*³⁰

Contudo, esta posição é criticada, pois não há uma relação absoluta de causalidade entre o Mercosul e a criação de uma rede de transportes. Seguramente o bloco deu novo ânimo a esses projetos, mas é relevante ter em mente que os mesmos são mais antigos que o próprio Mercosul e que após dezesseis anos da assinatura do Tratado de Assunção pouca coisa andou nesse sentido.

O último enfoque é o geopolítico que percebe o Mercosul e as outras iniciativas de integração na América Latina como parte de uma política de resistência à influência dos Estados Unidos na região e ressalta que as potencialidades geradas pela integração em matéria econômica e política possibilitarão uma melhor inserção dos países latino-americanos no cenário internacional. Destaca também que a dimensão geopolítica do Mercosul é importante porque permitiu a cooperação e a confiança mútua entre Argentina e Brasil, resultando na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – Abacc, mencionada no capítulo anterior.³¹

Em uma análise mais profunda, o enfoque geopolítico revela uma das maiores fragilidades do Mercosul que é a centralidade da tomada de decisões no poder Executivo de cada Estado parte. Como veremos mais adiante, as decisões

²⁹ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política: 38; 40.

³⁰ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política: 40.

³¹ Ver Capítulo I: 30.

mais importantes são tomadas por iniciativas presidenciais e, em muitos casos, são também conjunturais, revelando pouca análise e sustentação técnica.³²

O neoinstitucionalismo é uma teoria das relações internacionais que enfoca a necessidade de criação de instituições internacionais para resolver as falhas do mercado, as crises econômicas, bem como os problemas derivados da ação coletiva³³ provenientes da integração econômica e política. Assim, as instituições internacionais promovem a cooperação e criam os incentivos para que os Estados solucionem suas disputas.³⁴

Para os neoinstitucionalistas, os Estados são os principais atores do sistema internacional e seu comportamento varia de acordo com o chamado *auto-interesse*. A importância das instituições internacionais é que somente elas podem alterar as percepções estatais sobre *auto-interesse*.

Um dos teóricos mais importantes dessa escola é Robert Keohane. Ele defende a tese de que a presença de instituições internacionais no sistema internacional influencia o comportamento dos Estados. Para o autor, os Estados criam essas instituições e os regimes internacionais para alcançar seus objetivos, por via de uma ação coletiva limitada.³⁵

Essa corrente aborda os impactos causados pelas instituições internacionais sobre a ação estatal e as causas de possíveis transformações no interior dessas instituições. A presença de instituições internacionais no sistema mundial é essencial para analisar a cooperação entre os Estados, pois se supõe que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais ao impactarem os fluxos de informação e as negociações; a habilidade dos

³² OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política: 44.

³³ A ação coletiva foi uma expressão desenvolvida por Mancur Olson dentro da ciência política para explicar a motivação de indivíduos de participar de grupos e associações. Segundo a lógica da ação coletiva, indivíduos que descobrem ter interesses comuns se juntam de forma voluntária para buscar benefícios e passam a atuar de forma cooperada. A perspectiva de Olson é a maximização da utilidade – aí se remetendo ao utilitarismo. Keohane e outros teóricos institucionalistas e neoinstitucionalistas das relações internacionais vão adotar esta terminologia.

³⁴ GILPIN, R. Global Political Economy, 2003: 353.

³⁵ KEOHANE, R. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics.

governos de controlar o cumprimento dos compromissos e; as expectativas em torno dos acordos internacionais.³⁶

A perspectiva neoinstitucional encontrou eco nas opiniões dos grupos políticos, que aceitam os argumentos sobre o interesse dos Estados em cooperar no contexto regional onde as instituições são vistas como organizações que proporcionam ganhos significativos ao resolver problemas coletivos.³⁷ *A análise institucionalista permite, em última instância, entender quais são os canais de representação das demandas emergentes da sociedade, que irão influenciar a formulação da política externa.* A intervenção de grupos de interesse no processo de tomada de decisão dos governos é um elemento particularmente recente na teoria de relações internacionais.³⁸

Ao aplicar o neoinstitucionalismo ao entendimento da integração regional — lembrando que essa corrente de pensamento não levou à criação de uma teoria própria da integração— pode-se dividir em dois pontos principais. Em primeiro lugar, a teoria define que os blocos permanecem importantes enquanto servem para ajudar os Estados-membros a alcançar seus objetivos políticos e econômicos. Porém esta perspectiva, que remete ao racionalismo institucional,³⁹ é limitada no sentido em que vislumbra apenas uma das possíveis intenções da criação de uma forma de organização regional e ignora as outras dimensões importantes do processo. Isso vale para a análise sobre a integração promovida pelo Mercosul, pois além de não levar em conta as dimensões sociais e culturais no processo, não considera a interdependência estabelecida entre os países de um determinado bloco com o avanço do processo de integração.

³⁶ MARIANO, K. Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina, 2004: 12.

³⁷ COLEMAN, J. Foundations of social theory, 1990: 97.

³⁸ MARIANO, K. Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina, 2004: 9.

³⁹ O neoinstitucionalismo é uma revisão da teoria institucionalista. Esta última costuma ser dividida por alguns autores em três correntes: escolha racional, histórica e sociológica.

Em segundo lugar, a abordagem neoinstitucionalista se torna bastante útil ao captar a idéia de que os efeitos das pressões domésticas e de interesses das elites políticas sobre a integração econômica e política seriam importantes para distribuir os efeitos da integração. Isto é, os grupos ganhadores apoiariam a mesma, enquanto que os grupos perdedores se oporiam. Nesse sentido, os líderes políticos seriam guiados pelas conseqüências da integração para sua própria sobrevivência política e em que os interesses nacionais, via o que a maioria determina, facilitariam ou desencorajariam a participação do respectivo país no processo de integração.⁴⁰

A corrente intergovernamentalista, ou mais especificamente, o intergovernamentalismo neoliberal, considera que os Estados são atores racionais e seu comportamento reflete as pressões sofridas internamente, por meio de grupos sociais, e externamente, provocadas pelo ambiente internacional.⁴¹ A interdependência econômica entre os países é tida como condição fundamental para a integração, isso quer dizer que os interesses econômicos são a principal força da integração regional.⁴²

Desta forma, o intergovernamentalismo entende que a integração pode ter impactos, especialmente, econômicos sobre as sociedades envolvidas no processo, por isso, os governos são pressionados a encontrar soluções alternativas para os problemas desencadeados pela integração. Estas soluções devem ser compartilhadas entre todos os países parceiros do processo, para não criar constrangimentos. Como exemplo, pode ser citada a decisão brasileira de aumentar unilateralmente o imposto de importação de automóveis, por pressão do setor

⁴⁰ GILPIN, R. *Global Political Economy*, 2003: 354.

⁴¹ MARIANO, K. *Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina*, 2004: 10.

⁴² GILPIN, R. *Global Political Economy*, 2003: 354.

automobilístico, sem consultar os outros países membros do Mercosul, criando desentendimentos com a Argentina particularmente.⁴³

O intergovernamentalismo —assim como anteriormente nos referimos às outras escolas estudadas com exceção do neofuncionalismo— não é uma teoria própria da integração regional, mas sim uma concepção teórica das relações internacionais que pode ser aplicada à integração regional, a partir de proposições sobre o papel do Estado em uma cooperação multilateral. Alguns autores, porém, discordam deste pressuposto, pois acreditam *que a integração regional distingue-se da cooperação multilateral justamente pelo fato de promover mudanças significativas nos Estados envolvidos*. Assim, consideram o intergovernamentalismo *como uma teoria parcial, útil para explicar as principais barganhas na integração, mas não o processo em si*.⁴⁴

Existe certa imprecisão em relação à definição de intergovernamental, já que alguns estudiosos entendem o termo como uma contraposição à supranacionalidade, ou ainda quando o confundem com internacional. Os três níveis —intergovernamental, supranacional e internacional— são características que distinguem tipos de instituições, mas um não se opõe ou anula o outro. Instituições como a União Européia possuem em seu interior esses três níveis de organização.⁴⁵

Desse modo, as organizações intergovernamentais são aquelas em que os interesses são localizados e expressos via governos; as organizações internacionais são associações voluntárias entre sujeitos do direito internacional, na maioria das vezes formadas por Estados e; as supranacionais são instituições formadas a partir da cessão de parte da soberania estatal em nome de um coletivo, desta forma, os Estados parte aceitam respeitar obrigatoriamente as normas de tal organismo.

⁴³ MARIANO, K. Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina, 2004: 11.

⁴⁴ MORAVCSIK 1994 apud MARIANO, K. Nova visão das teorias de integração regional: um modelo para a América Latina, 2004: 12.

⁴⁵ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001: 61.

Para Malamud, ao contrário da crítica feita ao neofuncionalismo, 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 a construção e manutenção de uma atitude que transcenda este campo específico.⁴⁶

Segundo o autor:

Os Intergovernamentalistas, entretanto, não oferecem razões adicionais para um maior desenvolvimento da integração. De acordo com essa perspectiva, cada decisão sobre integração é vista como independente de qualquer acordo anterior. Os Estados enfrentariam uma situação “nova” sempre que eles se engajassem em negociações para alcançar um acordo internacional, e o objetivo de assumir novos “compromissos concretos” não é pensado para construir constrangimentos acumulados pela ação autônoma do Estado. Certamente, os constrangimentos derivados da crescente interdependência não são negados pelos intergovernamentalistas; ao invés disso, seu argumento central é que os Estados permanecem no controle e todas as decisões-chave são intergovernamentais.⁴⁷

Dois autores intergovernamentalistas, em especial, analisaram a integração europeia por meio dessa ótica. Enquanto Andrew Moravcsik vê a União Europeia essencialmente como um regime intergovernamental estabelecido com o objetivo de coordenar a interdependência econômica por meio da coordenação política negociada, James Coleman destaca que as relações intergovernamentais privilegiam os Estados como guardiões da legislação supranacional. Assim, a perspectiva intergovernamental conclui que os Estados desempenham um papel central na tomada de decisão e no processo político das instituições das quais fazem parte.

⁴⁶ MALAMUD, A. *Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience*, 2003: 36.

⁴⁷ Tradução minha: Intergovernmentalists do not, however, provide additional reasons for the further development of integration. According to their stand point, each decision regarding integration is seen as independent from any preceding agreement. States would face a “blank” situation whenever they engaged in negotiations for reaching an international accord, and the goal to grant new “credible commitments” is not thought to build accumulative constraints for autonomous state action. To be sure, constraints derived from increasing interdependence are not denied by intergovernmentalism; rather, their core argument is that states stay in control and all key decisions are intergovernmental. Ver MALAMUD, A. *Regional Integration in Latin America*, 2003: 10.

Essa perspectiva pode ser aplicada ao caso do Mercosul quanto ao processo de tomada de decisão que se restringe ao plano estatal, no âmbito do poder Executivo, de cunho essencialmente presidencialista. Esse assunto será trabalhado na segunda parte do presente capítulo, utilizando inicialmente a próxima vertente teórica a ser analisada, o convergencialismo intergovernamental.

O processo de tomada de decisões do Mercosul: centralidade no Executivo

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, que marca a criação do Mercosul, e, posteriormente, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto e dos demais Protocolos, o bloco teve como objetivo central a constituição de um mercado comum, o que significa a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, bem como perspectivas de integração política e social entre seus países membros. Este objetivo ambicioso amplia o escopo de interesse dos Estados para uma integração que vá além da questão comercial ou puramente econômica.

Foram assinados protocolos sobre diálogo político, compromisso democrático, segurança e paz, cooperação na área jurídica, entre outros, que demonstram a coerência com a estratégia política e com o argumento de que o Mercosul não é apenas uma União Aduaneira, estágio atual em que se encontra, mas sim um projeto político regional de pretensões mais amplas. A criação do bloco, como apontado no primeiro capítulo,⁴⁸ se inscreve numa estratégia de maior inserção no contexto internacional globalizado e como alternativa de desenvolvimento para os países da região.

Todavia, apesar das metas políticas e econômicas, o Mercosul encontra muitas dificuldades para sua implementação. Muitas dessas atreladas ao fato de que o bloco foi e continua sendo conduzido por meio da vontade política dos governos dos Estados partes, particularmente por seus líderes executivos, o que não propicia a criação de um arcabouço institucional dotado de mais poder e mais

⁴⁸ Ver Capítulo I: 30.

coerente com o propósito de seu projeto. Em outras palavras, porque não estabelecer uma instituição supranacional no Mercosul que conviva com outros organismos de escala governamental?

Os pontos a seguir propõem a análise teórica da natureza do poder no Mercosul, relevantes para tentar responder estas e outras questões propostas pelo presente estudo.

Partindo do princípio de que nenhuma das abordagens teóricas analisadas conseguiu explicar inteiramente a experiência do Mercosul, observa-se agora o diagnóstico que se auto-intitula uma *visão contextualizada do Mercosul*, ou seja, o *convergencialismo intergovernamental*, concepção proposta por Marcos Aurélio Oliveira.⁴⁹ O autor procura descrever a originalidade do projeto Mercosul, tendo em conta o conflito entre a vontade da sub-região em inserir-se no sistema global sem as assimetrias que marcam sua história e as limitações para realizar este objetivo. Assim, ele divide sua análise em quatro grandes enfoques: convergencialismo exógeno, globalização regionalizada, assimetria transfederativa⁵⁰ e pragmatismo intergovernamental.

O convergencialismo exógeno baseia-se na junção de duas vertentes endógenas: a trajetória histórica regional e a conjuntura sub-regional, com uma vertente exógena: o contexto internacional. Tanto os antecedentes históricos da integração latino-americana, como a conjuntura sub-regional de todo o processo de aproximação Brasil-Argentina, quanto o contexto internacional da época, caracterizado pelo fim da bipolaridade e as novas relações internacionais de poder, vão produzir efeitos sobre a criação do Mercosul. Esses três aspectos foram trabalhados no primeiro capítulo.⁵¹

⁴⁹ Ver OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001.

⁵⁰ Não entraremos no enfoque assimetria transfederativa – que engloba a ideologia das vantagens comparativas, os mitos de benefício do Mercosul para o Nordeste brasileiro, a elaboração do discurso nordestino de Mercosul e os anti-discursos do Merconorte e Mercoeste – pois acreditamos que o tópico transcende as preocupações desta pesquisa relacionadas ao Mercosul.

⁵¹ Ver no Capítulo I: 25.

O segundo enfoque é chamado globalização regionalizada: a forma como se realizam os objetivos econômicos dos Estados-membros do Mercosul. Segundo esse aspecto, a integração regional não é um fim em si mesma, mas um meio para os países se integrarem à economia global.

A globalização regionalizada associa as transformações econômicas em cinco variáveis:⁵²

- a) Fim do papel econômico do Estado como empresário e fortalecimento de sua função como coordenador e organizador de políticas econômicas e sociais;
- b) Abandono do protecionismo como norma e idéia de mercado nacional, adoção de um protecionismo seletivo e da concepção de mercado regional e global;
- c) Abertura para o capital externo de setores considerados estratégicos: comunicações, bancos.
- d) Estímulo a fortes setores industriais regionalmente instalados, como a indústria automotiva;
- e) Aumento considerável das exportações, consideradas indicador de integração global e capacidade competitiva.

Porém, tais processos são contraditórios, pois se dão em contextos políticos diversos interna e externamente. Apesar da política econômica da região ser complementar à estratégia de um projeto regionalista, ela não deve ser confundida com o próprio Mercosul, já que foi concebido não na linha desenvolvimentista promovida pela Cepal, mas de acordo com as políticas neoliberais propagadas na época de sua criação. A característica que mais pode ser associada ao bloco é o desenvolvimento do comércio intra-regional e o papel do capital externo como motor do crescimento econômico.

Por fim, o terceiro enfoque é o pragmatismo intergovernamental, que se caracteriza pela análise do intergovernamentalismo representado pelas relações Brasil-Argentina que se convergem no processo de construção e institucionalização do Mercosul. O primeiro aspecto desse ponto retoma a discussão da teoria

⁵² OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001: 76.

intergovernamental sobre supranacionalidade e intergovernamentalismo. O modelo supranacional, por ser uma das características da integração europeia, é muitas vezes utilizado como parâmetro para comparar o bloco com as novas iniciativas regionalistas. Porém, este caráter deve ser considerado mais como metodológico do que dogmático.⁵³

Apesar de conceber —em documentos e declarações oficiais— a fundação e *ativação crescente* de instâncias não-governamentais, especialmente para dar lugar a interesses privados comuns, e supranacionais que possam apoiar na construção do bloco, o Mercosul foi baseado em organismos intergovernamentais. O Tratado que o fundou *não prevê instituições verdadeiramente comunitárias, com possibilidades de realizar políticas comuns, com certa autonomia de veto aos Estados. Em todos os órgãos do Mercosul, decide-se por consenso.*⁵⁴ Essa estrutura foi fundamentada com base na idéia de proporcionar flexibilidade e gradualismo ao processo integrador, reservando aos membros ampla liberdade de ação, sem necessidade de se submeter aos interesses e decisões autônomas de uma instância comunitária.⁵⁵

Há que se considerar que a base intergovernamental do Mercosul está intrinsecamente ligada aos interesses nacionais do Brasil e da Argentina, conformados em geral pela combinação de desenvolvimento e ampliação da participação econômica e política no cenário internacional.

De maneira geral, os conflitos em estabelecer estruturas com mais poder no Mercosul dizem respeito, especialmente a três fatores: *aos interesses decorrentes da histórica rivalidade entre os dois países, da vontade brasileira em impor-se*

⁵³ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001: 61.

⁵⁴ Tradução minha: no prevé instituciones verdaderamente comunitarias, con posibilidades de realizar las políticas comunes, con cierta autonomía del veto de los Estados. En todos los órganos del Mercosur se decide por consenso. GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 103.

⁵⁵ PENA & ROZEMBERG. Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur, sus fortalezas y debilidades, 2004

*hegemonicamente na região*⁵⁶ e, ao mesmo tempo, não desejar perder sua soberania, e por causa das ameaças de um ou outro país do bloco em assinar acordos com os Estados Unidos.

Sobre esse primeiro fator, Brasil e Argentina tiveram relações muito difíceis desde os tempos coloniais e mesmo nunca tendo havido conflitos fronteiriços relevantes, a contínua competição *por prestígio* entre os dois marcou grande parte da história de ambos, com exceção de poucos momentos de aproximações como avanços nas trocas comerciais durante a década de 30 e o curto período da PEI. Durante a Segunda Guerra Mundial e após seu término, a disputa se acirrou quando *o Brasil desenvolveu forte vínculo com os EUA, [e] a Argentina conscientemente buscava [buscou]*⁵⁷ *uma 'terceira posição',*⁵⁸ *isolada dos EUA.*⁵⁹ As relações só melhoraram em finais dos anos 1970, desde então a aproximação entre os dois países tem aumentado. Cabe destacar que o governo de Menem, especialmente no primeiro mandato de 1989 à 1994, deu clara prioridade à aproximação com os Estados Unidos ao direcionar a política externa argentina ao país, com vistas a melhorar sua imagem no contexto internacional.⁶⁰

O segundo fator diz respeito à política implícita brasileira de pretensão à liderança regional. O Brasil tem buscado durante sua história recente expandir seu potencial nacional e desta forma se integrar na economia global. Desde a década de 70, o país tem avançado nessa busca, tanto frente aos Estados Unidos, quanto em relação aos vizinhos da América do Sul.⁶¹ No entanto, apesar de conquistar maior

⁵⁶ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001: 62.

⁵⁷ O autor mudou o tempo verbal da frase e por isso foi colocado o tempo correto entre colchetes.

⁵⁸ Grifo do autor.

⁵⁹ HOFMEISTER, W. O Brasil e seus vizinhos: Reivindicação de Liderança Regional na América do Sul, 2003: 20.

⁶⁰ ONUKI, J. O Mercosul e a incoerência da política externa argentina, 2002.

⁶¹ Nos últimos anos destaca-se a tentativa brasileira em angariar apoio para obter assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; a participação da missão da ONU no Haiti a partir da coordenação da missão no país e o envio de tropas brasileiras; a criação de um Fundo Global contra a Pobreza por meio de novos mecanismos de financiamento ao desenvolvimento como taxação de passagens aéreas; entre outras iniciativas.

visibilidade na cena internacional, pelo aumento substancial das exportações e pela grande diversidade de relações que mantém, não conseguiu avançar tanto no que se refere ao caráter político.⁶² Assim, o receio de uma possível fragilidade da posição brasileira no Mercosul no caso de ter de cumprir determinações as quais não teria interesse, fez com que o Brasil, mais precisamente o Ministério das Relações Exteriores, pressionasse para o estabelecimento e manutenção de estruturas intergovernamentais no bloco.

O terceiro fator corresponde à mediação de forças que produzem as relações de poder no interior do Mercosul. Por diversos momentos, países membros utilizam como formas de pressão a aproximação com os Estados Unidos para fazer valer seus interesses e para frear os países mais fortes do bloco, de maneira que os interesses fiquem equilibrados e/ou por vezes gerando conflitos políticos no Mercosul.

A ameaça Argentina em aderir ao Nafta, quando o país considerou seriamente sua adesão ao bloco norte americano, pode ilustrar esse terceiro fator. A intenção argentina, todavia, foi impossibilitada em razão da não aprovação do *fast track*, atualmente denominado *Trade Promotion Authority*-TPA, que é a autorização que o Legislativo estadunidense concede ao Executivo para este poder conduzir as negociações comerciais.

Outro exemplo foi o acordo para instalação de bases militares dos EUA no Paraguai e outras ações que vão neste sentido e que podem ser constatadas na declaração do vice-presidente paraguaio Luis Castiglioni, que expressou a necessidade do Mercosul buscar novos caminhos para que o Paraguai não viesse a fazê-lo por si só. Após viagem aos Estados Unidos, onde se reuniu com representantes do governo do país, ele declarou: *O Paraguai tem que ser cada vez mais exigente e dar sinais claros e categóricos de que está disposto a buscar outros*

⁶² GINESTA, J. El Mercosur y su contexto regional e internacional, 1999: 104.

*caminhos, novas vias de integração com outras regiões, se não se encontram as soluções na região do Mercosul.*⁶³

E por último, o Acordo Marco de Comércio e Investimentos-TIFA assinado entre Uruguai e Estados Unidos, em janeiro de 2007, apesar dos esforços da diplomacia brasileira em convencer os uruguaios a não ir em frente com a iniciativa. O acordo, da forma como está estabelecido, não afeta a tarifa externa comum do Mercosul, mas deixa em aberto possibilidades futuras para um acordo de livre comércio com os EUA, fato que aí sim afetaria o coração do Mercosul, pois o Uruguai teria que sair do bloco, segundo declaração do Ministro das Relações Exteriores do Brasil Celso Amorim.⁶⁴

Retomando o intergovernamentalismo exógeno, outro aspecto é o institucionalismo mínimo. O Tratado de Assunção previu o estabelecimento de um mercado comum como forma de realizar os *objetivos estratégicos do projeto de integração da sub-região*. Para conduzir as negociações do bloco, estabeleceu o Conselho Mercado Comum - CMC, órgão supremo de condução política e tomada de decisões, do qual fazem parte os Ministros de Relações Exteriores e de Economia — Fazenda— dos Estados partes. Nas primeiras reuniões do CMC, previstas inicialmente como anuais, os presidentes dos países e suas equipes participaram ativamente das mesmas, o que demonstra o papel central do poderes executivos nacionais no processo.⁶⁵

Também foi instituído o Grupo Mercado Comum - GMC, organismo executivo do Mercosul, cujo objetivo é cumprir as decisões do CMC e assegurar a efetivação da construção do mercado comum. O GMC tem ainda a responsabilidade de instituir os sub-grupos de trabalho, grupos *ad-hoc* e órgãos técnicos para assessorá-lo. Conta com representantes de cada país membro. Foi prevista a criação da

⁶³ Paraguai quer novos caminhos para o Mercosul. Agence France-Press: 18/06/2005.

⁶⁴ Amorim diz que tratado de livre comércio Uruguai-EUA não condiz com Mercosul. Inesc: 26/01/2007.

⁶⁵ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política, 2001: 63.

Comissão Parlamentar Conjunta - CPC, órgão de representação do Legislativo dos Estados partes no bloco, mas de caráter consultivo.

O Protocolo de Ouro Preto, posteriormente, reafirmou a continuação do trabalho desses órgãos e constituiu a Comissão de Comércio do Mercosul - CCM, encarregado de apoiar o GMC na aplicação de instrumentos de política comercial comum; o Foro Consultivo Econômico e Social - FCES, que contempla a representação de setores econômicos e sociais e o único a garantir a presença de setores para além das burocracias estatais; e a Secretaria Administrativa do Mercosul - SAM, com função operativa. Pode-se notar que o Protocolo de Ouro Preto expressou um compromisso favorável ao intergovernamentalismo, mantendo toda a estrutura existente de natureza intergovernamental.⁶⁶

A estrutura institucional aprovada no Protocolo de Ouro Preto foi modificada algumas vezes, como forma de buscar soluções para problemas de gestão e para fortalecer a dimensão política do Mercosul. Destacam-se três: a criação do Foro de Consulta e Concertação Política - FCCP, organismo auxiliar ao CMC, com o propósito de contribuir na consolidação e expansão da dimensão política do Mercosul e no aprofundamento do diálogo entre os membros plenos e associados;⁶⁷ a transformação da SAM, em 2003, em Secretaria do Mercosul - SM e passou a ter função técnica, tendo como objetivo principal *constituir um espaço de reflexão comum*, algo até então inexistente no interior do bloco;⁶⁸ e a criação em 2006 do Parlamento do Mercosul, primeiro órgão supranacional, substituindo a Comissão Parlamentar Conjunta - CPC.⁶⁹

É relevante destacar que o esquema institucional do Mercosul não garante uma participação efetiva e expressiva dos diversos setores da sociedade civil. Em

⁶⁶ *Idem*: 67.

⁶⁷ O FCCP foi estabelecido por meio da decisão CMC/DEC N°. 18/98.

⁶⁸ A SM foi criada por meio da decisão CMC/DEC N°. 26/03.

⁶⁹ A criação do Parlamento do Mercosul deu-se por meio da aprovação da decisão CMC/DEC N°. 49/04 e do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. O Parlamento já está em pleno funcionamento e teve sua primeira sessão em 07 de maio de 2007, em Montevideú. Ver Capítulo III: 87.

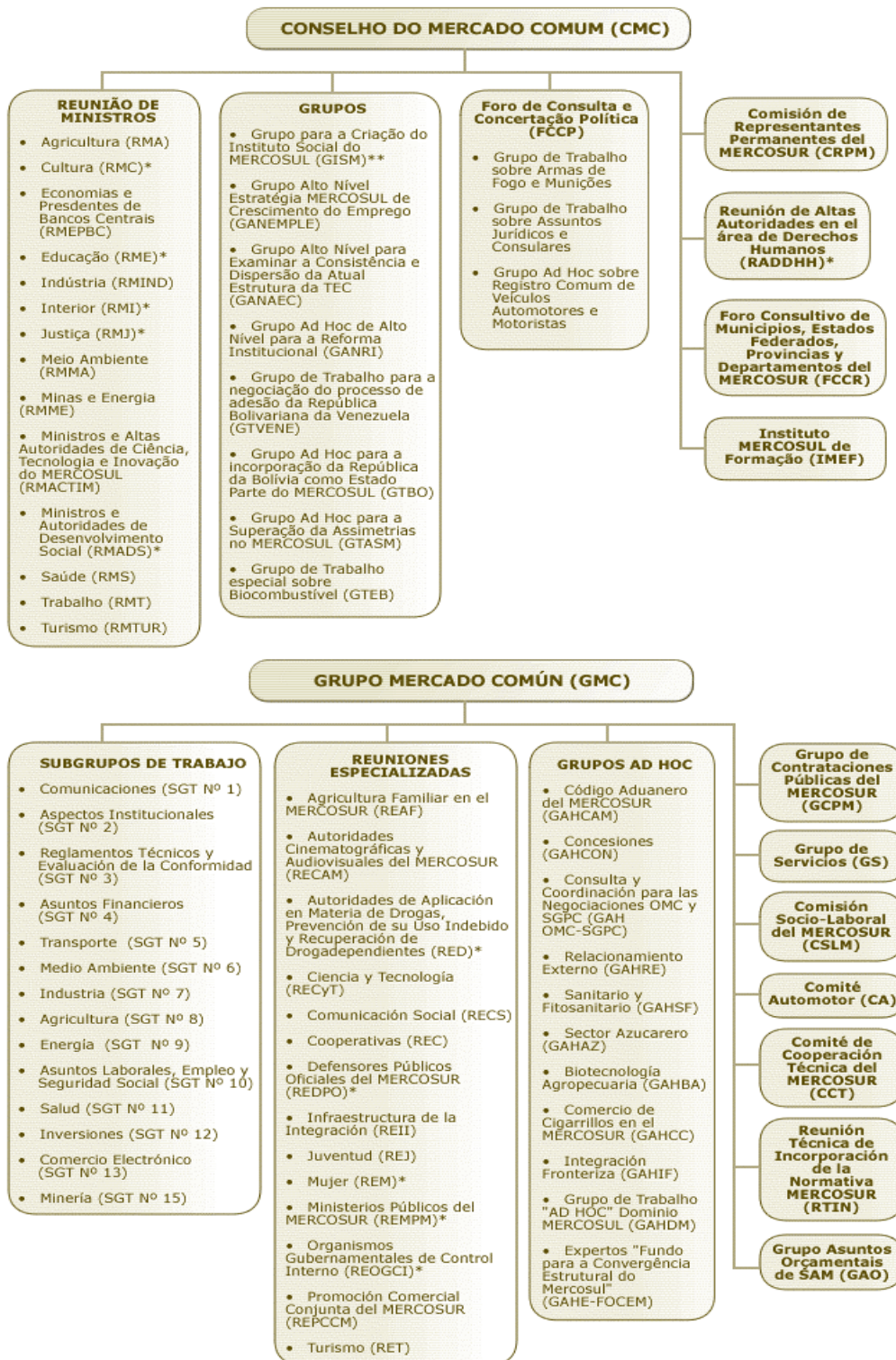
parte porque seu espaço oficial dentro do bloco fica restrito ao FCES, que apesar de prever a participação do denominado terceiro setor juntamente com representantes patronais e de trabalhadores, não conta com a representação da maioria dos setores da sociedade. Em parte porque nos outros espaços em que há possibilidade de participação, como é o caso da Reunião Especializada da Agricultura Familiar – REAF e da Reunião Especializada da Mulher –REM e em alguns sub-grupos de trabalho, o status da representação é de observador. Este déficit institucional e de participação, como é apontado por alguns autores e setores sociais, dificulta o enraizamento do processo de integração para além do campo governamental, bem como não ajuda a fortalecê-lo como um todo.

A estrutura institucional do Mercosul contava até 2003 com aproximadamente duzentos e cinquenta organismos, foros e grupos, alguns de caráter permanente e outros estabelecidos *ad doc*.⁷⁰ Os noventa e cinco organismos mais importantes do bloco, podem ser apreciados no organograma abaixo:

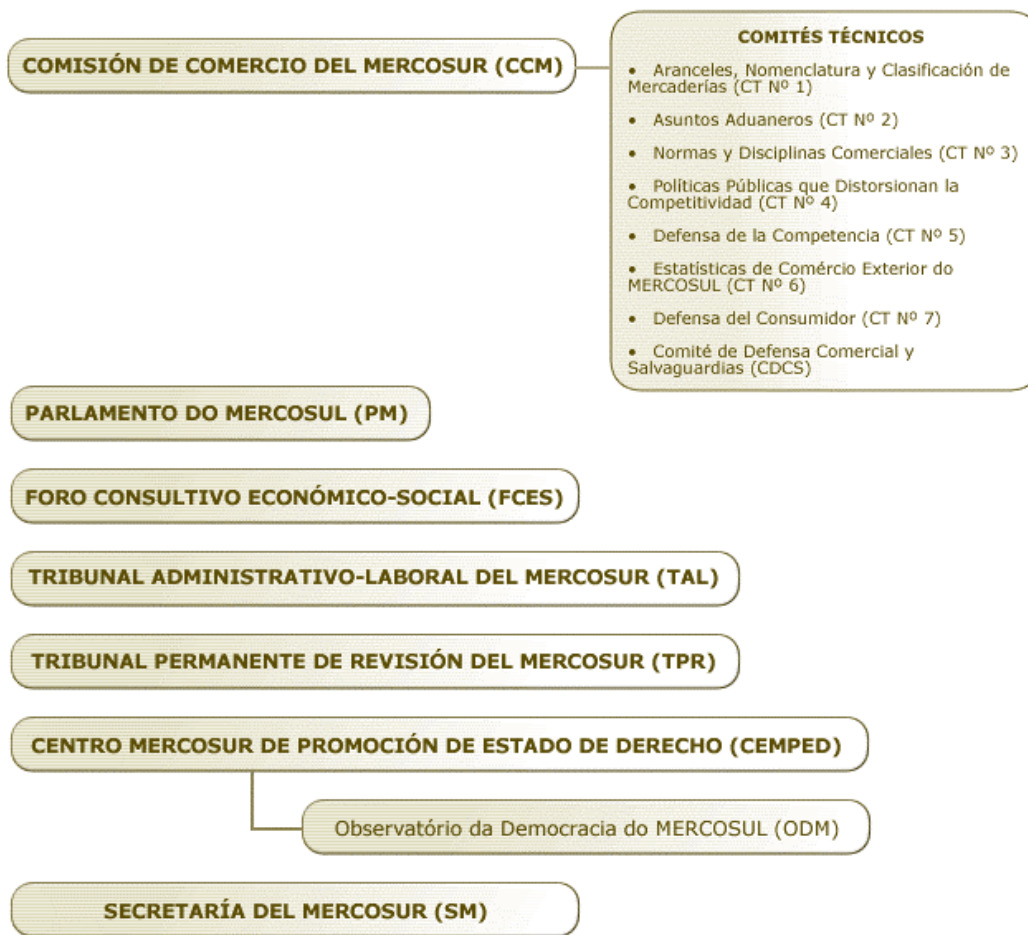
⁷⁰ SANCHEZ, M. Pontos críticos da participação da sociedade civil no Mercosul, 2005:7.

Quadro 2

Estrutura Institucional do Mercosul⁷¹



⁷¹ O organograma institucional do Mercosul foi extraído do site oficial do bloco e é datado de 20 de maio de 2007. É necessário sublinhar que a cor e a mistura de idiomas presentes no quadro – português e espanhol – é de responsabilidade da fonte e não da presente pesquisadora.



* Reuniões Coordenadas pelo Foro de Consulta e Concertação Política
 ** Reuniões Coordenadas pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL

Fonte: Mercosul <http://www.mercosur.int> acesso em 24/05/2007.

A resposta dos governos à estrutura institucional foi processada em duas frentes compostas pela estrutura ministerial formada pelas Reuniões de Ministros, Reuniões Especializadas, sub-grupos de trabalho e pela representação diplomática tradicional com assento em quase todos os organismos criados. Nesta última, o regionalismo promovido nos anos 1990 fez com que a diplomacia tivesse que se adaptar às novas realidades do contexto regional e ingressar em circuitos permanentes de negociações relativas a temas de política comercial e economia política. Essas respostas não tiveram um modelo único para todos os países do Mercosul. Cada governo procurou desenvolver e definir quem iria fazer frente as novas demandas.⁷²

⁷² GRANDI & BIZZOZERO. Mercosur: Mercado en formación y sociedad civil en gestación, 1997: 17.

Assim, no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores continuou com a função de criar estratégias e coordenar as posições do país. No Paraguai, foi criado o Ministério da Integração e no Ministério da Fazenda foi fundada a Subsecretaria de Economia e Integração. No Uruguai, foi estabelecida uma Comissão Interministerial para o Mercosul e depois com a reestruturação do Ministério das Relações Exteriores foi definida uma Secretaria de Integração. Na Argentina, a Chancelaria ficou responsável por dar protagonismo as negociações pelo país no bloco.⁷³

Ao decorrer do tempo este esquema foi sendo modificado, pois apesar das Chancelarias ainda serem importante e essencial engrenagem no processo, os governos, particularmente os presidentes da República, têm exercido cada vez mais protagonismo nas negociações do Mercosul.

Este ponto é destacado pelo autor Marco Aurélio ao caracterizar as debilidades estruturais do Mercosul. Uma das dificuldades mais aparentes é a forma como as decisões são tomadas, as quais têm dependido cada vez mais de negociações diretas entre os presidentes dos Estados partes. Esse processo é denominado diplomacia presidencial.

Sérgio Danese,⁷⁴ diplomata brasileiro, escreveu uma tese sobre diplomacia presidencial, que posteriormente foi publicada em livro e se tornou nacionalmente uma importante referência teórica ao estudo desse fenômeno. O autor define que a diplomacia presidencial —que pode assumir outros nomes como diplomacia de governos, chefes de Estado, entre outros— ocorre quando um presidente ou chefe de estado tem participação ativa, concreta, na concepção e execução da política externa de seu país.

Na concepção de Malamud,

o Mercosul é provavelmente a região cuja influência dos chefes executivos é mais aparente. É a única em que se

⁷³ GRANDI & BIZZOZERO. Mercosur: Mercado en formación y sociedad civil en gestación, 1997: 17.

⁷⁴ Ver DANESE, S. Diplomacia presidencial: história e crítica.

estabeleceu desde o início a cúpula presidencial como o corpo de maior poder de decisão. No topo disso tudo está a chamada diplomacia presidencial —i.e. intervenção presidencial informal— transformada em um último recurso para adotar decisões estratégicas e solucionar graves crises.⁷⁵

Uma das críticas feitas à diplomacia presidencial é que ela põe em cheque as próprias instituições calcadas no intergovernamentalismo. Isso porque, embora os presidentes façam parte das reuniões do CMC, essa tendência à centralização nas mãos presidenciais faz com que funcionários do alto escalão e detentores do poder decisório fiquem muitas vezes reduzidos à condição de assessores do poder maior dos Estados.⁷⁶

A segunda crítica é que assuntos de menor proeminência acabam tomando tempo nas agendas presidenciais, impedindo o aprofundamento da discussão de outros aspectos mais relevantes para o fortalecimento e amadurecimento da institucionalização intra-bloco.

Um aspecto relevante é a falta de mobilização por parte dos parlamentares dos Estados partes em participar mais concretamente no Mercosul, poucos foram os que se dedicaram aos trabalhos da CPC e continuam se dedicando, agora com a instalação do Parlamento. Essa ausência de interesse acaba demonstrando algo maior, que é a exclusão de grande parte da população dos países do bloco no processo de integração.

Portanto, a flexibilidade institucional do bloco caracterizada pela direção das decisões deixadas muitas vezes nas mãos dos chefes de Estado, ao invés dos órgãos criados para tal e/ou de um equilíbrio de poder junto ao Legislativo, contém em si um grande paradoxo, pois ao mesmo tempo em que é estruturalmente descentralizada, o poder decisório é altamente centralizado. Uma das conclusões a

⁷⁵ Tradução minha: Mercosur is probably the region in which the influence of the chief executives is more apparent. It is the only one that established from the very beginning the presidential summit as highest decision-making body. On top of this, so-called presidential diplomacy —i.e. informal presidential intervention— has become the last resource for both adopting strategic decisions and solving hazardous crises. Ver MALAMUD, A. Regional Integration in Latin America: 13.

⁷⁶ OLIVEIRA, M.A. Mercosul e Política: 69.

que se chega é que grande parte do déficit institucional do Mercosul é resultado dessa política, em que o poder executivo dos Estados partes decide os rumos do projeto de forma quase unilateral, sem muita transparência, tanto do ponto de vista estrutural quanto de fontes de informações disponíveis.

O intergovernamentalismo adotado cria incentivos estruturais para o predomínio de uma visão exclusivamente nacional do processo de integração do Mercosul, não permitindo o estabelecimento de um processo coletivo nem de um debate sobre supranacionalidade.

Considerações finais do capítulo

A análise do tema integração regional e particularmente do Mercosul a partir das cinco concepções teóricas selecionadas —em parte por serem referência ao debate sobre o tema, mesmo que a maioria delas não tivesse como objetivo de sua investigação a própria integração ou que surgiram a partir da apreciação das comunidades européias— ao mesmo tempo em que permitiu explorar alguns fundamentos que poderiam ser utilizados para entender certos componentes do processo Mercosul, explicitou que é grande a inaplicabilidade dessas teorias para explicar o todo da realidade integracionista da sub-região. Demonstrou com isso a necessidade de estabelecer uma teoria própria.

Ao longo da análise foi percebido que apesar de nenhuma delas ser completamente aplicável à realidade mercosuliana, algumas ofereceram análises úteis para entender dados dessa realidade, como a participação dos atores sociais proposta pelo neofuncionalismo e o intergovernamentalismo no processo de tomada de decisões. Desta maneira, uma primeira conclusão a que se chega é que a abordagem teórica frente ao objeto Mercosul deve ser eclética.

A segunda conclusão diz respeito à observância de que essas teorias dão ênfase sempre ao papel de um único ator ou um grupo único de fatores para explicar a integração regional. É necessário buscar uma análise mais ampla, onde os Estados-membros, as instituições supranacionais ou as mais relevantes e os

grupos de interesses sejam vistos operando dentro de uma mesma estrutura que ao mesmo tempo em que restringe, permite suas atuações.⁷⁷

A terceira e última conclusão sobre a discussão teórica é em relação ao convergencialismo intergovernamental, que reúne argumentos e análises relevantes para explicar o fenômeno da integração do Mercosul, à medida em que promove o levantamento de dados concretos e avalia com certa profundidade a natureza de criação do bloco. Há apenas uma crítica a ser feita sobre esta abordagem, no que diz respeito ao grande número de enfoques propostos. Com isso perde-se o foco no objeto durante a análise. Talvez fosse necessária uma revisão para possibilitar o agrupamento de temas que possam ser melhor trabalhados conjuntamente.

Esta revisão seria interessante também no sentido em que, desde a publicação do livro *Mercosul e Política*,⁷⁸ em 2001, muita coisa aconteceu, especialmente, se levarmos em consideração três fatores centrais que têm conseqüências importantes no processo político de integração do Mercosul, são eles: a chegada ao poder na região de novos governos de centro-esquerda, a entrada da Venezuela no bloco e a criação do Parlamento.

⁷⁷ PORRAS, J. Una revisión crítica a la teoría de la integración regional, 1997: 35.

⁷⁸ O livro *Mercosul e Política* é um trabalho teórico do autor Marcos Aurélio Guedes de Oliveira do ano 2001.

Arquitetura do processo decisório: decisões implementadas X não implementadas

Foi visto no capítulo anterior que o Mercosul encontra dificuldades para a implementação de seu projeto político e que parte disso deve-se ao fato de que o bloco foi e continua sendo conduzido por meio da vontade política dos governos dos Estados partes, em especial por seus líderes executivos, o que não propicia a criação de um arcabouço institucional dotado de mais poder e, portanto, mais coerente com o propósito de seu projeto.

O presente capítulo trata do processo decisório do Mercosul a partir de uma análise sobre a implementação das decisões tomadas pelo Conselho Mercado Comum – CMC, no período de janeiro de 2003 à janeiro de 2007, e que tiveram mais destaque nos comunicados conjuntos dos presidentes dos Estados partes.

O período foi escolhido por ser a última etapa do Mercosul, denominada nesse estudo de fase de *revigoração do bloco*,¹ caracterizada por novo cenário político vivido na América do Sul, com o esgotamento do modelo neoliberal e pela eleição de governos de centro-esquerda, que em sua maioria transformaram a integração regional em um dos elementos principais da política externa de seus países.

A pesquisa utilizou inicialmente o método de análise do discurso, no qual a observância do uso da linguagem, manifestada nesse caso específico pelos discursos de posse dos presidentes eleitos, proporcionaram um ponto de partida interessante no que tange a condução da política externa de cada governo dos Estados partes do Mercosul no período selecionado. Os discursos pronunciados no

¹ Esta denominação *fase de revigoração* foi extraída de Immanuel Wallerstein, que a entende como o período compreendido a partir de 2003, no qual o presidente Luís Inácio Lula da Silva pressionaria para o revigoração do Mercosul como uma estrutura de mercado e moeda comum, dando adeus às negociações da ALCA. WALLERSTEIN, E. *Bush bets all he has. Commentary n. 109*, 15-3-2003. A dissertação inclui neste sentido, a busca pelo fortalecimento do bloco em sua dimensão política.

início de cada mandato servem como amostra para todo o período em questão, ao emitir as linhas gerais de prioridade da política externa, bem como a forma como cada governo percebe o contexto global.

Para a análise das decisões, optou-se por examinar as declarações conjuntas dos presidentes dos Estados partes durante as reuniões do CMC, realizadas semestralmente, as declarações presidenciais das reuniões extraordinárias desse mesmo período e as decisões CMC referentes a parte de algumas declarações. Para nortear a pesquisa, foram estabelecidas quatro categorias abrangentes —dentre as múltiplas existentes— consideradas relevantes para o presente estudo no que diz respeito a implementação do projeto político do Mercosul, são elas: democracia, reforma e fortalecimento institucional, Parlamento do Mercosul, tratamento de assimetrias.

A categoria **democracia** foi escolhida exatamente por sua amplitude conceitual, pois nos documentos estudados a mesma aparecia de diversas formas. E também para facilitar a análise quantitativa das citações e promover a fidelização ao material original.

A categoria **Parlamento do Mercosul** foi denominada inicialmente de *debate sobre supranacionalidade*, mas como não existe menção alguma da palavra supranacional em nenhum dos documentos estudados, modificou-se o termo no decorrer da pesquisa. A discussão e a posterior implementação do Parlamento, de certa forma, respondem ao debate sobre a necessidade de se construir esquemas supranacionais para que o Mercosul caminhe efetivamente rumo a uma integração regional com ampla dimensão política.

Reforma e fortalecimento institucional diz respeito ao debate desencadeado no Mercosul, especialmente a partir de 2004, referente à necessidade de realizar uma mudança estrutural no bloco, para que os objetivos previstos no Tratado de Assunção relativos à dimensão política e ao estabelecimento de um mercado comum, pudessem ser cumpridos.

Por fim, a categoria **tratamento de assimetrias** foi escolhida por ser um dos pontos mais críticos no interior do Mercosul e que compromete o estabelecimento de um nível de integração que possa atender aos interesses do conjunto dos Estados partes.

2003-2007: Fase de revigoração do Mercosul

A vontade e a motivação política dos governos dos países do cone sul tiveram um papel decisivo na criação e continuidade da construção do Mercosul. Os dezesseis anos de história do bloco evidenciam isso e podem ser divididos em quatro fases: a fase de transição que compreendeu o período de 1991-1994; a fase de estabelecimento da união aduaneira de 1994-1998, no qual a liberalização comercial foi praticamente concluída, com exceção do setor de automóveis e açúcar, e a adoção da TEC esbarrou nas dificuldades de equalização da tarifa externa comum; a fase de crise de 1998-2003, caracterizada por um período econômico e institucionalmente difícil para os países membros, no qual muitos setores opositores decretaram um possível fim do Mercosul; e a fase denominada de revigoração do Mercosul iniciada em meados de 2003 e vai até os dias atuais, no qual a política externa dos Estados partes se direciona mais fortemente para o Mercosul.

Para ilustrar esse último período, destacam-se abaixo trechos dos discursos de posse dos presidentes dos Estados partes que assumiram o governo a partir de 2003 e que incluíram o Mercosul como prioridade em sua política externa.

Pelo Brasil, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu o governo em janeiro de 2003, enfatizou em seu discurso a revitalização do Mercosul e seu projeto político:

(...) A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões

muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração.

O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. (...) ²

Depois de reeleito, no discurso de posse, em janeiro de 2007, Lula renovou a prioridade dada ao bloco e ao espaço sul-americano:

(...) Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-americana de Nações. (...) ³

Em março de 2003, tomou posse na Argentina o presidente Nestor Kirchner, e em seu discurso ressaltou os pontos abaixo:

O MERCOSUL e a integração latino-americana devem ser parte de um verdadeiro projeto político regional e nossa aliança estratégica com o MERCOSUL deve ser aprofundada em outros aspectos institucionais, acompanhando a integração econômica, e se ampliar incorporando novos membros latino-americanos, isso estará entre os primeiros pontos de nossa agenda regional. ⁴

Pelo Paraguai, Nicanor Duarte Frutos durante a posse frisou a importância do Mercosul para a política externa do país. Declarou que o Mercosul é estratégico e deve ser fortalecido e defendeu que o bloco deveria adotar um tratamento diferenciado ao Paraguai, *no espírito de solidariedade da América do Sul*, devido o país possuir um desenvolvimento relativamente menor. ⁵

² Discurso de posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva: 01/01/2003.

³ Discurso de posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva: 01/01/2007.

⁴ Tradução minha: EL MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional. Discurso de posse do presidente Nestor Kirchner: 25/05/2003.

⁵ Não foi possível obter o discurso de posse do presidente Nicanor Duarte, pois no website da presidência da República do Paraguai o link se encontra indisponível. As informações foram

O Uruguai é o único país dentre os membros plenos do Mercosul⁶ do período analisado em que o discurso de posse do presidente eleito difere dos demais. No discurso de posse por escrito do presidente Tabaré Vasquez, que assumiu em março de 2005, não há menção ao Mercosul.⁷ Porém, o mesmo foi apontado durante o discurso pronunciado, conforme abaixo:

O governo quer mais e melhor o Mercosul. (...) Um Mercosul ampliado, redimensionado e fortalecido, que será, por sua vez, uma plataforma mais sólida para uma melhor inserção internacional tanto do bloco como de todos os seus integrantes.⁸

Destaca-se também, no mesmo mês, o discurso do presidente uruguaio ao Conselho de Ministros, em Salto:

Mas ao mesmo tempo em que nos integramos à região, também nos integramos ao mundo. Não podemos *nos prender* exclusivamente na região. O MERCOSUL vai continuar sendo prioridade estratégica deste Governo, mas também abriremos todos os caminhos para poder nos inserir no mundo e inserir nossa produção, como deve ser feito.⁹

Para Tabaré, existem outros pólos de desenvolvimento econômico mundial e que o Mercosul é apenas um deles. Essa visão demonstra o entendimento do bloco como um trampolim de inserção para o sistema internacional, bem como elucida o nível de prioridade que seu governo daria ao Mercosul. Isso pode ser comprovado um tempo depois com a assinatura do acordo bilateral de investimentos com os Estados Unidos, por exemplo.

extraídas de matérias da imprensa, publicadas por ocasião da posse. JB On line. Novo presidente toma posse no Uruguai: Nicanor Duarte critica neoliberalismo em seu 1º discurso: 15/08/2003; O Globo. Promessa de fim da corrupção no Paraguai: 16/08/2003.

⁶ A Venezuela não foi incluída, pois sua entrada no Mercosul é muito recente, em 2006, e ainda não foi ratificada por todos os parlamentos dos Estados partes.

⁷ Ver Discurso de posse do presidente Tabaré Vasquez: 01/03/2005.

⁸ BBC. Uruguai quer 'mais e melhor Mercosul', diz novo presidente: 01/03/2005.

⁹ Tradução minha: Y once, al mismo tiempo integrándonos a la región, pero también integrándonos al mundo. No podemos morir exclusivamente en la región. El MERCOSUR como prioridad estratégica este Gobierno la va a seguir defendiendo, pero también abriremos todos los caminos para poder insertarnos en el mundo y colocar nuestra producción como debe ser hecho. Discurso del Presidente Tabaré Vázquez presentando el proyecto Uruguay Productivo. Consejo de Ministros en Salto: 31/03/2006.

Assim, percebe-se que em sua maioria os governos se comprometeram em dar prioridade ao processo de integração do Mercosul, e mesmo, com a *meia-prioridade* dada pelo Uruguai, o país compartilha com a idéia da necessidade de ampliação e fortalecimento do bloco.

Análise das decisões tomadas

Como visto no segundo capítulo, o processo decisório do Mercosul é concentrado no poder Executivo dos Estados partes, deixando o parlamento de fora do mesmo. Até 2006, a participação parlamentar, para além da função consultiva, era restrita ao âmbito nacional, a partir da necessidade de ratificação de parte das decisões do Mercosul para que estas pudessem ser validadas e incorporadas na legislação nacional dos países. Uma característica apontada foi a da diplomacia presidencial estar cada vez mais presente no processo de tomada de decisões, fazendo com que o Mercosul acabe preso à uma retórica política explicitada nas declarações conjuntas dos presidentes, não se configurando exatamente em ações práticas.

Para compreender a arquitetura do processo decisório, a pesquisa inicialmente trabalhou o número de citações em que cada categoria —**democracia, Parlamento do Mercosul, reforma e fortalecimento institucional, e tratamento de assimetrias**— apareceu nas declarações conjuntas dos presidentes dos Estados partes.¹⁰ As citações possibilitaram levantar elementos e orientações gerais e específicas sobre cada categoria. Possivelmente alguns aspectos, apesar de relevantes, ficaram de fora, mas como apontado na introdução do capítulo, tentou-se criar uma lógica de elementos que encadeados pudessem promover a análise da questão central da dissertação, o discurso de construção e fortalecimento da dimensão política da integração do Mercosul e as dificuldades para sua implementação.

¹⁰ As citações contabilizadas estão no anexo II da dissertação: 120.

Quadro 3

Número de Citações por categoria

Categoria	Documento	Nº de citações
1. Democracia	XXIV Reunião do CMC Assunção 18/06/2003	1
	Reunião Extraordinária Assunção 15/08/2003	0
	XXV Reunião do CMC Montevideu 16/12/2003	0
	XXVI Reunião do CMC Porto Iguacu 08/07/2004	1
	XXVII Reunião do CMC Ouro Preto 17/12/2004	2
	XXVIII Reunião do CMC Assunção 18 a 20/07/2005	1
	XXIX Reunião do CMC Montevideu 07 a 09/12/2005	1
	XXX Reunião do CMC Córdoba 21/07/2006	1
	XXXII Reunião do CMC Rio de Janeiro 18 e 19/01/2007	2
2. Parlamento do Mercosul	XXIV Reunião do CMC Assunção 18/06/2003	1
	Reunião Extraordinária Assunção 15/08/2003	1
	XXV Reunião do CMC Montevideu 16/12/2003	1
	XXVI Reunião CMC Porto Iguacu 08/07/2004	1
	XXVII Reunião do CMC Ouro Preto 17/12/2004	2
	XXVIII Reunião do CMC Assunção 18 a 20/07/2005	1
	XXIX Reunião do CMC Montevideu 07 a 09/12/2005	1
	XXX Reunião do CMC Córdoba 21/07/2006	2
	XXXII Reunião do CMC Rio de Janeiro 18 e 19/01/2007	1

3. Fortalecimento e Reforma Institucional	XXIV Reunião do CMC Assunção 18/06/2003	2
	Reunião Extraordinária Assunção 15/08/2003	0
	XXV Reunião do CMC Montevidéu 16/12/2003	2
	XXVI Reunião do CMC Porto Iguazu 08/07/2004	0
	XXVII Reunião do CMC Ouro Preto 17/12/2004	2
	XXVIII Reunião do CMC Assunção 18 a 20/07/2005	1
	XXIX Reunião do CMC Montevidéu 07 a 09/12/2005	2
	XXX Reunião do CMC Córdoba 21/07/2006	1
	XXXII Reunião do CMC Rio de Janeiro 18 e 19/01/2007	1
4. Tratamento de Assimetrias	XXIV Reunião do CMC Assunção 18/06/2003	1
	Reunião Extraordinária Assunção 15/08/2003	1
	XXV Reunião do CMC Montevidéu 16/12/2003	1
	XXVI Reunião do CMC Porto Iguazu 08/07/2004	0
	XXVII Reunião do CMC Ouro Preto 17/12/2004	1
	XXVIII Reunião do CMC Assunção 18 a 20/07/2005	1
	XXIX Reunião do CMC Montevidéu 07 a 09/12/2005	1
	XXX Reunião do CMC Córdoba 21/07/2006	1
	XXXII Reunião do CMC Rio de Janeiro 18 e 19/01/2007	2

Fonte: Declarações conjuntas dos presidentes dos Estados partes de 2003 à 2007.

O levantamento das citações e o resultado apresentado no quadro acima levam à algumas conclusões. Nota-se que todas as categorias tiveram uma presença equilibrada nos comunicados conjuntos dos presidentes.

Embora as citações não apresentaram uma evolução aparente no sentido de aumento ou diminuição de seu número, mantendo-se de forma permanente em todo o período analisado, ocorreu uma evolução no discurso político. A evolução pode ser demonstrada especialmente em relação à categoria *tratamento de assimetrias*, cujo tema *assimetrias* em 2003 era tratado com essa mesma expressão, em 2004 passou a ser denominado também de *redução de assimetrias* e, em 2007 passou a ser designada *superação de assimetrias*, em um tom político ainda mais forte.¹¹

É necessário estabelecer uma diferenciação entre a categoria nº1 – **democracia** e as outras utilizadas. A primeira não desponta inicialmente como conteúdo programático de decisão, mas como princípio geral, a partir da reafirmação dos artigos contidos no Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático. Somente no comunicado presidencial de janeiro de 2007 é que consta a decisão sobre a criação do Observatório da Democracia,¹² que por ser tão recente, não é possível produzir uma mais análise densa sobre sua implementação. A categoria nº1 se relaciona com a nº3, a medida em que ambas confluem para o reforço da democracia no bloco, ao abrir espaço para a representatividade e o pluralismo em matéria de participação da sociedade na escolha de seus representantes no Parlamento, a partir de 2010.

Dando seguimento à análise, para cada categoria, com exceção da primeira, foi extraída uma decisão-chave.¹³ A explicação para a escolha remete ao destaque

¹¹ Essa expressão *superação de assimetrias* continuou sendo utilizada posteriormente, o que pode ser confirmado nos pontos 09 e 11 do Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes por ocasião da XXXIII Reunião CMC, em junho de 2007, em Assunção e nas decisões CMC/DEC N°06/07 sobre Superação de Assimetrias e a CMC/DEC N°33/07 sobre Plano estratégico para superação de assimetrias.

¹² CMC/DEC N° 05/07.

¹³ Para efeito de resumo da burocracia do processo, escolheu-se o nome *decisão-chave* para se referir ao conjunto de decisões que levam a implementação de determinado objetivo, que

dado a decisão nas citações do período delimitado e por possibilitarem produzir uma análise sobre o impacto da implementação ou não dessa decisão ou conjunto de decisões no que diz respeito a dimensão política estudada pelo presente trabalho. Essa decisão-chave foi analisada em dois pontos essenciais: sua criação e implementação ou não de acordo com o que estava contido em sua normativa.

É necessário esclarecer que não existe apenas um mecanismo para a incorporação e vigência de determinada decisão ao Mercosul, portanto, é importante diferenciar a validade do direito originário —composto pelos instrumentos internacionais assinados pelos Estados partes no marco do Tratado de Assunção, sendo que sua entrada em vigor depende da Constituição de cada país— e do direito derivado, àquele estabelecido pelos órgãos decisórios do Mercosul, de acordo com a natureza intergovernamental do processo, sendo obrigatório sua adoção pelos governos, mas que só tem validade para o bloco quando todos os Estados partes o internalizarem, ou seja, tem caráter declaratório até ser incorporado nos ordenamentos jurídicos nacionais.¹⁴ Desse modo, as decisões trabalhadas no presente estudo são de direito derivado.

No **campo reforma e fortalecimento institucional** foram escolhidos os pontos 2 e 3 do Programa de Trabalho 2004-2006 do Mercosul, aprovado na decisão CMC N° 26/03, sobre Mercosul Social e Institucional, respectivamente, que inclui a criação do **Parlamento do Mercosul**; e no **campo tratamento de assimetrias** foi investigada a decisão CMC N° 45/04 e 18/05 e as deliberações posteriores, relativas a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM.

Todas as categorias e respectivas decisões escolhidas para essa investigação, incluindo o Observatório da Democracia supracitado e o Parlamento, estavam contidas ou foram resultados das tarefas do Programa de Trabalho 2004-

constava nos comunicados conjuntos presidenciais. Por exemplo, no caso do Parlamento do Mercosul, foram várias decisões até a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento. Assim, o que chamamos de decisão-chave é a criação do Parlamento.

¹⁴ PENA & ROSEMBERG. Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur, sus fortalezas y debilidades, 2005: 19.

2006. Isso se torna um indicador interessante à medida em que demonstra que se essas decisões existem, é porque o programa de trabalho cumpriu pelo menos com parte das tarefas encomendadas.

O Plano de Trabalho 2004-2006 do Mercosul, aprovado em dezembro de 2003 e denominado *Objetivo 2006*, surgiu como uma proposta para *introduzir um novo espectro temático* na integração, retirando-a do eixo de ação exclusivamente comercial e trazendo outras questões para o debate.¹⁵ Assim, segundo a decisão CMC N°26/03 foi dividido em quatro partes: Mercosul econômico-comercial, Mercosul social, Mercosul institucional e Nova agenda de integração, visando o fortalecimento das dimensões política, social, comercial e de integração física no Mercosul. A pesquisa aprofundou os pontos relativos ao eixo político-social e institucional.

O prazo para o estabelecimento das tarefas do Plano foi prorrogado duas vezes, através da decisão CMC 51/04 e da CMC 11/05, que estende até final de 2005 a elaboração de algumas propostas previstas pra 2004.

O programa econômico-comercial previa tarefas relacionadas as medidas de aperfeiçoamento da união aduaneira, como dupla cobrança da TEC e o estabelecimento de regimes especiais comuns de importação; harmonização dos procedimentos aduaneiros intrazona, incluindo livre circulação de bens de produção regional; acumulação de processos produtivos no Mercosul; tratamento das zonas francas, defesa comercial intrazona e frente à terceiros Estados; integração produtiva; estudos sobre fundos estruturais, que resultaram na criação do FOCEM e outros fundos como o para pequenas e médias empresas;¹⁶ mecanismos para implementação da integração fronteiriça; promoção conjunta de exportações à extrazona; avaliação de conformidade de produtos e regulamentos técnicos; definição de disciplina sobre incentivos à produção; harmonização tributária e de indicadores macroeconômicos, incluindo os agregados monetários;

¹⁵ GENEYRO & VÁSQUEZ. El Mercosur por dentro, 2007:50.

¹⁶ CMC DEC N°22/07.

desenvolvimento de um mercado regional de capitais; políticas agrícolas e efeitos sobre o comércio; estabelecimento de grupo *ad-hoc* sobre biotecnologia; facilitação empresarial em matéria de instalação de sociedades; coordenação das negociações externas com terceiros países ou grupo de países; discussão para implementação do Protocolo de compras governamentais no Mercosul.

No que diz respeito ao plano social, este foi dividido em: participação da sociedade civil, desenvolvimento de temas sociais, visibilidade cultural, Mercosul Cidadão, livre circulação de mão-de-obra e promoção dos direitos trabalhistas, educação para o Mercosul e, direitos humanos.

Para facilitar a visualização da análise do plano social foram criados quadros para cada divisão. Na primeira coluna estão as tarefas propostas no plano e na segunda os resultados levantados pela pesquisa a partir da análise do que foi implementado ou não.

Quadro 4

Participação da Sociedade Civil

Tarefas previstas	Resultados
<p>1. Ampliar a participação da sociedade civil na construção da integração regional, considerando, entre outras, a proposta apresentada pelo FCES em 2003:¹⁷</p> <p>a) participação de representantes do FCES nas reuniões do GMC e reuniões de trabalho entre esse e o CMC;</p> <p>b) implementação de uma metodologia para o seguimento técnico das recomendações do FCES;</p> <p>c) dotação de recursos financeiros que complementem o esforço econômico das organizações que compõem o FCES, com vistas a garantir a continuidade e eficácia do seu trabalho.</p>	<p>a) criação do programa Somos Mercosul, em 2005, por iniciativa da Presidência Pro Témpore uruguaia;¹⁸</p> <p>b) realização da Cúpula Social do Mercosul, organizada por governos, FCES e organizações da sociedade civil, no âmbito do Somos Mercosul, em 2006, por iniciativa da Presidência Pro Témpore brasileira;¹⁹</p> <p>c) Nenhuma das demandas apresentadas pelo FCES foi atendida, com exceção da participação de representantes da seção brasileira em uma reunião ordinária do GMC, por meio da incorporação na delegação do Brasil.²⁰</p>

¹⁷ A proposta do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul foi enviada por meio de uma carta dirigida ao CMC com cópia ao GMC. FCES. Recomendações 1997-2006: 69.

¹⁸ Ver Programa Somos Mercosul www.somosmercosur.org

¹⁹ Ver Cúpula Social do Mercosul. http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/internacional/cupula_mercosul/

²⁰ Comprova-se por meio da análise das listas de participantes registradas nas atas das reuniões, de 2004 a 2007. Somente na LXV Reunião Ordinária do GMC, realizada em Brasília, em novembro de 2006 que consta a dita presença do FCES.

2. Estimular a implementação do projeto de cooperação com a União Europeia sobre dimensão sócio-trabalhista do Mercosul.	Aprovada a decisão CMC N°11/04 - Convênio de Financiamento Mercosul - União Europeia para o projeto dimensão sócio-trabalhista do Mercosul.
--	---

Nota-se que os resultados da tarefa 1 foram extremamente limitados e apesar do programa Somos Mercosul —cujo objetivo é introduzir um conteúdo cidadão ao bloco, produzindo espaços de discussão, formulação e incidência no processo decisório— significar um avanço importante na direção de ampliar a participação da sociedade civil, o espaço ainda não foi institucionalizado na estrutura do Mercosul e as duas principais atividades realizadas ficaram reduzidas ao campo do debate, com pouca formulação propositiva e incidência concreta quase nula no processo de tomada de decisões. Ademais, registra-se o tratamento marginal do único órgão representativo dos setores não-governamentais no Mercosul, o FCES.

Quadro 5

Temas Sociais

Tarefas	Resultados
1. Delinear e desenvolver, durante 2004, estruturas de articulação dos centros de investigação social dos Estados partes para a reflexão dos temas sociais; trocar de experiências nacionais exitosas em programas sociais; desenvolver indicadores sociais harmonizados para servir de base ao estabelecimento de metas de políticas sociais para o Mercosul.	<p>- Aprovação da decisão CMC N° 19/06, que encomenda à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul - CRPM que elabore a proposta de criação do Instituto Social.</p> <p>- Criação do Instituto Social do Mercosul, por meio da decisão CMC N° 03/07. O Instituto Social visa:</p> <p>a) Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul;</p> <p>b) Aportar à superação das assimetrias;</p> <p>c) Colaborar tecnicamente no desenho de políticas sociais regionais;</p> <p>d) Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais;</p> <p>e) Trocar experiências sobre boas práticas em matéria social;</p> <p>f) Promover mecanismos de cooperação horizontal;</p> <p>g) Identificar fontes de financiamento.</p> <p>- Acordo de sede do Instituto Social do Mercosul, CMC N°28/07, que definiu que a sede do mesmo será Assunção, Paraguai.</p>

O Instituto Social foi aprovado no início de 2007 e ainda é um organismo muito recente para poder avaliar os efeitos que poderá provocar rumo a consolidação da integração social no Mercosul. Uma característica interessante é a de ter estabelecido articulação junto ao FCES para que esse participe como observador no organismo e possa apresentar projetos, bem como ser consultado nas matérias de sua competência, reconhecendo assim o papel do Foro Consultivo na temática social.²¹

Quadro 6

Visibilidade Cultural

Tarefas	Resultados
Apresentar proposta inicial de programa de visibilidade cultural no primeiro semestre de 2004, a fim de propiciar a realização de eventos culturais de alcance nos meios de comunicação, que promovam a idéia do Mercosul nos Estados partes e permitam o conhecimento mútuo nas sociedades, de acordo com o disposto na decisão CMC N°11/96 sobre Protocolo de integração cultural do Mercosul.	Aprovação da cidade de Buenos Aires, Argentina, como sede permanente do Mercosul Cultural, por meio da decisão CMC N° 11/06, para ser uma instância permanente de articulação das políticas culturais da região. Não há nenhuma decisão CMC sobre programa cultural específico no período analisado.

Apesar do trabalho que vem sendo feito por meio da Reunião dos Ministros da Cultura, a dimensão cultural no Mercosul é uma das áreas em que o discurso não corresponde a prática. Há sim diversas iniciativas em curso como torneios desportivos, exposições itinerantes, mostras bilíngues e mesmo uma Orquestra Sinfônica do Mercosul. Porém, as ações culturais tem pouca visibilidade, não conseguem atingir a maioria da população dos Estados partes, nem construir o projeto de integração cultural prometido.

A articulação com o Mercosul Educacional é fundamental para que o eixo cultural do bloco possa ser verdadeiramente um eixo de trabalho e aprofundamento da integração na região.

²¹ É importante salientar que o FCES vem demandando esse tipo de participação em outros organismos do Mercosul como o FOCES e até o momento seus pleitos não foram atendidos.

Quadro 7

Mercosul Cidadão

Tarefas	Resultados
<p>1. Fortalecer o funcionamento do Foro de Consulta e Concertação Política - FCCP, adaptando-o às novas demandas de uma agenda política para incorporação de normas relacionadas a integração educativa, social e cultural para o Mercosul Cidadão.</p> <p>2. Sistematizar a informação jurídica sobre as normas internacionais aplicáveis ao Mercosul, em matéria de menores de idade e introdução de tecnologias de cooperação judicial internacional, entre outras.</p>	<p>1. Não há decisões CMC específicas sobre fortalecimento do FCCP no período analisado.</p> <p>2. Decisão CMC N°15/04 - Assinatura de Memorando de Entendimento para o intercâmbio de informações sobre fabricação e tráfico ilícito de armas entre os Estados Partes do Mercosul;</p> <p>- Decisão CMC N°36/04 - Criação do Sistema de Informação de Segurança do Mercosul - SISME.</p>

Esse processo de intercâmbio de informações evoluiu bastante nos últimos sete anos do Mercosul, com a utilização da Internet para criação de sistemas de informações on line por áreas dos sub-grupos de trabalho do Mercosul, que reúnem diretrizes e normativas assinadas no âmbito do bloco e sistematizam a informação jurídica de cada país sobre respectivo tema. Destacam-se o Sistema de informação em saúde do Mercosul,²² o Sistema ambiental de informação, o sistema educacional.

Apesar de, no período em questão, não constar decisão sobre o FCCP, o organismo tem exercido um papel relevante na fase de revigoração do Mercosul ao criar iniciativas junto a outros organismos, buscando coesão entre os membros na busca do fortalecimento da integração política do bloco.

²² GMC/DI N° 34/06

Quadro 8

Circulação de mão-de-obra e promoção dos direitos dos trabalhadores

Tarefas	Resultados
<p>1. Avaliar a relação entre os acordos assinados ou em negociação que se referem à livre circulação de cidadãos dos Estados partes, com o objetivo de analisar a possibilidade de consolidá-los em um único documento. *</p> <p>2. Por em funcionamento o Acordo sobre Residência de Nacionais do Mercosul e de Regularização Migratória para cidadãos do Mercosul.*</p> <p>3. Avaliar o grau de aplicação e cumprimento da Declaração Sócio-Trabalhista nos Estados Partes.</p> <p>4. Realizar a conferência sobre emprego, em abril 2004, em Buenos Aires.</p> <p>* Ambas tarefas foram previstas para 2004 e depois prorrogadas para 2005.</p>	<p>1. Não há decisão CMC específica sobre este ponto.</p> <p>2. Não há decisão CMC específica sobre esse ponto.</p> <p>3. Aprovaram a decisão CMC N° 32/06 sobre condições mínimas de procedimentos para inspeção do trabalho no Mercosul, e a decisão CMC 33/06 sobre requisitos mínimos para o perfil de inspetor do trabalho, com vistas a estabelecer um procedimento de inspeção homogêneo na região.</p> <p>4. A Conferência Regional de Emprego foi realizada.</p> <p>Outras decisões relativas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Estratégia Mercosul sobre crescimento de emprego, decisão CMC N°46/04.- Criação de Diretrizes para a estratégia de crescimento de emprego do Mercosul, pela decisão CMC N°19/07.

Quadro 9

Educação para o Mercosul

Tarefas	Resultados
<p>1. Analisar os mecanismos que possibilitem a aplicação da recomendação 06/03 relativa à Obrigatoriedade do Ensino de Idiomas Espanhol e Português.</p> <p>2. Avançar nas negociações para o reconhecimento mútuo de títulos de habilitação para profissionais dos Estados Partes que permitam a circulação e o desempenho de suas atividades de trabalho.</p> <p>3. Iniciar uma agenda de programas de cooperação para melhorar os níveis educacionais no Mercosul.</p>	<p>1. Não há decisão CMC específica sobre o tema no período analisado.</p> <p>2. Duas decisões foram assinadas sobre o tema: o Acordo de admissão de títulos de professores de português e espanhol, decisão CMC N° 09/05 e; o Mecanismo para a implementação do Protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos do nível primário e médio não técnico.</p> <p>Outras decisões relativas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Aprovação da estrutura orgânica do setor de educativo do Mercosul - SEM.- Acordo sobre gratuidade dos vistos para estudantes e professores dos Estados partes, decisão CMC N°21/06.

Os programas na área da educação no Mercosul, resultantes do debate iniciado no bloco em meados de 1996, procuram estimular a cooperação e o intercâmbio, por meio do incentivo à aprendizagem da língua portuguesa e espanhola, idiomas oficiais do Mercosul, difusão de informações sobre o processo de integração, busca de instrumentos regionais que facilitem as transferências escolares no ensino fundamental e médio e reconhecimento de títulos e diplomas.

A organização de um sistema virtual de informação sobre a educação dos países da região, como apontado no quadro 7 Mercosul Cidadão, deve ser destacada, bem como a atuação da Reunião de Ministros de Educação na organização e proposição desse tipo de ação.

Quatro protocolos sobre integração educacional foram assinados entre os Estados partes, dos quais dois se referem ao reconhecimento de estudos de nível fundamental, médio e médio técnico; um, ao reconhecimento de diplomas de nível superior para fins exclusivos de ingresso em cursos de pós-graduação; e o quarto relativo a formação de recursos humanos no nível da pós-graduação.²³

Contudo, nesse último período foram poucos avanços na área educacional, tendo como destaque a criação em 2004 do Fundo de financiamento do setor educacional do Mercosul - FEM, do qual participam além dos membros plenos, o que inclui Venezuela, os membros associados Chile e Bolívia. Os aportes são relativamente pequenos, incluem uma contribuição mínima de US\$ 30.000,00 adicionada a contribuição proporcional ao número da população em idade escolar. Esse fundo é importante pois faz parte do conjunto de medidas para superação de assimetrias no Mercosul.²⁴

²³ SOUZA, Paulo R. A Educação no Mercosul, 2.

²⁴ CMC/DEC N°33/04.

Quadro 10

Direitos Humanos

Tarefas	Resultados
1. Aprofundar o intercâmbio de informações e a promoção e respeito aos direitos humanos na região. 2. Avançar nos trabalhos que visem a institucionalização do grupo <i>ad-hoc</i> em direitos humanos .	1. Assinatura do Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção dos direitos humanos. 2. Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos, por meio da decisão CMC N°40/04.

No campo dos direitos humanos nota-se um avanço no que diz respeito ao debate, mas falta desenvolver medidas concretas para a proteção dos direitos no âmbito regional.

Em relação ao terceiro eixo do Plano de Trabalho 2004-2006, Mercosul institucional, este previu medidas para o estabelecimento do Parlamento do Mercosul; e relativas ao fortalecimento institucional, que incluiu a regulamentação do Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias, a transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul em Secretaria Técnica, a assinatura de um instrumento que estabelecesse a vigência imediata da normativa Mercosul que não necessite de aprovação parlamentar.

Quadro 11

Parlamento do Mercosul

Tarefas	Resultados
1. Considerar proposta que elabore o estabelecimento do Parlamento do Mercosul até o ano de 2006.	- A decisão CMC N°49/04 deu continuidade a criação do Parlamento e a decisão CMC N°23/05 aprova a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. E a decisão CMC N°28/07 definiu Montevideu, no Uruguai, como sede do Parlamento do Mercosul.

A participação parlamentar no Mercosul foi muito reduzida desde a criação do bloco, em 1991. A Comissão Parlamentar Conjunta até meados de 2004, quando teve início o debate mais intenso sobre a constituição de um parlamento, não conseguia exercer concretamente o papel para o qual foi criada, de intervenção,

consulta, deliberação e formulação de propostas, ocupando um espaço coadjuvante no processo de integração e não resultando na defesa dos interesses da sociedade.

A intergovernamentalidade que gere o sistema decisório do Mercosul, centrando as decisões no poder Executivo dos Estados partes, é apontada como o principal obstáculo para uma maior participação do parlamento, que no marco regional não tem a função legislativa ou de co-decisão. No entanto, deve-se agregar a esse ponto a falta de envolvimento por parte da grande maioria parlamentar dos países membros do Mercosul no processo de integração regional, demonstrada não só pelo reduzido número de parlamentares que se dispõem a debater e assumir um papel importante no processo, como pela demora para as votações nos respectivos parlamentos nacionais das decisões que necessitam ser incorporadas na legislação nacional dos Estados partes.²⁵

Nota-se, a partir da análise das citações da **categoria democracia e da Parlamento do Mercosul**, que no Mercosul ainda não existe uma democracia regional, mas sim democracias nacionais e, por isso, a participação de outros atores no processo sejam representantes do Legislativo e Judiciário dos países, ou mesmo da sociedade civil, ainda estão relacionadas à como cada governo se relaciona com esses espaços e como cada Estado parte se insere politicamente no bloco.

Segundo o Protocolo constitutivo para a instalação do Parlamento, cuja decisão foi apresentada no quadro 11:

(...) A instalação do Parlamento do MERCOSUL, com uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, significará um aporte à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua à democracia, à participação, à representatividade, à transparência e à legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e suas normas.²⁶

²⁵ Sobre isso ver documento Normas Mercosul ainda não incorporadas por apenas um Estado parte. MERCOSUL/XXXVI/RTIN/DI N°04/04 – rev.9.

²⁶ Tradução minha: La instalación del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el

O Parlamento entrou em vigor em fevereiro de 2007, após a ratificação feita pelos Estados partes do Mercosul. O Protocolo constitutivo determinou que os parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos Estados partes do Mercosul por sufrágio universal, direto e secreto por um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos por mais quatro.

Para o período de transição, compreendido de 2007 à 2011, o Parlamento é composto atualmente por dezoito membros por país. O órgão adota suas decisões por consenso e atos por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada. Além disso, elabora e aprova seu orçamento.²⁷

Apesar das funções atribuídas ao Parlamento serem limitadas a emissão de declarações, recomendações e informes, não se constituindo, portanto, em um órgão legislador no bloco, o mesmo é um passo essencial na busca pela implementação efetiva da dimensão política no Mercosul e para a democratização do processo de integração regional.

Assim, a instituição do Parlamento reafirma o princípio essencial defendido pela dissertação, que há no Mercosul um projeto político, bem como reforça a democracia no âmbito regional e estabelece um espaço de análise sobre o conceito de soberania, não no sentido de interferir na soberania dos Estados partes, mas de introduzir um novo plano de soberania compartilhada.

Quadro 12

Fortalecimento Institucional

Tarefas	Resultados
1. Finalizar os trabalhos de regulamentação do Protocolo de Olivos. 2. Por em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul.	1. O Protocolo de Olivos foi regulamentado e aperfeiçoado de acordo com as decisões CMC N°26/05, N°09/07 e N° 17/07. 2. O Tribunal Permanente de Revisão passou a funcionar em 2006, após a aprovação das decisões: CMC N°01/05

pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

²⁷ Carta de Montevideu n° 2, setembro de 2007.

<p>3. Estabelecer o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.</p> <p>4. Fortalecer a participação do setor privado no processo de integração e analisar as alternativas para essa participação no sistema de solução de controvérsias.</p> <p>5. Completar a transformação da SAM em Secretaria do Mercosul - SM.</p> <p>6. Subscrever um instrumento que estabeleça o procedimento para a vigência imediata da <i>normativa Mercosul</i> que não requeira aprovação parlamentar, considerando as especificidades de algumas matérias, por exemplo as tarifárias.</p>	<p>que formalizou a sede do Tribunal em Assunção, Paraguai; CMC N°30/05 que definiu as Regras de Procedimento para o Tribunal e; a decisão CMC N°18/06 que designou os árbitros.</p> <p>3. A decisão CMC N°24/04 cria o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito - CMPED.</p> <p>4. Não há decisões sobre isso no período analisado.</p> <p>5. Em 2004, foi aprovado o programa de estudos do setor de assessoria técnica da SM para o ano de 2005, conforme a decisão CMC N°47/04. Em 2007, a decisão CMC N°07/07 definiu a estrutura e o funcionamento da Secretaria.</p> <p>6. Não consta decisão sobre essa matéria no período analisado.²⁸</p>
---	--

A Cúpula de Presidentes realizada em Ouro Preto, em dezembro de 2004, dez anos depois da assinatura do principal Protocolo do Mercosul, foi realizada sob muitas expectativas em relação a possibilidade de gerar um avanço em prol do fortalecimento institucional e avançar substancialmente na implementação da União Aduaneira. O lançamento do chamado *Objetivo 2006*, no ano anterior, que contemplava essas aspirações, ajudou a dar esse caráter à atividade.

Apesar dos resultados anos mais tarde não terem provocado tantos avanços quanto se esperava, o Mercosul não morreu como parte da imprensa na época divulgava no período pré-reunião.²⁹

²⁸ A normativa Mercosul —que contempla as decisões, resoluções e diretivas do bloco— deve ser incorporada obrigatoriamente pelos Estados partes e, quando necessário, junto ao ordenamento jurídico dos mesmos. Foi definida durante o período de transição previsto no Tratado de Assunção (1991-1994), de acordo com as decisões CMC N°11/91 e CMC N°13/91. No entanto, como há muito atraso em relação às incorporações, o que gera problemas para o Mercosul completar a etapa de União Aduaneira, foi dada ao subgrupo de trabalho n°2, relativo a Aspectos Institucionais, a responsabilidade de criar um mecanismo de aplicabilidade imediata para que a normativa possa ter validade automática no após a publicação oficial. No entanto, até o momento não foi adotado nenhuma decisão a respeito. PENA & ROSEMBERG. *Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur, sus fortalezas y debilidades*, 2005: 20.

²⁹ A frase *Depois de Ouro Preto, o Mercosul continua firme. Seus principais problemas também. Não houve a festa esperada. Tampouco a morte anunciada*, de Felix Peña, ficou conhecida por um artigo publicado por ele no jornal argentino La Nación sobre a Cúpula de Ouro Preto. Ver LA NACIÓN. *Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto*, 21 de dezembro de 2004: 3.

Como pode ser percebido no quadro acima, o trabalho que se seguiu no eixo de reforço institucional foi positivo, na medida em que cumpriu quase todas as metas estabelecidas, bem como permitiu um aceleração em torno de diferentes iniciativas que envolviam diversos organismos do bloco, obtendo-se em alguns casos melhoria no desenvolvimento do processo de integração como um todo.

A criação do Grupo de Alto Nível para a Reforma Institucional do MERCOSUR - GANRI, estabelecido pela decisão CMC N° 21/05, e que vem trabalhando no tema desde então foi fundamental para instituir um organismo específico de análise e propostas sobre reforma e fortalecimento institucional. Cabe destacar que o prazo para a apresentação do programa de reforma institucional foi prorrogado por mais de duas vezes e ainda foi lançado.

Na categoria **tratamento de assimetrias** foi investigada a criação e implementação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM. O mecanismo tem por objetivo financiar programas com vistas a promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.³⁰

É resultado de um amplo debate instalado no Mercosul, especialmente a partir de 2003, sobre a necessidade de superar as assimetrias entre os países a partir de um plano estratégico que envolve três pontos: estabelecer fundos estruturais para redução das assimetrias entre os Estados Partes; criar medidas de flexibilização de regras de origem dos produtos comercializados entre os países do bloco e a redistribuir a renda aduaneira.

O primeiro ponto, que foi o que se propôs a trabalhar, é resultando da decisão CMC N° 27/03, relativa a criação de fundos estruturais. Em 2004, o debate avançou rumo a convergência estrutural do Mercosul e o financiamento do processo

³⁰ DEC CMC N°17/06.

de integração, presente na decisão CMC N°19/04, abrindo espaço para a criação do FOCEM.

No quadro abaixo é possível visualizar a trajetória de implementação desse mecanismo.

Quadro 13

Trajетória das decisões relativas ao FOCEM

Ano	N° decisão	Conteúdo
2004	CMC 45/04	Criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM.
2005	CMC 24/05	Regulamenta os procedimentos institucionais do FOCEM.
	CMC 18/05	Integração e funcionamento do FOCEM e fortalecimento das instituições do Mercosul.
2006	CMC 28/06	Aprova o primeiro orçamento do FOCEM.
2007	CMC 08/07 e 11/07	Aprova os projetos pilotos do FOCEM para serem executados em 2007.
	CMC 21/07	Prorroga para 2008 a utilização dos recursos não usados em 2007 e para 2009 os prazos para execução dos projetos que não puderem ser concluídos até 2008, em caráter excepcional.

O FOCEM é formado por quatro tipos de programa que definem o destino e finalidade de financiamento: (1) convergência estrutural e (2) desenvolvimento da competitividade, de natureza econômica; (3) desenvolvimento social; (4) melhoria da estrutura institucional do Mercosul.

O fundo foi incorporado ao ordenamento jurídico de todos os Estados partes, e recebeu os depósitos das contribuições de todos os membros referentes ao ano de 2006, contemplando US\$ 114 milhões para execução dos projetos. Os primeiros projetos-piloto aprovados foram enviados pelo Paraguai, Uruguai, Secretaria do Mercosul e Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa - CMA e seguem no quadro abaixo.

Quadro 14

Projetos- Piloto aprovados em 2007

Lista de projetos	Orçamento (US\$)	Proponentes
Mercosul - Habitat de Promoção social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza	12.914.680,00	Paraguai
Mercosul Roga	9.705.882,00	Paraguai
Reabilitação e melhoramento de estradas e anéis viários da Grande Assunção.	14.860.000,00	Paraguai
Programa de Apoio Integral a Microempresas	5.000.000,00	Paraguai
Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos	4.800.000,00	Paraguai
Rota 26 - trechos Melo -"Arroyo Sarandi de Barceló"	7.929.000,00	Uruguai
Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de <i>software</i> , biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor	1.500.000,00	Uruguai
Economia Social de Fronteira	1.646.820,00	Uruguai
Mercosul livre de febre aftosa	16.339.470,00	Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa
Fortalecimento institucional da Secretaria do Mercosul para o sistema de informação da tarifa externa comum	50.000,00	Secretaria do Mercosul
Base de dados jurisprudenciais do Mercosul	50.000,00	Secretaria do Mercosul

Fonte: decisão CMC N°08/07 de janeiro de 2007.

Todos esses projetos tiveram seu Convênio de Execução assinados entre os países beneficiários e a Secretaria do Mercosul, que também sedia a unidade técnica do FOCEM. Mais quatro projetos foram aprovados e também estão em andamento e existem outros catorze apresentados pelo Paraguai, que estão sob análise técnica, e são relativos as áreas de saúde, educação, saneamento, infância, comunidades indígenas, turismo e infra-estrutura viária.³¹

Por fim, o estabelecimento do FOCEM, bem como dos outros fundos no Mercosul, como já apontado, faz parte do novo discurso que caracteriza a fase de revigoração do Mercosul, no qual os sócios maiores —Argentina e Brasil— se dispuseram a aceitar as diferenças e a financiar, mesmo que ainda muito

³¹ Carta de Montevideu n° 2, setembro de 2007.

incipientemente, a redução das mesmas. O Consenso de Buenos Aires e a Ata de Copacabana, assinado por ambos países em 2003 e 2004, respectivamente, marcam um novo momento na história recente do Mercosul, pois apesar dos arranjos serem bilaterais, os presidentes Lula e Kirchner firmaram compromisso de dar novos contornos ao processo de integração regional, enfatizando o Mercosul e a redução das assimetrias no bloco.

Considerações finais do capítulo

A análise da implementação do Plano de Trabalho 2004-2006, que contemplou as categorias reforma e fortalecimento institucional e Parlamento do Mercosul, e da categoria tratamento de assimetrias, pode estabelecer um diagnóstico geral do processo de integração do Mercosul no último período percorrido pelo bloco, e demonstra a necessidade de que o caminho para a uma integração equilibrada passa por diversas dimensões para além da questão comercial.

As tarefas estabelecidas e os resultados de cada uma delas demonstraram que muita coisa ainda deve ser feita para buscar esse equilíbrio e evoluir no processo de integração.

Até o primeiro semestre de 2007, o Mercosul deu passos significativos no desenvolvimento de alguns campos previstos em seu Plano de Trabalho 2004-2006, no qual muitas tarefas foram concluídas como a criação de fundos estruturais, a regulamentação do Protocolo de Olivos e o início dos trabalhos do Tribunal Permanente de Revisão.

A instituição do Parlamento do Mercosul é sem dúvida um dos passos mais importantes na busca pelo reforço da dimensão política e institucional do bloco.

Claramente o eixo econômico-comercial continua forte, o que pode ser explicado por ser o eixo mais avançado, e com isso as demandas diversas já foram criadas e, logo, seu debate e implementação estão em curso. Já nos outros eixos, percebe-se um esforço na tentativa de iniciar um processo de abertura no Mercosul, mas as iniciativas ainda estão muito limitadas.

A escolha desse período provocou um redirecionamento na pesquisa, pois evidenciou o que a teoria sistêmica neo-realista, apontada no segundo capítulo, entende como a influência provocada pela atuação não-estática dos Estados no sistema internacional, que por interação com outros atores não-estatais, suas decisões têm relação direta a esta influência.

Isso porque inicialmente havia uma hipótese geral de que existe uma lacuna entre os discursos e decisões tomadas e sua implementação. Como foi escolhido para análise o período denominado fase de revigoração do bloco, no qual mudanças de discurso e prática política ocorreram, se for comparar este período com a fase de crise do Mercosul, em determinado momento, a pesquisa se viu frente a uma contradição relativa a hipótese da dissertação, que foi colocada em cheque ao se dar conta de que no período avaliado ocorreram transformações na dinâmica sub-regional que possibilitaram uma alteração no tom dos discursos políticos do bloco, que desencadearam resultados mais positivos do que o imaginado.

A última questão é a dificuldade que a normativa Mercosul tem para ser incorporada nos ordenamentos jurídicos dos Estados partes do bloco. Não foi possível estabelecer uma comparação entre o que já foi decidido e ainda não incorporado, pois as informações sobre isso são de caráter reservado, sendo de livre acesso somente o que cada Estado ainda não incorporou isoladamente, mas não oferece a possibilidade de criar um quadro geral sobre as decisões que ainda não tem validade no Mercosul.

Conclusão

A dissertação teve como objetivo estudar a dimensão política do processo de integração do Mercosul, a partir de uma análise sobre a ligação entre a construção do projeto político e os obstáculos enfrentados para sua concretização.

Após ter analisado a trajetória de criação do Mercosul no primeiro capítulo, ao percorrer o histórico da integração na América Latina a partir da década de 1960, com as experiências da Alalc e Aladi, verificar as transformações que levaram ao surgimento de um novo tipo de regionalismo nos anos noventa, auge do neoliberalismo, e observar as aproximações bilaterais Brasil-Argentina que propiciaram uma cooperação fortalecida com o tempo e que agregou outros países no decorrer dos anos, concluiu-se que havia um projeto político para o Mercosul, apesar do intuito principal ter sido a constituição de um mercado comum.

Esse projeto, configurado claramente na Declaração do Iguaçu,³² pré-Mercosul, sofreu um revés com o ideal neoliberal na década de 1990, mas na última fase iniciada em 2003 voltou a ter destaque nos discursos e ações políticas dos governos dos Estados partes, embora o eixo econômico-comercial continue sendo o principal na integração promovida pelo bloco.

Assim, foi demonstrado que a instituição do Mercosul é resultado especialmente de três fatores: um processo de aproximação entre os países do cone sul, dentro do qual as relações Brasil-Argentina e a retomada da democracia tiveram grande importância e, de um pano de fundo neoliberal e tentativa de inserção no mundo globalizado.

A análise teórica da integração realizada no segundo capítulo, a partir das cinco concepções escolhidas e do convergencialismo intergovernamental de Marcos Aurélio de Oliveira permitiram compreender alguns elementos do processo de integração regional do Mercosul, como a participação de atores, a opção intergovernamental e o processo de tomada de decisões, possibilitando

³² Anexo I: 108.

compreender que o poder Executivo, apesar de não ser o único poder no âmbito do Mercosul, é notavelmente o determinante, no sentido de dar as linhas de ação e estratégias do processo integrador. Evidenciou-se que o intergovernamentalismo adotado cria incentivos estruturais para o predomínio de uma visão exclusivamente nacional do processo de integração do Mercosul, não permitindo o estabelecimento de um processo coletivo, do debate sobre supranacionalidade, nem mesmo a instituição de uma democracia regional.

Esse aspecto revelou a falta de mobilização por parte dos parlamentares dos Estados partes em participar mais concretamente no Mercosul, não só pela reduzida intervenção no bloco, como também pela demora com que as decisões da normativa Mercosul são aprovadas nos respectivos parlamentos nacionais, atrasando assim o processo de integração. Essa ausência de interesse por parte dos parlamentares acaba demonstrando algo maior, que é a exclusão de grande parte da população dos países do bloco do processo de integração.

Com a criação do Parlamento do Mercosul, conforme apresentado no terceiro capítulo, há uma chance de mudança de rumo no bloco, com o fortalecimento do projeto político e democratização do processo de integração regional.

Observou-se que a flexibilidade institucional que permeia o bloco é caracterizada pela centralidade das decisões no poder Executivo, especialmente com a intervenção direta e permanente dos chefes de Estado, ao invés dos órgãos criados para guiar a integração e de um equilíbrio de poder junto ao Legislativo. Uma das conclusões a que se chega é que grande parte do déficit institucional do Mercosul é resultado dessa política, em que o Executivo dos Estados partes decide os rumos do projeto de forma quase unilateral, sem muita transparência, tanto do ponto de vista estrutural quanto de fontes de informações disponíveis.

A reforma institucional em curso pretende modificar não o caráter intergovernamental do processo decisório do Mercosul, mas adaptá-lo as novas realidades as quais a integração mercosuliana está enfrentando. O próprio

estabelecimento do Parlamento e a regulação de um sistema mais funcional de solução de controvérsias é demonstração dessa tentativa.

Um ponto interessante, nesse sentido, é a evolução da linguagem utilizada nos documentos do Mercosul ao longo de seus mais de quinze anos, expressões que demonstravam o individualismo de cada Estado parte vem no decorrer do tempo sendo substituída por expressões de tratamento coletivo e uma visão mais regionalizada no espaço compreendido pelo Mercosul. No entanto, essa evolução não está sendo acompanhada pelo envolvimento da população dos países membros no processo de integração. Há um déficit muito grande de iniciativas que contemplem essa dimensão, que pode ser comprovado pela análise das declarações e decisões sobre o denominado Mercosul social.

Concluiu-se também que é fato que o Mercosul tem um projeto político, com a implementação já em curso. No entanto, essa necessita enfrentar os desafios que ainda estão colocados, que puderam ser deduzidos com a pesquisa:

- ampliar a participação da sociedade civil: apesar do estudo não ter centrado nessa questão, os elementos investigados possibilitaram a noção de que a participação da sociedade é ainda muito reduzida e limitada aos setores econômicos e sindicais, com algumas exceções como os grupos de mulheres. Ademais, notou-se que o processo decisório é completamente fechado a essa participação, não dando espaço nem mesmo à intervenção do FCES, órgão consultivo criado para ser o espaço de diálogo social no bloco.

- temas sociais e culturais: a agenda está posta, mas a população está fora da discussão. É necessário estabelecer instrumentos estratégicos para que o povo tenha acesso a informação e se sinta parte do processo. O Parlamento do Mercosul foi criado, estão previstas eleições por sufrágio universal em 2012 e deduz-se que parte da população sequer sabe da existência do bloco. Não há estatísticas oficiais sobre isso, que possa comprovar essa informação, o que poderia ser um caminho para dar sequência a presente pesquisa.

- Parlamento do Mercosul: como o primeiro órgão supranacional do bloco, tem como grandes desafios construir o debate sobre supranacionalidade até então quase inexistente, pelo menos do ponto de vista oficial, e apoiar no envolvimento dos povos da região na integração regional.

- tratamento de assimetrias: o Focem é o baluarte desse eixo e como tal é importante que possa produzir efeitos positivos para que os sócios menores do bloco se sintam contemplados com os benefícios da integração, até então pouco expressivos para eles. Um outro desafio diz respeito ao entendimento de que as assimetrias não são só de origem econômica e isso deve ser enfrentado para que o real tratamento de assimetrias não caia no discurso que resolvendo as diferenças macro e microeconômicas o processo de integração caminhará em perfeita sintonia.

Enfim, delineou-se portanto um diagnóstico geral da implementação do projeto político do Mercosul, apontando os desafios para sua concretização e fornecendo outros campos de análise para um possível aprofundamento da investigação.

Conclusão

A dissertação teve como objetivo estudar a dimensão política do processo de integração do Mercosul, a partir de uma análise sobre a ligação entre a construção do projeto político e os obstáculos enfrentados para sua concretização.

Após ter analisado a trajetória de criação do Mercosul no primeiro capítulo, ao percorrer o histórico da integração na América Latina a partir da década de 1960, com as experiências da Alalc e Aladi, verificar as transformações que levaram ao surgimento de um novo tipo de regionalismo nos anos noventa, auge do neoliberalismo, e observar as aproximações bilaterais Brasil-Argentina que propiciaram uma cooperação fortalecida com o tempo e que agregou outros países no decorrer dos anos, concluiu-se que havia um projeto político para o Mercosul, apesar do intuito principal ter sido a constituição de um mercado comum.

Esse projeto, configurado claramente na Declaração do Iguazu,¹ pré-Mercosul, sofreu um revés com o ideal neoliberal na década de 1990, mas na última fase iniciada em 2003 voltou a ter destaque nos discursos e ações políticas dos governos dos Estados partes, embora o eixo econômico-comercial continue sendo o principal na integração promovida pelo bloco.

Assim, foi demonstrado que a instituição do Mercosul é resultado especialmente de três fatores: um processo de aproximação entre os países do cone sul, dentro do qual as relações Brasil-Argentina e a retomada da democracia tiveram grande importância e, de um pano de fundo neoliberal e tentativa de inserção no mundo globalizado.

A análise teórica da integração realizada no segundo capítulo, a partir das cinco concepções escolhidas e do convergencialismo intergovernamental de Marcos Aurélio de Oliveira permitiram compreender alguns elementos do processo de integração regional do Mercosul, como a participação de atores, a opção intergovernamental e o processo de tomada de decisões, possibilitando

¹ Anexo I: 108.

compreender que o poder Executivo, apesar de não ser o único poder no âmbito do Mercosul, é notavelmente o determinante, no sentido de dar as linhas de ação e estratégias do processo integrador. Evidenciou-se que o intergovernamentalismo adotado cria incentivos estruturais para o predomínio de uma visão exclusivamente nacional do processo de integração do Mercosul, não permitindo o estabelecimento de um processo coletivo, do debate sobre supranacionalidade, nem mesmo a instituição de uma democracia regional.

Esse aspecto revelou a falta de mobilização por parte dos parlamentares dos Estados partes em participar mais concretamente no Mercosul, não só pela reduzida intervenção no bloco, como também pela demora com que as decisões da normativa Mercosul são aprovadas nos respectivos parlamentos nacionais, atrasando assim o processo de integração. Essa ausência de interesse por parte dos parlamentares acaba demonstrando algo maior, que é a exclusão de grande parte da população dos países do bloco do processo de integração.

Com a criação do Parlamento do Mercosul, conforme apresentado no terceiro capítulo, há uma chance de mudança de rumo no bloco, com o fortalecimento do projeto político e democratização do processo de integração regional.

Observou-se que a flexibilidade institucional que permeia o bloco é caracterizada pela centralidade das decisões no poder Executivo, especialmente com a intervenção direta e permanente dos chefes de Estado, ao invés dos órgãos criados para guiar a integração e de um equilíbrio de poder junto ao Legislativo. Uma das conclusões a que se chega é que grande parte do déficit institucional do Mercosul é resultado dessa política, em que o Executivo dos Estados partes decide os rumos do projeto de forma quase unilateral, sem muita transparência, tanto do ponto de vista estrutural quanto de fontes de informações disponíveis.

A reforma institucional em curso pretende modificar não o caráter intergovernamental do processo decisório do Mercosul, mas adaptá-lo as novas realidades as quais a integração mercosuliana está enfrentando. O próprio

estabelecimento do Parlamento e a regulação de um sistema mais funcional de solução de controvérsias é demonstração dessa tentativa.

Um ponto interessante, nesse sentido, é a evolução da linguagem utilizada nos documentos do Mercosul ao longo de seus mais de quinze anos, expressões que demonstravam o individualismo de cada Estado parte vem no decorrer do tempo sendo substituída por expressões de tratamento coletivo e uma visão mais regionalizada no espaço compreendido pelo Mercosul. No entanto, essa evolução não está sendo acompanhada pelo envolvimento da população dos países membros no processo de integração. Há um déficit muito grande de iniciativas que contemplem essa dimensão, que pode ser comprovado pela análise das declarações e decisões sobre o denominado Mercosul social.

Concluiu-se também que é fato que o Mercosul tem um projeto político, com a implementação já em curso. No entanto, essa necessita enfrentar os desafios que ainda estão colocados, que puderam ser deduzidos com a pesquisa:

- ampliar a participação da sociedade civil: apesar do estudo não ter centrado nessa questão, os elementos investigados possibilitaram a noção de que a participação da sociedade é ainda muito reduzida e limitada aos setores econômicos e sindicais, com algumas exceções como os grupos de mulheres. Ademais, notou-se que o processo decisório é completamente fechado a essa participação, não dando espaço nem mesmo à intervenção do FCES, órgão consultivo criado para ser o espaço de diálogo social no bloco.

- temas sociais e culturais: a agenda está posta, mas a população está fora da discussão. É necessário estabelecer instrumentos estratégicos para que o povo tenha acesso a informação e se sinta parte do processo. O Parlamento do Mercosul foi criado, estão previstas eleições por sufrágio universal em 2012 e deduz-se que parte da população sequer sabe da existência do bloco. Não há estatísticas oficiais sobre isso, que possa comprovar essa informação, o que poderia ser um caminho para dar sequência a presente pesquisa.

- Parlamento do Mercosul: como o primeiro órgão supranacional do bloco, tem como grandes desafios construir o debate sobre supranacionalidade até então quase inexistente, pelo menos do ponto de vista oficial, e apoiar no envolvimento dos povos da região na integração regional.

- tratamento de assimetrias: o Focem é o baluarte desse eixo e como tal é importante que possa produzir efeitos positivos para que os sócios menores do bloco se sintam contemplados com os benefícios da integração, até então pouco expressivos para eles. Um outro desafio diz respeito ao entendimento de que as assimetrias não são só de origem econômica e isso deve ser enfrentado para que o real tratamento de assimetrias não caia no discurso que resolvendo as diferenças macro e microeconômicas o processo de integração caminhará em perfeita sintonia.

Enfim, delineou-se portanto um diagnóstico geral da implementação do projeto político do Mercosul, apontando os desafios para sua concretização e fornecendo outros campos de análise para um possível aprofundamento da investigação.

Referências Bibliográficas

AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: *Publicações BNDES*, outubro 1999: 43-82. http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_02.pdf acesso em 09/04/2006.

BADÁN, Didier Operti. Discurso de posse. março 2005. <http://www.aladi.org/nsfaladi/aladiorg.nsf/vsitiowebp/boletin16port?OpenDocument&AutoFramed> acesso em 05/07/2006.

BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. Mercosul: então e agora. CEPAL. LC/BRS/R.159, maio 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la Cepal. *Revista de la Cepal*, Nº S/N, outubro 1998: 21-45.

BRAGA, Márcio B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. Trabalho apresentado ao XXIX Encontro Nacional de Economia. Salvador: ANPEC, 2001: 1-26. www.anpec.org.br/encontro_2001.htm acesso em 09/02/2007.

CAMARGO, Sonia. União Européia e Mercosul: convergências e divergências. *IRI Textos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, nº22, setembro de 1999.

CAUBET, Christian G. As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina e el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. *Libros de la CEPAL*, nº 39, janeiro 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

CINTRA, Antônio Octavio. Democracia na América Latina II. Consultoria Legislativa. *Câmara dos Deputados*. Estudo novembro 2000.

_____. Democracia na América Latina III. Consultoria Legislativa. *Câmara dos Deputados*. Estudo novembro 2000.

COLEMAN, J. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books: 1999.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Vol. 38, nº. 3, 1995: 385-415.

FERRER, Aldo. Integração regional e desenvolvimento na América do Sul. Palestra apresentada no Fórum de Integração Regional. Rio de Janeiro: *IUPERJ*, 28 abril 2006. www.observatorio.iuperj.br acesso em 28/05/2006.

FREITAS JR., Antônio Rodrigues de; MERINO, Lucyla Tellez. *Horizontes para o Direito numa sociedade em mudança: dilemas da Alca, impasses do Mercosul e*

crise do Estado-Nação como círculo retroalimentador. São Paulo: Editora LTR, 2004.

GENEYRO, Rubén A.; VÁSQUEZ, Mariana. El Mercosur por dentro. In: *Colección Integratemas*. nº6. Bogotá: Ediciones Ántropos, 2007.

GILPIN, Robert. *Global political economy. Understanding the international economic order*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GINESTA, Jacques. *Los sistemas de integración a comienzos del siglo XXI*. 1-87. http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Los%20Sistemas.pdf acesso em 02/03/2007.

_____. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Universidade UFRGS, 1999.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: FGV, vol.6, nº12, 1993: 211-246.

GRANDI, Jorge; BIZZOZERO, Lincoln. Mercosur: mercado en formación y sociedad civil en gestación. In *Papel Político*. Santa Fe de Bogotá: Pontificia Universidade Javeriana, n.6, novembro de 1997.

HIRST, Mônica. A política externa do Brasil no contexto da Guerra Fria: a política externa independente. In: *História da Diplomacia Brasileira: o período 1945-1964*. www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portug/h_diplom/pd020.htm acesso em 04/04/2007.

_____. *Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR*. Buenos Aires: FLACSO, 1991.

HOFMEISTER, Wilhelm. O Brasil e seus vizinhos: reivindicação de liderança regional na América do Sul. In: *Análises e Informações*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, n. 13, setembro de 2003.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, vol.17, nº1, janeiro-junho 1995: 23-59.

ICONE. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. www.iconebrasil.org.br acesso em 11/05/2006.

KEOHANE, Robert. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics. In: KEOHANE, Robert. *International institutions and State power*. San Francisco: Westview Press, 1989.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de posse. maio 2003. www.presidencia.gov.ar acesso em 20/03/2007.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. As relações Brasil-Estados Unidos. *Revista Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº5 setembro 1998. <http://ftp.mct.gov.br/CEE/revista/parcerias5/relabras.htm> acesso em 03/08/07.

MALAMUD, Andrés. *Regional integration in Latin America. Comparative theories and institutions*. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – CIES/ISCTE. www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf acesso em 13/04/2007.

_____. Presidencialism and Mercosur: a hidden cause for a succesful experience. In LAURSEN, Finn. *Comparative regional integrations: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003.

MARIANO, Karina Lilia P. Nova visão das teorias de integração regional. Um modelo para a América Latina. Dissertação de mestrado. UNESP. São Paulo, 2004.

MENEZES, Alfredo da Mota e FILHO, Pio Penna. *Integração regional: os blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCOSUL. *Legislação e textos básicos*. Brasília, 2005. 4º ed.

MORACVSIK, Andrew. *The choice for Europe: social purpose and State power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press, 1998.

NERY, Tiago. A economia do desenvolvimento na América Latina: O pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2004.

OLIVEIRA, Marco Aurélio G. *Mercosul e Política*. São Paulo: LTR, 2001.

ONUKEI, Jéssica. O Mercosul e a incoerência da política externa Argentina. Capítulo 5. In: As mudanças na política externa argentina no governo Menem (1989-1999). Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. USP. São Paulo, 2002. www.politicohoje.com/ojs/include/getdoc.php?id=281&article=91&mode=pdf&- acesso em 05/09/2007.

PASQUINO, Gianfranco. "Integração". In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Trad. Carmen C. Varrialle et. al. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. v.1: 632.

PENA, Celina; ROZEMBERG, Ricardo. *Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur: sus fortalezas y debilidades*. 1. ed. Buenos Aires: BID-INTAL, outubro 2005.

PINTO, Hugo Eduardo Meza e BRAGA, Márcio Bobik. *A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações*. Prolam, Universidade de São Paulo. www.usp.br/prolam/downloads/versao3.doc acesso em 12/01/2007.

PORRAS, José Ignacio. Uma revisión crítica a la teoría de la integración regional. In: *Aspectos sociales de la integración*. vol 2. Série Políticas Sociales N°14. Cepal, fevereiro 1997.

PORTO, Manuel C. L.; FLÔRES JR. Renato G. *Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PREBISCH, Raúl. El mercado común latinoamericano. In: *Economía Grancolombiana*, ano 1, vol. 1, n°1, agosto de 1959: 43-52.

RUSSELL, Roberto. La dimensión política del Mercosur en el campo de las Relaciones Internacionales. Palestra apresentada no VII Curso Regional sobre "Integración y desarrollo "Mercosur en el siglo XXI", en la *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán*. agosto de 1998.

SANTOS, Maureen C. A importância da infra-estrutura logística para os processos de integração do Brasil com o cone sul. Monografia de graduação em Relações Internacionais. Universidade Estácio de Sá - UNESA. Rio de Janeiro, 2002.

SENHORAS, Eloi M.; VITE, Claudete C. Avanços e Tropeços do Mercosul: um debate sobre os quinze anos de integração regional. Campinas: UNICAMP, 2006. http://www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UNICAMP/Mercosul_AvancosTropeços.doc acesso em 11/05/2006.

SOUZA, Paulo Renato. A educação no Mercosul. In: *Em Aberto*. v.15, n.68. Brasília: INEP, outubro-dezembro 1995. http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em_aberto_68.doc acesso em 06/06/2006.

SILVA, Celson J. Antecedentes históricos do processo de integração regional latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino. In: SEITENFUS, Vera M.P.; de Boni, L.A. *Temas de Integração latino-americana*. Petrópolis: Vozes, 1990.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso de posse. janeiro 2003. www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029 acesso em 21/11/2006.

SOARES, Maria Susana Arrosa. *Autonomia e interdependência nas Relações Internacionais na América Latina*. 1-9. www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf acesso em jan 2007.

STRATEGIC Studies Institute of the U.S. Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm> acesso em 02/09/2007.

TARQUINI, Maria Célia Castorini. Federalismo e integração. Cidade do México: Camara dos Senadores, 1998: 4. http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/federalismo/assets/documentos/bibliografia/castorina_tarquini.pdf acesso em 18/08/2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina P.; OLIVEIRA, Marcelo F. *Democracia e atores políticos no Mercosul*. http://www.somosmercosur.org/files/democracia%20e%20atores%20pol%C3%ADticos%20no%20Mercosul.Tullo%20vigevani_0.pdf acesso em 11/01/2007.

VILLA, Hernando Agudelo. *La revolución del desarrollo. Origen y evolución de la Alianza para el Progreso*. Cidade do México: Editorial Roble, 1966: 23.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas. In LIMA, Marcos C (org.). *O Mercosul no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Cortez, 2005: 27-41.

_____. Mecanismos decisórios. In: A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung. Centro de Estudos. *Série Debates*, N° 14, 1997: 143-148.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Bush bets all he has. Commentary n. 109*. Binghamton University, 15/03/2003. <http://fbc.binghamton.edu/commentr.htm> 05/09/2007.

Documentos

MERCOSUL. <http://www.mercosul.org.uy>

Decisão CMC N°. 42/98. Direito do Consumidor - Garantia Contratual.

Decisão CMC Nº 84/00. Incorporação perspectiva de gênero no âmbito do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 01/02. Fortalecimento Institucional.

Decisão CMC Nº. 26/03. Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006.

Decisão CMC Nº. 27/03. Fundos Estruturais.

Decisão CMC Nº. 11/04. Convênio de Financiamento Mercosul- União Européia para o projeto dimensão sócio-trabalhista do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 15/04. Memorando de entendimento para o intercâmbio de informação sobre a fabricação e tráfico ilícito de armas de fogo, munição, explosivo e outros materiais relacionados entre os Estados Partes do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 19/04 Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do Processo de Integração.

Decisão CMC Nº. 24/04. Criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.

Decisão CMC Nº. 33/04. Fundo de financiamento do setor educacional do Mercosul - FEM.

Decisão CMC Nº. 35/04. Projetos de Acordos Marco sobre cooperação em matéria de seguridade regional entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

Decisão CMC Nº. 36/04. Sistema de Intercâmbio de Informação de seguridade do Mercosul - SISME.

Decisão CMC Nº. 40/04. Criação da reunião de altas autoridades sobre Direitos Humanos do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 45/04. Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 46/04. Estratégia Mercosul de Crescimento de Emprego.

Decisão CMC Nº. 47/04. Aprovação do Programa de Estudos do setor de assessoria técnica da Secretaria do Mercosul para o ano 2005.

Decisão CMC Nº. 49/04. Parlamento do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 51/04. Prorroga os prazos estabelecidos na decisão CMC Nº26/04 (Programa de trabalho do Mercosul para o período 2004-2006).

Decisão CMC Nº. 01/05. Acordo de sede entre a República do Paraguai e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) para o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão.

Decisão CMC Nº. 09/05. Acordo de Admissão de Títulos, Certificados e diplomas para o exercício do ensino de espanhol e português como línguas estrangeiras dos Estados Partes.

Decisão CMC Nº. 11/05. Prorroga os prazos estabelecidos na decisão CMC Nº51/04 (Programa de trabalho do Mercosul para o período 2004-2006).

Decisão CMC Nº. 17/05. Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a promoção e proteção dos Direitos Humanos no Mercosul.

Decisão CMC Nº. 18/05 Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 21/05 Reforma Institucional do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 23/05 Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 26/05. Procedimento Especial do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias.

Decisão CMC Nº. 30/05. Regras de Procedimentos do Tribunal Permanente de Revisão.

Decisão CMC Nº. 11/06. Sede permanente do Mercosul Cultural.

Decisão CMC Nº. 17/06. Fundo para convergência estrutural do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 19/06. Designação dos Árbitros do Tribunal Permanente de Revisão.

Decisão CMC Nº. 19/06. Instituto Social do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 21/06 Acordo de gratuidade de vistos para estudantes e docentes dos Estados Partes do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 28/06. Primeiro orçamento do FOCEM.

Decisão CMC Nº. 29/06. Linhas para a reforma institucional do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 32/06. Condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no Mercosul.

Decisão CMC Nº. 33/06. Requisitos mínimos do perfil de inspetor do trabalho no Mercosul.

Decisão CMC Nº. 03/07. Instituto Social do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 006/07. Estrutura e funcionamento da Secretaria do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 08/07. Fundo para convergência estrutural do Mercosul. Aprovação de Projetos Piloto.

Decisão CMC Nº. 09/07. Reforma Institucional.

Decisão CMC Nº. 10/07. Fundo para convergência estrutural do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 11/07. Fundo para convergência estrutural do Mercosul. Aprovação de Projetos Piloto.

Decisão CMC Nº. 21/07. Fundo para convergência estrutural do Mercosul.

Decisão CMC Nº. 23/07. Fundo para convergência estrutural do Mercosul. Aprovação de Projetos Piloto.

Declaração do Iguazu. http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm acesso em 15/03/2007.

Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático do Mercosul, 25 de junho de 1996. <http://www.mercosul.org.uy> acesso 12/04/2006.

Declaração Sócio-Laboral, 10 de dezembro de 1998. <http://www.mercosul.org.uy> acesso 18/03/2007.

NAFTA Texto Legal. http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx?DetailID=80 acesso em 28/07/2007.

Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. <http://www.mercosul.org.uy> acesso em 18/09/2006.

Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no Mercosul, 17 de dezembro de 1991. <http://www.mercosul.org.uy> acesso em 25/11/2006.

Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, 18 de fevereiro de 2002. <http://www.mercosul.org.uy> acesso em 25/11/2006.

Protocolo de Ouro Preto. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. <http://www.mercosul.org.uy> acesso em 01/03/2006.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, 24 de julho de 1998. <http://www.mercosul.org.uy> acesso em 02/04/2006.

Protocolo Interpretativo do Artigo 44 do Tratado de Montevideu 1980. <http://www.aladi.org> acesso em 25/05/2007.

Tratado de Assunção, 28 de março de 1991. <http://www.mercosul.org.uy> acesso em 01/03/2006.

Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm acesso em 05/10/2006.

Tratado de Montevideu 1980. <http://www.aladi.org> acesso em 25/05/2007.

Reportagens de Imprensa

AGENCE FRANCE-PRESS. Paraguai quer novos caminhos para o Mercosul. 18/06/2005.

INESC. Amorim diz que tratado de livre comércio Uruguai-EUA não condiz com Mercosul. 26/01/2007

JB ON LINE. Novo presidente toma posse no Uruguai: Nicanor Duarte critica neoliberalismo em seu 1º discurso: 15/08/2003.

O GLOBO. Promessa de fim da corrupção no Paraguai: 16/08/2003.

Anexo I

Declaração do Iguazu

1. O Presidente da República Federativa do Brasil, Doutor José Sarney e o Presidente da República Argentina, Doutor Raúl Ricardo Alfonsín, procederam à inauguração solene, em 29 de novembro de 1985, da Ponte Internacional que liga a cidade de Porto Meira, Brasil, à cidade de Puerto Iguazú, República Argentina.

2. Conforme anunciado oportunamente, os Governos brasileiro e argentino acordaram dar ao empreendimento o nome de "Ponte Presidente Tancredo Neves", como homenagem ao falecido estadista brasileiro e em reconhecimento a sua trajetória política imbuída de valores democráticos, de solidariedade e de cooperação latino-americana.

3. Na oportunidade, os Chefes de Estado realizaram um encontro de trabalho em Puerto Iguazú, Argentina, e Foz do Iguazu, Brasil, e mantiveram conversações sobre temas de interesse comum, que se estenderam até o dia 30 de novembro.

4. Durante suas conversações, que transcorreram dentro de uma atmosfera de alta cordialidade e simpatia, os Presidentes do Brasil e da Argentina congratularam-se pela inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves e ressaltaram seu expressivo significado como elo de união real e simbólico entre as duas Nações. Realçaram também sua importância para o desenvolvimento da região, conferindo forma concreta aos legítimos anseios das populações de ambos os lados da fronteira.

5. Sublinharam, em especial, o fato de ser esta a primeira obra do gênero construída entre o Brasil e a Argentina desde a inauguração, em 1947, da Ponte Internacional entre as cidades de Uruguaiana e Paso de los Libres. Nesse sentido, a Ponte Presidente Tancredo Neves representa um marco significativo no processo de integração física entre os dois países, constituindo mais um testemunho da capacidade de cooperação bilateral.

6. Os Chefes de Estado coincidiram em salientar o elevado grau de diversificação, aprofundamento e fluidez alcançados nas relações brasileiro-argentinas, que fortalece a permanente disposição dos dois povos de estreitarem de forma crescente seus laços de amizade e solidariedade.

7. Os Presidentes coincidiram na análise de dificuldades por que atravessa a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de dívidas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento.

8. Concordaram, igualmente, quanto á urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações latino-americanas.

9. Ao examinarem o problema da dívida externa, os dois Presidentes consideraram que a evolução das posições nessa matéria veio a confirmar o acerto e a oportunidade do enfoque conceitual formulado pelo Consenso de Cartagena , em junho de 1984. Constataram uma crescente conscientização, por parte dos dirigentes dos países industrializados e da comunidade financeira internacional, a cerca da gravidade da situação gerada pela dívida externa da América Latina. Manifestaram, ademais, sua grande satisfação com o fato de que as idéias centrais de Cartagena – a exigência de crescimento da economia dos países devedores, a necessidade de alívio do peso do serviço da dívida e a co-responsabilidade de devedores e credores – estejam começando a ser compreendidas e, expressam seu desejo de que sirvam de base para novas iniciativas tendentes a solucionar o problema. Os dois Presidentes expressaram sua confiança em que, a partir dessas premissas fundamentais , os países integrantes do Consenso de Cartagena continuarão a explorar todas as possibilidades dessa nova perspectiva de diálogo a fim de encontrar soluções duradouras, que permitam seus governantes se dedicarem à tarefa primordial de assegurar o bem-estar e o desenvolvimento de seus povos, consolidando o processo democrático da América Latina.

10. Sublinharam o empenho de seus países na revitalização do Sistema Interamericano e expressaram a disposição comum de contribuir decididamente para a dinamização da Organização dos Estados Americanos e para o fortalecimento dos princípios que regem as relações hemisféricas.

11. Assinalaram a especial importância do Atlântico Sul para os povos Sul-americanos e africanos e expressaram sua firme oposição a qualquer tentativa de transferir para a região, que deve ser preservada como zona de paz e cooperação, tensões leste- oeste, em particular através de medidas de militarização.

12. Reafirmaram o pleno respaldo de seus Governos às gestões do grupo de contadora, que consideram a melhor resposta para alcançar uma solução adequada para a crise centro- americana, contemplado justa e equivalentemente os interesses de todos os países da região. Nesse quadro, sendo os governos do Brasil e da Argentina, juntamente com o Peru e Uruguai, membros do Grupo de Apoio a Contadora, manifestaram sua satisfação ao comprovar que os mecanismos de intercâmbio sistemático de informação, consulta e ação diplomática previstos pelos Chanceleres dos Grupos de Contadora e de Apoio, na reunião de agosto último, em Cartagena, funcionaram eficazmente.

13. Ao examinarem a cooperação desenvolvida no âmbito da Bacia do Prata, manifestaram a vontade política das duas Nações de impulsionar ações bilaterais e multilaterais destinadas ao cumprimento dos objetivos do Tratado de Brasília, com renovado dinamismo e em bases pragmáticas.

14. A respeito da questão das Ilhas Malvinas, o Presidente Sarney reiterou o histórico apoio do Brasil aos direitos de soberania argentina sobre o arquipélago, sublinhou a importância de uma solução pacífica para a controvérsia e expressou sua confiança em que reiniciem as conversações entre as partes, nos termos das resoluções pertinentes aprovadas no âmbito da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. O Presidente Alfonsín, manifestando sua satisfação por essa posição, externou o reconhecimento de seu Governo pela atuação do Brasil em seu caráter de potência protetora dos interesses argentinos junto ao Reino Unido da Grã- Bretanha e Irlanda do Norte.

15. Manifestaram sua preocupação com os problemas derivados do uso e tráfico de drogas ilícitas e concordaram em desenvolver esforços conjuntos tanto no plano bilateral quanto no multilateral. Coincidiram também em que este tema deve

ser abordado desde uma perspectiva integral, uma vez que nele estão envolvidos aspectos morais, políticos, econômicos, financeiros, sociais, de fiscalização e de controle, que exigem um esforço conjugado e que a cooperação deve completar a prevenção do uso indevido, a repressão do tráfico e a reabilitação dos usuários.

16. Destacaram que, dentro da tradição de continuidade do relacionamento bilateral, os êxitos recentemente alcançados pelas duas Nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram as condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para colaboração mais íntima e estreita no plano internacional.

17. Os primeiros mandatários reconheceram que se torna cada vez mais indispensável o freqüente diálogo de alto nível entre os dois Governos.

18. Dentro desse espírito, expressaram sua firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral, em harmonia com os esforços de cooperação e desenvolvimento regional. Expressaram sua firme convicção de que esta tarefa deve ser aprofundada pelos Governos com a indispensável participação de todos os setores de suas comunidades nacionais, aos quais convocaram a unir-se a este esforço, já que lhes cabe também explorar novos caminhos na busca de espaço econômico regional latino- americano.

19. Para esse fim, decidiram criar uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, presidida pelos seus Ministérios das Relações Exteriores e Compostas de representantes governamentais e dos setores empresariais dos dois países, para examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração econômica.

20. Esta Comissão, que abarcará todos os setores suscetíveis de uma maior integração entre os dois países, será constituída no primeiro trimestre de 1986 e deverá apresentar, até 30 de junho próximo, um relatório aos dois Presidentes com as prioridades propostas para lograr um rápido aprofundamento dos vínculos de cooperação e integração econômica, especialmente no que se refere às áreas de complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento científico- técnico, comércio bilateral e com terceiros mercados.

21. Por canais diplomáticos, serão acordados a composição data de constituição, mecanismos, procedimentos e demais pormenores relativos ao seu funcionamento. O mandato da comissão não interferirá nem retardará a cooperação institucional atualmente em vigência nem a que resulte de outras decisões adotadas no presente encontro.

22. Nos setores de energia, transporte e comunicações, os Presidentes manifestaram sua intenção de promover a complementação crescente entre os sistemas dos países como forma de integração efetiva que gere benefícios mútuos nos planos técnico, econômico, financeiro e comercial para seus respectivos países. Destacaram a necessária participação das industrial brasileira e argentina e das respectivas empresas estatais neste esforço de integração.

23. Com a finalidade de continuar com o processo de integração física, bem como dos sistemas de transportes e comunicações entre seus países, ambos os Mandatários resolveram criar, para tanto, no âmbito da Comissão de Alto Nível, uma subcomissão que analisará as conexões viárias e ferroviárias, as pontes, os portos e vias navegáveis, os problemas relativos ao transporte rodoviário, marítimo, fluvial e aéreo, assim como os relativos às comunicações, a qual será coordenada pelos Secretários- Gerais dos Transportes e das Comunicações do

Brasil, e pelos Subsecretários de Planejamento de Transporte e o da Secretaria das Comunicações da Argentina, conforme o caso.

24. Da mesma maneira, para coordenar a realização de projetos conjuntos na área da energia, os dois Presidentes decidiram criar outra Subcomissão presidência da pelo Secretário- Geral do Ministério das Minas e Energia do Brasil e pelo Subsecretário de Planejamento Energético da Argentina. A referida subcomissão analisará especialmente a viabilidade do fornecimento de gás natural argentino ao Brasil, bem como as possibilidades de complementação nas áreas de prospecção e exploração petrolífera e no comércio bilateral de combustíveis líquidos e gasosos.

25. Na área da energia hidrelétrica, os Presidentes manifestaram sua decisão de levar adiante, de forma conjunta, o aproveitamento hidrelétrico binacional de Garabi, tendo como base um cronograma que garanta a conclusão do projeto básico e da documentação pertinente nos próximos doze meses. Nessas condições, poder-se-á considerar sua entrada em serviço, conforme os planos de aparelhamento dos dois países, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2000, sujeita à evolução e coordenação dos respectivos sistemas elétricos nacionais.

26. Nesse setor ambos os Mandatários manifestaram seus beneplácito pela firme decisão política da Argentina de realizar, associada ao Brasil, as obras de aproveitamento hidrelétrico de Pichi- Picun- Leufu. Nesse sentido, congratularam-se por se encontrarem encaminhadas as negociações relativas ao convênio de crédito e ao empréstimo oferecidos pelo Governo brasileiro, bem como as referentes ao estabelecimento das bases comerciais e jurídicas do contrato entre a HIDRONOR S. A. e o consórcio Brasileiro- Argentino.

27. Atentos à vontade de estabelecer uma maior complementação entre os sistemas elétricos dos dois países, ambos os Mandatários expressaram sua satisfação pelo avanço das obras de interconexão que estão sendo realizadas no quadro do convênio oportunamente subscrito, assinalando o seu interesse em dar continuidade a esse esforço impulsionando o estabelecimento de novos vínculos.

28. No âmbito da cooperação científica e tecnológica, ambos os Presidentes expressaram sua convicção de que a ciência e a tecnologia desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social e assinalaram a importância do Acordo Básico como quadro adequado para a cooperação bilateral. Sua expressão concreta manifesta-se nos Ajustes Complementares referentes a metrologia, florestamento, atividades espaciais, agricultura, comunicações e o assinado durante o transcurso deste encontro sobre biotecnologia, assim como no acordo de cooperação existente sobre os usos pacíficos da energia nuclear. Ressaltaram, igualmente, a importância da cooperação técnica entre instituições, que se traduziu em projetos nos campos da virologia, da formação profissional e dos transportes. Neste particular, assinalaram sua satisfação pelas negociações em curso entre os Governos com vistas à celebração de um Memorandum de Entendimento Sobre cooperação nos campos da pesquisa e da tecnologia no setor dos transportes.

29. Com a finalidade de intensificar os esforços no campo da cooperação científica e tecnológica, ambos os Mandatários decidiram criar uma Subcomissão, no âmbito da Comissão de Alto Nível, que será presidida pelo Secretário- Geral do Ministério da Ciência e da Tecnologia do Brasil e pelo Subsecretário de Promoção de Ciência e Técnica da Argentina.

30. Enfatizaram, em particular, a importância dos Acordos formalizados pelos dois Governos em julho e agosto do corrente ano, referentes às iniciativas de expansão e equilíbrio do intercâmbio comercial entre o Brasil e a Argentina. A fim de incentivar a cooperação econômica e comercial e diversificar o intercâmbio bilateral e com terceiros mercados, ambos os Mandatários resolveram criar uma subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais, presidida pelo Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores e Culto da Argentina.

31. Ambos os Presidentes se felicitaram, ainda, pela assinatura, a que procederam na mesma data, da "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear", que consubstancia os propósitos pacíficos dos programas de desenvolvimento de seus países no campo nuclear e que se insere nas melhores tradições de cooperação e de paz, que inspiram a América Latina.

32. Por último, os Presidentes José Sarney e Raúl Ricardo Alfonsín reafirmaram enfaticamente que o processo de democratização que vive o continente deverá conduzir a uma maior aproximação e integração entre os povos da região. Afirmaram, igualmente, que, para os latino-americanos, a democracia deve necessariamente significar paz, liberdade e justiça social; comprometeram-se a não poupar esforços para que convivam neste continente sociedades que privilegiem os princípios de dignidade humana, cooperação, solidariedade, paz e bem-estar. Concluíram assinalando que as relações bilaterais brasileiro-argentinas serão exemplo deste ideário.

José Sarney

Raúl Ricardo Alfonsín

Anexo II
Comunicados conjuntos dos presidentes dos Estados Partes do
Mercosul - 2003 a 2007
Citações por categoria

Democracia

XXIV Reunião do CMC – Assunção – 18/06/2003

2. Los Presidentes reafirmaron su compromiso con la profundización del MERCOSUR, con el objetivo de asegurar el desarrollo sustentable de sus países y la inserción competitiva en la economía global, resaltando la contribución de ese proceso para el *fortalecimiento de sus democracias*;

XXVI Reunião do CMC - Porto Iguacu - 08/07/2004

10. Resaltaran la creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, con sede en Asunción, que funcionará como un generador de ideas y propuestas para *fortalecer y consolidar la cultura democrática* y las instituciones del Estado de Derecho en el ámbito regional, inspirados en los principios contenidos en el *Compromiso Democrático de Ushuaia*.

XXVII Reunião do CMC - Ouro Preto - 17/12/2004

2. Os Presidentes reiteraram os compromissos de seus países com a consolidação do MERCOSUL. Reafirmaram o papel central do bloco na busca do desenvolvimento sustentável de seus países e na inserção na economia global, ressaltando sua contribuição para o *fortalecimento da democracia* em seus países.

28. Sublinharam que, para o fortalecimento da dimensão social do MERCOSUL, é de fundamental importância a atuação do FCES que, com sua composição plural, envolvendo entidades empresariais e laborais, tem contribuído para *ampliar a base democrática* das decisões tomadas no MERCOSUL. Salientaram a contribuição substantiva e o apoio político do Foro ao MERCOSUL, enquanto projeto de desenvolvimento e de inserção internacional de seus Estados Partes.

XXVIII Reunião do CMC - Assunção - 18 a 20/07/2005

27. Se congratularon por los avances de los trabajos de instalación del Parlamento del MERCOSUR efectuados por la CPC del MERCOSUR, instándola a continuar durante el segundo semestre del presente año con las tareas tendientes a dar cumplimiento a la Decisión CMC N°49/04. Asimismo, manifestaron su indeclinable voluntad de avanzar hacia la conformación de un Parlamento MERCOSUR electo por sufragio universal directo y secreto de la ciudadanía, como *plena expresión democrática* que contribuya a profundizar el proceso de integración contemplando las necesidades de sus habitantes, y a consolidar la seguridad jurídica y la institucionalidad en la región integrada.

XXIX Reunião do CMC - Montevideu - 07 a 09/12/2005

2. Los Presidentes reafirmaron los compromisos de sus países con la consolidación y profundización del MERCOSUR. Destacaron el papel central del bloque en la búsqueda del desarrollo sustentable en la región y una mejor inserción en la economía global, resaltando su contribución para el *fortalecimiento de la institucionalidad democrática*.

XXX Reunión do CMC - Córdoba - 21/07/2006

22. Teniendo en cuenta los compromisos adoptados en el *Protocolo de Ushuaia*, manifestaron su beneplácito por el *afianzamiento de los procesos democráticos* en la región, marco propicio para mejor coordinar políticas y superar desafíos, cumpliendo con las expectativas de nuestros pueblos respecto al MERCOSUR.

XXXII Reunión do CMC – Rio de Janeiro - 21/07/2006

17. Reafirmaron o carácter fundamental do *compromiso democrático* que é inherente à participación no MERCOSUL e manifestaron, nesse contexto, a satisfação pelo início do funcionamento do mecanismo de observação eleitoral do MERCOSUL, nas recentes eleições presidenciais no Brasil e na Venezuela. Saudaram ainda a criação do *Observatório da Democracia* do MERCOSUL, mecanismo de defesa e promoção dos *valores democráticos* na região.

18. Congratularam-se pela realização da sessão inaugural do Parlamento do MERCOSUL, ocorrida em 14 de dezembro de 2006, em Brasília, e salientaram o significado desse evento como contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, mediante a criação de um espaço comum de reflexão e diálogo, que dará expressão ao pluralismo e à diversidade da região e contribuirá para a *democracia*, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas. Destacaram a importância simbólica do Parlamento no processo de consolidação de uma cidadania regional, ao aproximar ainda mais os povos dos Estados Partes das instituições e reforçar o enraizamento do MERCOSUL nas nossas sociedades.

Reforma e Fortalecimento Institucional

XXIV Reunión do CMC – Assunção – 18/06/2003

18. Se congratularon por el proceso de transformación de la Secretaría del MERCOSUR en un órgano técnico, lo cual contribuye al *fortalecimiento institucional del bloque*, e instaron a los Estados Partes a colaborar con dicha Secretaría, a fin de que la misma cumpla con sus nuevos cometidos;

33. Agradecieron la gestión del Presidente saliente de la República del Paraguay, Don Luis Ángel González Machi, y formularon augurios de agradecimiento a los esfuerzos del Gobierno del Paraguay a favor del *avance del proceso institucional* del MERCOSUR.

XXV Reunión do CMC - Montevideú - 16/12/2003

8. Destacaron el establecimiento de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR como órgano del CMC y la designación del ex Presidente argentino, Eduardo Duhalde como su Presidente. Señalaron que esta nueva instancia, integrada asimismo por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR, contribuirá al *fortalecimiento de la estructura institucional* del MERCOSUR.

20. Destacaron la importancia de la implementación del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR, en el marco del *fortalecimiento institucional* del proceso de integración.

XXVII Reunião do CMC - Ouro Preto - 17/12/2004

7. Saudaram os avanços até aqui alcançados na implementação do Programa de Trabalho 2004-2006 do Mercosul, que reflete o empenho dos Estados Partes para o aprofundamento da união aduaneira e para o contínuo *fortalecimento do projeto de integração* política, econômica, comercial, *institucional*, social, cultural e física do MERCOSUL.

24. Felicitaram-se pela Decisão do CMC relativa ao Parlamento do Mercosul, que deverá estar instalado em 2006. O Parlamento do Mercosul contribuirá decisivamente para o *fortalecimento da estrutura institucional* e para a maior representatividade democrática dos povos no Mercosul.

XXVIII Reunião do CMC - Assunção - 18 a 20/07/2005

5. Reconocieron los avances realizados para la implementación del "Programa de Trabajo 2004-2006" del MERCOSUR, que refleja el empeño de los Estados Partes para la profundización de la unión aduanera y para el continuo *fortalecimiento del proyecto de integración* política, económica, comercial, *institucional*, social, cultural y física del MERCOSUR, y comprometieron los esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos trazados en los plazos previstos.

XXIX Reunião do CMC - Montevideú - 07 a 09/12/2005

7. Reconocieron los avances realizados para la implementación del "Programa de Trabajo 2004-2006" del MERCOSUR, que refleja el empeño de los Estados Partes para la profundización de la unión aduanera y el continuo *fortalecimiento del proyecto de integración* política, económica, comercial, *institucional*, social, cultural y física del MERCOSUR, comprometiéndose a renovar los esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos trazados.

14. Destacaron la aprobación de la Decisión que dispone el inicio de un proceso de *reforma institucional* del MERCOSUR, con vistas a actualizar y mejorar la estructura y el funcionamiento de sus órganos.

XXX Reunião do CMC - Córdoba - 21/07/2006

20. Tomaron nota de los trabajos realizados em el seno del Grupo de Alto Nivel sobre *Reforma Institucional* (GANRI) em el marco del proceso de reforma institucional del MERCOSUR y manifestaron su compromiso para continuar avanzando em esta tarea, com el objeto de dotar al MERCOSUR de una *mayor institucionalidad*, paralelo al progreso de la integración havia los objetivos del Tratado de Asunción.

XXXII Reunião do CMC – Rio de Janeiro - 21/07/2006

45. Tomaram nota das deliberações no âmbito do Grupo de Alto Nível sobre *Reforma Institucional* (GANRI), voltadas para o aperfeiçoamento da institucionalidade do MERCOSUL, e saudaram as decisões iniciais que permitiram aprovar a reformulação da Secretaria do MERCOSUL, de forma a torná-la mais eficaz nas tarefas de apoio ao aprofundamento do processo de integração. Expressaram a expectativa de que o GANRI continue a trabalhar na *reforma institucional*, de forma a produzir resultados nas demais áreas que constam de sua agenda, conforme o disposto na Decisão CMC N° 29/06. Destacaram ainda a necessidade de prosseguir nos esforços para aprimorar o processo de incorporação das normas MERCOSUL aos respectivos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes.

Parlamento do Mercosul

XXIV Reunião do CMC – Assunção – 18/06/2003

21. Resaltaron la necesidad de avanzar en la constitución del *Parlamento del MERCOSUR*. En ese sentido instruyeron a sus Cancillerías a coordinar acciones para la realización de foros de análisis que examinen la cuestión, incluyendo la posibilidad de elección directa de sus miembros.

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA – Assunção - 15/08/2003

7. Con relación a la necesidad de avanzar en la constitución del *Parlamento del MERCOSUR* expresada en su Comunicado Conjunto en junio del presente año en Asunción, los Presidentes del MERCOSUR decidieron solicitar a la Comisión Parlamentaria Conjunta que presente su primera propuesta en la próxima reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común en octubre próximo. Asimismo, resaltaron la necesidad de que la Comisión Parlamentaria Conjunta contribuya más activamente al proceso de armonización legislativa y de incorporación de la normativa del MERCOSUR.

XXV Reunião do CMC - Montevideú - 16/12/2003

19. Destacaron la importancia del Acuerdo Interinstitucional suscripto entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta como un avance en la conformación del *Parlamento MERCOSUR*. Asimismo, instaron a la pronta instrumentación de este Acuerdo a fin de alcanzar por esta vía un procedimiento que permita la rápida aprobación legislativa de los instrumentos que hayan obtenido consenso de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

XXVI Reunião CMC - Porto Iguacu - 08/07/2004

27. Se congratularon por los avances de los trabajos de instalación del *Parlamento del MERCOSUR* efectuados por la CPC del MERCOSUR, instándola a continuar durante el segundo semestre del presente año con las tareas tendientes a dar cumplimiento a la Decisión CMC N°49/04. Asimismo, manifestaron su indeclinable voluntad de avanzar hacia la conformación de un *Parlamento MERCOSUR* electo por sufragio universal directo y secreto de la ciudadanía, como plena expresión democrática que contribuya a profundizar el proceso de integración contemplando las necesidades de sus habitantes, y a consolidar la seguridad jurídica y la institucionalidad en la región integrada.

XXVII Reunião do CMC - Ouro Preto - 17/12/2004

24. Felicitaram-se pela Decisão do CMC relativa ao *Parlamento do Mercosul*, que deverá estar instalado em 2006. O *Parlamento do Mercosul* Contribuirá decisivamente para o fortalecimento da estrutura institucional e para a maior representatividade democrática dos povos no Mercosul.

XXVIII Reunião do CMC - Assunção - 18 a 20/07/2005

27. Se congratularon por los avances de los trabajos de instalación del *Parlamento del MERCOSUR* efectuados por la CPC del MERCOSUR, instándola a continuar durante el segundo semestre del presente año con las tareas tendientes a dar cumplimiento a la Decisión CMC N°49/04. Asimismo, manifestaron su indeclinable voluntad de avanzar hacia la conformación de un *Parlamento MERCOSUR* electo por sufragio universal directo y secreto de la ciudadanía, como plena expresión democrática que contribuya a profundizar el proceso de integración contemplando

las necesidades de sus habitantes, y a consolidar la seguridad jurídica y la institucionalidad en la región integrada.

XXIX Reunião do CMC - Montevidéu - 07 a 09/12/2005

15. Recibieron con satisfacción la aprobación por el CMC del Proyecto de Protocolo Constitutivo del *Parlamento MERCOSUR* y felicitaron a la CPC por el impulso dado a las tareas previstas en la Decisión CMC N°49/04. Reiteraron su convicción de que la conformación de un *Parlamento del MERCOSUR*, electo por sufragio universal, directo y secreto de la ciudadanía, contribuirá a profundizar el proceso de integración, contemplando las necesidades de sus habitantes, y consolidará la institucionalidad democrática y la seguridad jurídica en la región integrada.

XXX Reunião do CMC - Córdoba - 21/07/2006

23. Expresaron su satisfacción por la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta durante el primer semestre, en relación a la agenda de instalación del *Parlamento del MERCOSUR*. En este sentido, coincidieron en que su puesta em marcha constituirá un hito fundamental para consolidar la integración y la vigencia de los valores democráticos del MERCOSUR, contribuyendo a generar una amplia base de participación ciudadana y a reafirmar la legitimidad, lapluralidad y el equilibrio institucional del bloque. Alentaron, asimismo, a la Comisión Parlamentaria Conjunta a continuar trabajando para dar cumplimiento al objetivo de que *el Parlamento del MERCOSUR* sea instalado antes del 31 de diciembre de 2006 tal cual se ha establecido en su Protocolo Constitutivo.

24. Celebraron su suscripción del Acta Declarativa entre la CPC y la Comisión Europea sobre el "Proyecto de Apoyo a la Instalación del *Parlamento del MERCOSUR*", que constituye una iniciativa de cooperación técnica destinada a apoyar el establecimiento del *Parlamento del MERCOSUR*. (...)

XXXII Reunião do CMC – Rio de Janeiro - 21/07/2006

18. Congratularam-se pela realização da sessão inaugural do *Parlamento do MERCOSUL*, ocorrida em 14 de dezembro de 2006, em Brasília, e salientaram o significado desse evento como contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, mediante a criação de um espaço comum de reflexão e diálogo, que dará expressão ao pluralismo e à diversidade da região e contribuirá para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas. Destacaram a importância simbólica do Parlamento no processo de consolidação de uma cidadania regional, ao aproximar ainda mais os povos dos Estados Partes das instituições e reforçar o enraizamento do MERCOSUL nas nossas sociedades.

Tratamiento de Asimetrías

XXIV Reunião do CMC – Assunção – 18/06/2003

10. Valoraron positivamente la propuesta del Paraguay relacionada con el *Tratamiento de las Asimetrías* entre los Estados Partes del MERCOSUR, como un importante aporte para la consolidación del proceso de integración regional, y reconocieron la necesidad de adoptar políticas y medidas concretas para abordar la cuestión, conforme a lo acordado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en el mes de febrero en la ciudad de Montevideo. En ese sentido, instruyeron a los órganos competentes a adoptar las medidas necesarias en el próximo semestre para su definición e implementación;

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA – Assunção - 15/08/2003

4. También destacaron la oportunidad de la propuesta del Paraguay relacionada con el *Tratamiento de las Asimetrías* entre los Estados Partes del MERCOSUR como un elemento necesario para el futuro del proceso. A este respecto, el Paraguay hizo entrega de un documento sobre medidas específicas en materia de asimetrías, y su propuesta sobre el documento "Objetivo 2006". Los Presidentes tomaron nota también de la presentación del Uruguay en términos de las flexibilidades necesarias para mantener el equilibrio y la cohesión del bloque y su Propuesta de Agenda Temática.

XXV Reunião do CMC - Montevidéu - 16/12/2003

Los Presidentes del MERCOSUR coincidieron en que las medidas adoptadas, tendientes a *contemplar las asimetrías* existentes y a incorporar las flexibilidades necesarias, garantizarán el equilibrio y la competitividad de todos los Estados Partes.

XXVII Reunião do CMC - Ouro Preto - 17/12/2004

18. Registraram, com grande satisfação, a Decisão do CMC que cria o *FOCEM*. Estão convencidos da importância desse passo para assegurar o financiamento de projetos que *reduzam as assimetrias existentes* na região, aumentem a competitividade das economias dos Estados Partes e reforcem sua coesão social, fortalecendo assim o processo de integração. Manifestaram seu firme propósito de tornar o Fundo operacional no prazo mais breve possível.

XXVIII Reunião do CMC - Assunção - 18 a 20/07/2005

9. Expresaron su profunda satisfacción por la aprobación de la Decisión que define la integración y funcionamiento *del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)*, instrumento de carácter político y económico fundamentalmente que contribuirá a la *reducción de las asimetrías* estructurales existentes entre los países, la promoción de la competitividad y la cohesión social, en especial de los países y regiones menos desarrolladas. Instruyeron al Grupo de Alto Nivel a continuar trabajando para la elaboración, antes del 30 de noviembre próximo, de la reglamentación del FOCEM. Exhortaron a los Parlamentos Nacionales, para que en el más breve plazo posible, aprueben las medidas legislativas necesarias para la efectiva implementación del Fondo.

XXIX Reunião do CMC - Montevidéu - 07 a 09/12/2005

12. Expresaron su satisfacción por la conclusión de los trabajos del Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural y Financiamiento del Proceso de Integración y por la aprobación de la Decisión sobre "Reglamento del *FOCEM*", que fija los criterios de presentación, aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos a ser financiados por el FOCEM; los aspectos institucionales; así como la modalidad de administración y utilización de los recursos financieros que integran este *importante instrumento para el tratamiento de las asimetrías* en la región.

XXX Reunião do CMC - Córdoba - 21/07/2006

14. Resaltaron los progresos de los trabajos previos a la implementación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que constituye un avance significativo en el *tratamiento de las asimetrías*, la promoción de la cohesión

social y el fortalecimiento del proceso de integración. En este sentido, reconocieron los avances en la elaboración del anteproyecto de primer presupuesto, que contemplará recursos destinados a la ejecución de proyectos piloto con fuerte impacto en los ciudadanos del MERCOSUR. Se comprometieron, asimismo, a realizar los mayores esfuerzos para concretar la puesta en marcha del FOCEM durante 2006, e instaron a los Parlamentos a concluir el Trámite de aprobación legislativa de la Decisión CMC N°18/05.

XXXII Reunião do CMC – Rio de Janeiro - 21/07/2006

20. Reafirmaram a prioridade conferida aos trabalhos em favor da *superação das assimetrias*, ao desenvolvimento social e à integração produtiva, preocupações que presidiram as atividades desenvolvidas no âmbito do MERCOSUL no segundo semestre de 2006.

22. Nesse contexto, manifestaram seu vivo interesse no estabelecimento do Plano para a *Superação das Assimetrias* no MERCOSUL, com a identificação, conforme disposto na Decisão CMC N° 34/06, dos objetivos de curto, médio e longo prazos, instrumentos de política, cronogramas de implementação e critérios de avaliação. Instruíram o Conselho do Mercado Comum a realizar uma reunião extraordinária, em abril, para tratar do tema.

23. Expressaram sua grande satisfação pela entrada em vigor do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (*FOCEM*), demonstração efetiva do compromisso comum de trabalhar em conjunto para alcançar uma relação mais equilibrada entre os Estados Partes. Reiteram que o estabelecimento do FOCEM é um importante ponto de inflexão do MERCOSUL em direção à integração positiva, que pressupõe a adoção de mecanismos de promoção ativa da integração, e consideraram auspicioso o fortalecimento de uma lógica de favorecimento dos interesses dos sócios menores por meio de medidas que estimulem, entre outros objetivos, sua integração produtiva aos demais Estados Partes.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)