

**DECISÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONALIZAÇÃO
NO MERCOSUL**

MARCELO PASSINI MARIANO

Cadernos CEDEC nº 32

São Paulo, 1994

Marcelo Passini Mariano
Mestrando em Ciência Política pela Universidade
de São Paulo e
Estagiário Senior do Núcleo de Políticas
Estratégicas (NAIPPE/USP)

Texto apresentado em Seminário realizado no CEDEC em 21 de janeiro de 1994 e na Reunião Anual da ANPCS de 1993, Cavambu

I

Antes de iniciarmos na análise propriamente dita, entendemos ser importante delimitar o enfoque teórico usado

Em primeiro lugar, esclarecemos que não utilizaremos o enfoque realista e neo-realista, pois entendemos que essa perspectiva teórica é muito útil para o estudo de questões conflituosas e de políticas de poder entre as nações, assim como não utilizaremos a teoria da interdependência, que é apropriada ao estudo da perda de importância das questões de segurança militar e de uma ascensão dos organismos internacionais no mundo contemporâneo, não constituindo numa teoria específica para os casos de integração regional. Isso não quer dizer que apresentamos um desprezo *a priori* por estas correntes teóricas, ou que estas não são úteis para o estudo das transformações mundiais da atualidade, pelo contrário, não as utilizamos pelo fato de não se adaptarem adequadamente ao objetivo desta análise. Nosso propósito não é saber o que levou os Estados a se decidirem pela integração, nem como ela se coloca enquanto tendência nas relações internacionais, mas como ela vem se desenvolvendo no caso concreto do Mercosul.

Assim, para as experiências de cooperação entre Estados, utilizaremos a teoria neofuncional de integração regional, que tem sua preocupação fundamental voltada para este fenômeno e um instrumental teórico mais adequado. Não passaremos por uma discussão sobre a validade total desta teoria e a forma como o desenvolvimento histórico da integração europeia a afetou. A nossa preocupação central é utilizarmos algumas de suas premissas tendo em vista uma construção institucional que possibilite uma maior perenidade ao processo integracionista.

Em linhas gerais, o neofuncionalismo dá importância fundamental à articulação entre interesses presentes nas sociedades envolvidas, pois entende que estes possuem importância central nos processos de integração regional, atribuindo-lhe a característica de irreversibilidade. Isso porque os processos de integração geralmente resultam em modificações, sejam elas políticas, sociais ou econômicas, e sua amplitude depende do nível que o processo integracionista pode alcançar. Se estes interesses estão articulados ou a integração possui um instrumental capaz de absorvê-los e "processá-los", os prováveis efeitos negativos que poderão afetar os setores sociais importantes, ou a sociedade de modo geral, não impedirão o avanço do processo.

O pressuposto é de que se a integração não alcança esse nível básico de articulação estando ausente da agenda de negociações, em torno do problema da cooperação, a integração dificilmente se efetivará.

Visto que a partir do momento em que as medidas necessárias a integração começam a provocar efeitos, econômicos principalmente, na população envolvida, provavelmente acabará afetando interesses, sejam estes organizados ou não, e portanto, é importante que estes interesses estejam, de algum modo, comprometidos com a integração regional ou que pelo menos não atinjam um nível de oposição tão alto a ponto de ser capaz de impedir o avanço do processo.

A idéia central é de que a integração regional tem uma origem a partir de um núcleo funcional (HIRST, 1991), ou seja, é a idéia de expansão automática, onde o processo de integração possui a capacidade própria de provocar estímulos integracionistas com a incorporação de novos atores e setores relevantes. Esse raciocínio foi desenvolvido por Ernst Haas e chamado de *spill-over*.

Os atores participantes nos processos de integração eram entendidos idealmente a partir da seguinte classificação (HIRST, 1991)

- a) grupos de interesse (empresários, sindicatos, grupos de profissionais liberais, etc),
- b) organizações político-partidárias,
- c) burocracia governamental,
- d) agentes que inicialmente não participam do processo e que gradativamente se interessam.

Baseando-se na caracterização dos atores acima, a análise neofuncional atribuiu ao sistema decisório duas alternativas institucionais a intergovernamental e a supranacional

A organização intergovernamental se dá pela presença de instrumentos decisórios onde os Estados participantes atuam através de representantes, e onde não existe instituições comuns que possuam poderes acima dos Estados nacionais. A burocracia administrativa é reduzida e a dinâmica do processo gira em torno de um mínimo denominador comum.

No caso da organização supranacional, o relacionamento de interesses é mais ampliado. Além dos representantes governamentais, incorporam-se ao processo outros atores relevantes das sociedades envolvidas e a dinâmica decisória tende a adquirir mais autonomia com relação aos Estados nacionais. A burocracia administrativa, neste caso, é mais ampliada e se busca o incremento de um interesse comum.

É natural que este tipo de enfoque deira evidente a importância atribuída aos interesses que se apresentam organizados, tendo em vista a articulação que estabelecem e os papéis

que desempenham. Deste modo, passamos à problemática das decisões políticas na integração regional como forma de ajudar na solução da questão da institucionalização

II

Na análise das decisões presentes na formulação de políticas externas é importante deixar claro a distinção entre a estrutura de decisões e o processo decisório (RUSSELL, 1990). A estrutura corresponde ao aspecto mais estático da tomada de decisões, sendo a forma, estabelecida pelos acordos e tratados de integração, pela qual cada participante (presidentes, ministros, empresários, trabalhadores, profissionais liberais, ...) deve atuar e através de que organismo decisório (órgão executivo, grupos de trabalho, ...) é fixado. A problemática envolvida no caso da estrutura é a do tamanho, a da diferenciação e da especialização

Quanto ao processo, este corresponde ao aspecto dinâmico da tomada de decisões, sendo influenciado pela estrutura definida pelos acordos de integração, mas pode ir além deste, desenvolvendo-se e adquirindo uma autonomia própria, ou pode ser menos abrangente do que o previamente determinado. As questões envolvidas neste caso são a da influência, da avaliação da informação e as alternativas de adoção de decisões

Entre a estrutura e o processo de decisões existe uma relação de via dupla quanto à influência que um pode provocar no outro. Tanto a estrutura decisória tende a influenciar e moldar a maneira como o processo de decisões irá desenvolver-se, quanto o contrário também é válido. Sempre é possível que demandas formadas no interior do processo de decisões "forcem" alterações na estrutura decisória, portanto, esta última não é totalmente estática e imutável

Entendo que uma das formas de saber se um processo de integração regional possui alguma potencialidade¹, é justamente examinando esta relação, ou seja, quando o processo decisório em algum momento do seu desenrolar pressiona para que a estrutura seja modificada

¹ O termo potencialidade é usado aqui para exemplificar quando um processo de integração regional está se desenvolvendo no sentido de aprofundar-se, lembrando que não estamos tentando estabelecer um critério hierárquico com finalidade de mensuração desta potencialidade

Outro ponto importante para as experiências de integração no que tange as decisões políticas, é a sua clareza e possibilidade de permitir que os atores possam participar e influir. Além de enfatizar o papel dos interesses comuns de cooperação, a teoria neofuncional de integração regional coloca como um dos seus pressupostos básicos a necessidade dos sistemas políticos envolvidos em serem democráticos, pois caso contrário, não haveria a liberdade suficiente para esses grupos se articularem e conseqüentemente não estimulariam o desenvolvimento da integração.

Deste modo, a tomada de decisões políticas deve possuir os requisitos mínimos para que tenha eficácia enquanto uma organização democrática, como ressalta Randolph Lucas (LUCAS, 1985).²

" faz-se necessário que haja um processo, o qual cada membro da comunidade possa reconhecer como sendo o processo decisório, e que alcance resultados precisos para todos .. mas deve ser um procedimento formal, executado na forma prevista, que produza um resultado considerado com a decisão da comunidade "

Com relação ao que já foi dito, reforçamos mais uma vez que a institucionalização do processo de integração está intimamente ligada ao desenvolvimento das decisões políticas envolvidas, e deste modo, nos é fundamental passarmos para a análise desta questão com relação ao Mercosul.

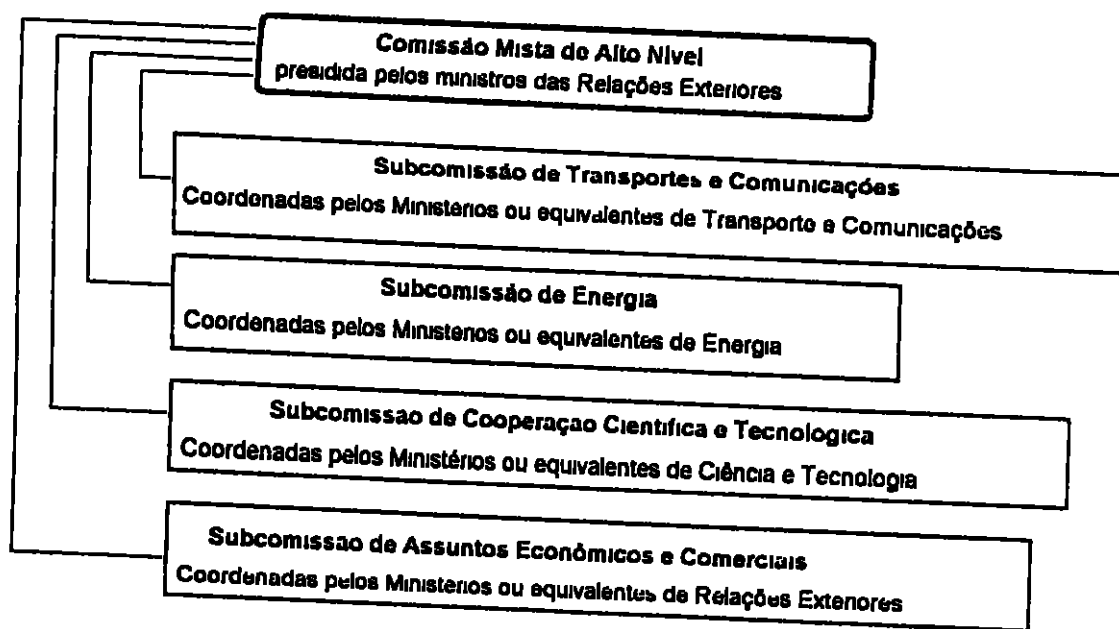
III

Para uma breve análise da estrutura decisória estabelecida no Mercosul, temos que lembrar que a integração regional é um processo, e deste modo, partimos da avaliação do desenvolvimento que essa estrutura teve a partir das negociações bilaterais Brasil / Argentina, desde a "Declaração de Iguaçu" de 1985 até o "Tratado de Assunção" de 1991.³

² A análise de Randolph Lucas não é específica para experiências de integração regional, mas são básicas para estabelecer o mínimo necessário de uma organização decisória democrática.

³ O período inicia-se em 1985 por entendermos que a emergência dos governos civis no Brasil e Argentina foi fundamental para o processo integracionista, além de preencher o requisito neofuncional de necessidade de democracia. A maioria dos estudiosos da integração no Cone Sul admitem a validade deste período, apesar de que durante os governos militares

Declaração de Iguazu (Brasil-Argentina) - 30/11/85



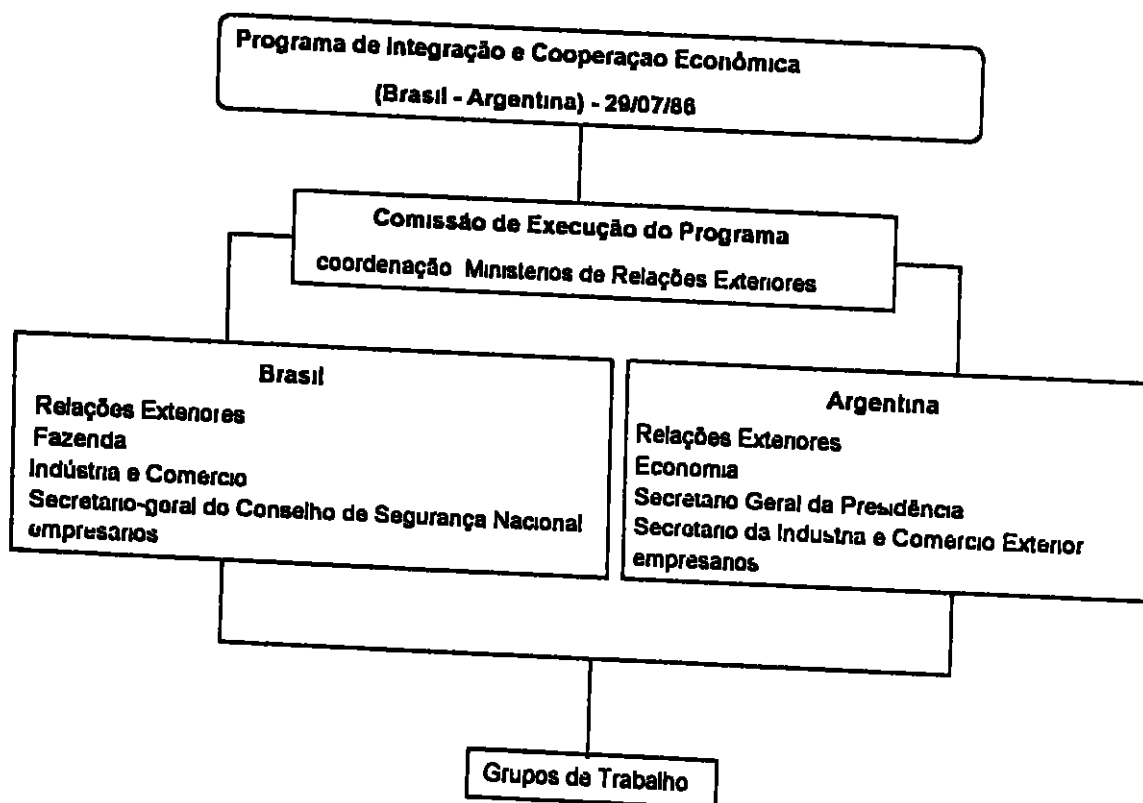
A Declaração de Iguazu, assinada por Alfonsín e Sarney no final de 1985, não estabelece nenhum programa de integração regional, mas cria uma Comissão Mista de Alto Nível que possui a finalidade de propor programas, projetos e modalidades de integração econômica. Essa Comissão é presidida pelos ministros das Relações Exteriores e deve ser integrada por representantes governamentais e dos setores empresariais dos países membros.

O ponto importante a ser ressaltado é o fato desta declaração reconhecer, inicialmente, que o processo de integração deve contar com a participação de todos os setores das comunidades nacionais, e por isso estabelece a Comissão Mista⁴. No entanto, não é estabelecido a forma como essa participação deverá tomar, apenas referindo-se a atuação de setores empresariais, este último, entendido como o agente dinâmico do processo. Essa característica pode ser explicada

Argentina e a Balança do Poder Regional: Equilíbrio, Preponderância ou Hegemonia? (1969-1986)
Tese de Doutorado FFLCH-USP São Paulo, 1991, MOURA, Gerson "Brasil e Argentina com a democracia
o fim das hostilidades" in Ciência Hoje, vol 8, no 46, setembro/88

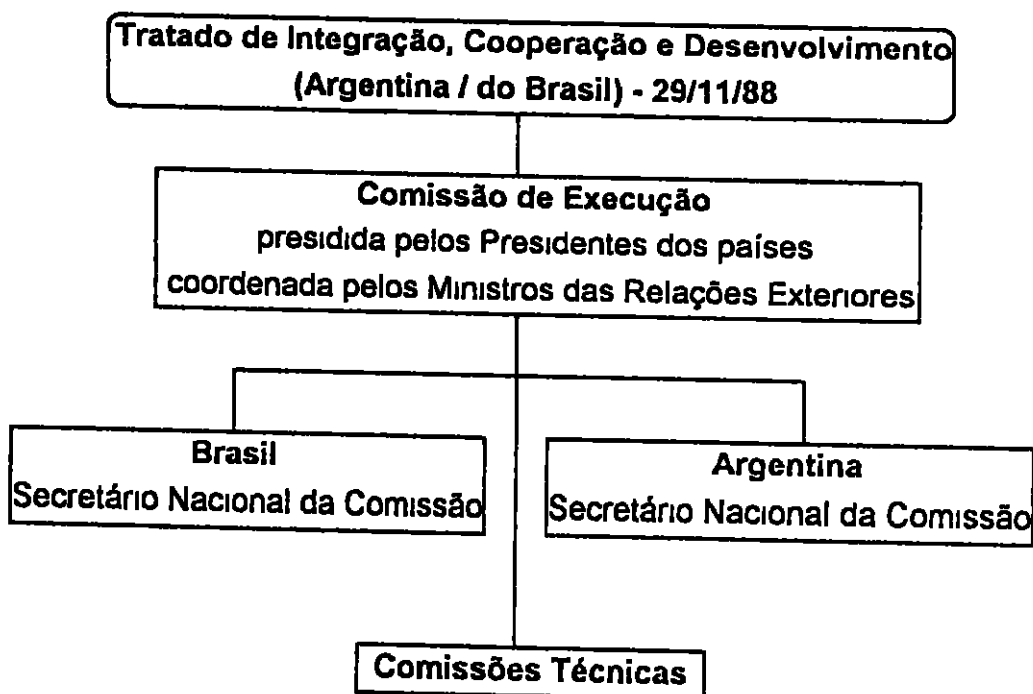
⁴ Artigos 18 e 19 da "Declaração de Iguazu"

pelo fato da "Declaração" não consistir num programa, mas sim um esboço do que viria a ser o Programa de Integração e Cooperação Econômica de 1986 (PICE)



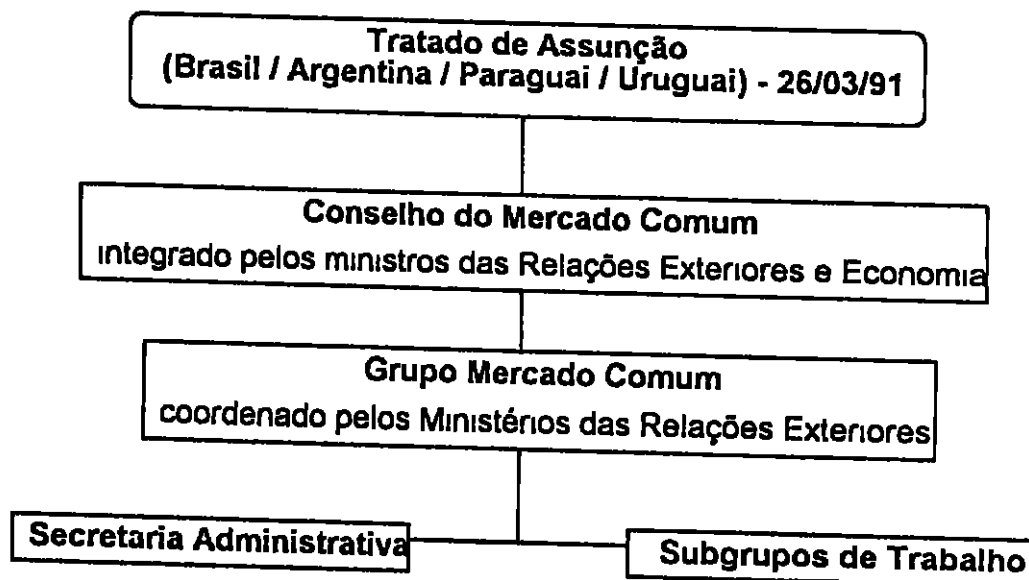
Estabelecido pela "Ata para Integração Argentino - Brasileira", de julho de 1986, o PICE determina que a Comissão de Execução deve avaliar o seu desenvolvimento, propor medidas, propor reuniões de consulta e incorporar, quando necessário, outras autoridades para propor medidas em campos específicos. Faz parte do programa uma série de Protocolos setoriais que acabam por definir os grupos de trabalho.

Nos é importante notar que no texto da "Ata" permanece a noção do "empresariado ativo" e desaparece o princípio da "participação de todos os setores das comunidades nacionais" presente na Declaração de Iguazu. Mesmo tendo mencionado a participação do setor empresarial, os mecanismos de participação nas decisões não são determinados, e a forma de articulação das agências burocráticas também não é esclarecida, isso contrasta com o fato do PICE já ser um programa de integração econômica, e deste modo, seria natural apresentar uma estrutura decisória melhor delimitada.



Em novembro de 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil. Neste fica estabelecida a Comissão de Execução do Tratado, presidida pelos presidentes da República do Brasil e Argentina e coordenada pelos ministros das Relações Exteriores. As comissões técnicas, que tratam dos assuntos setoriais, são integradas por funcionários pertencentes aos organismos administrativos competentes onde a coordenação política fica a cargo das chancelarias. A participação dos empresários, que aparece no texto do PICE, não é mencionada e a estrutura decisória continua pouco delimitada.

A novidade fica pelo surgimento da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, composta por doze legisladores designados pelos respectivos poderes legislativos com mandato de dois anos. Esta comissão tem apenas caráter consultivo, onde as negociações devem ser examinadas antes de encaminhadas aos legislativos para aprovação. É uma forma de facilitar a aprovação legislativa, já que esta comissão faz as recomendações necessárias previamente.



Finalmente temos o Tratado de Assunção, que estabelece o Mercosul. Fica criado o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum. O primeiro é integrado pelos ministros das relações exteriores e da economia dos Estados participantes, onde a coordenação fica a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores. O GMT também é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e é integrado por quatro membros titulares e quatro alternados que correspondem aos Ministérios de Relações Exteriores e Economia e Banco Central. Também fica estabelecida uma Secretaria Administrativa e os Subgrupos de Trabalho.

Quanto à participação de setores não governamentais, a menção está no capítulo II, sobre a estrutura orgânica, artigo 14: "o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando assim o julgar conveniente, representantes de outros organismos da administração pública e do setor privado."

Segundo este raciocínio foi estabelecido o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum (MERCOSUL/CMC/DEC. NO 04/1991), onde fica delimitada a forma como esse organismo deverá proceder e quais seus participantes.

Para efeito de análise nos atemos aos subgrupos de trabalho, que é o local onde a participação do setor privado se realiza.

Os Subgrupos são constituídos pelo GMC e têm a função de analisar questões setoriais e fazer recomendações. Cada Estado parte designará um coordenador para cada subgrupo existente, sendo que este coordenador deverá ser um funcionário do Estado ou entidade pública autárquica ou descentralizada. Os representantes para as reuniões de trabalho, comissões ou reuniões

especializadas serão designados da mesma forma. O setor privado é entendido como "aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo"⁵, e sua participação se dá na etapa preparatória da tomada de decisões do subgrupo. Explicando melhor, as decisões nos subgrupos possuem duas etapas, uma preparatória e outra decisória. Na preparatória os subgrupos poderão solicitar a participação de representantes do setor privado, que poderá ser integrada em, no máximo, três membros do setor privado correspondente de cada Estado parte. Já a etapa decisória "estará reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado parte"⁶. Isso mostra que o setor privado pode participar das negociações nos subgrupos, mas no momento de formulação das decisões estes não possuem poder efetivo de decidir. É importante lembrar que estamos falando das decisões no âmbito dos subgrupos, que produzem, na verdade, recomendações ao GMC.

Voltando ao Tratado de Assunção, vemos que a referência quanto ao poder legislativo está no artigo 24, sendo muito breve e pouco esclarecedora: "Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado".

Suas atribuições estão definidas no Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Neste documento, está estabelecido que a Comissão acompanha, analisa e propõe recomendações aos órgãos institucionais do Mercosul. Também há uma referência em desenvolver medidas que possibilitem a futura instalação de um Parlamento do Mercosul. Esta comissão é integrada por até dezesseis parlamentares de cada Estado parte e igual número de suplentes, todos designados pelos Parlamentos nacionais. Além de uma Mesa Diretora, composta por quatro Presidentes e quatro Secretários-Gerais que se alternam a cada seis meses, a Comissão possui Subcomissões que tratam de assuntos específicos.

O levantamento resumido que fizemos do desenvolvimento da estrutura de decisões políticas no Mercosul, que vai de 1985 até nossos dias, nos deixa evidente que esta tem o seu centro na articulação entre as burocracias governamentais dos dois principais países envolvidos, o Brasil e a Argentina. A participação de atores não governamentais nesta estrutura tem sido sempre limitada pelos mecanismos decisórios estabelecidos. Mesmo com o maior desenvolvimento obtido a partir do Tratado de Assunção, onde os principais avanços ficam por parte da melhor definição dos atributos da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e do Grupo Mercado Comum, prevalece a centralidade dos atores estatais. Esse fato comprova que o processo de integração é claramente

⁵ Artigo 29 do Regimento Interno do GMC

⁶ Artigo 26 do Regimento Interno do GMC

intergovernamental e não existe nenhuma cessão de parcela de poder para o setor chamado "privado". Isso não significa que não possa haver um maior interesse por atores privados, o que veremos na análise do processo decisório, ou que não haja participação fora dos atores governamentais. A questão é que o nível de institucionalização obtido com esta estrutura decisória acaba tornando mais difícil um relacionamento de interesses mais comprometido e mobilizado com o problema da integração. Para não avançarmos além do propósito, passaremos para a questão do processo decisório.

IV

Do mesmo modo como na estrutura decisória, identificamos inicialmente um forte componente burocrático no desenvolvimento das negociações, mas que com o tempo vem incorporando novos atores e interesses.

Na análise feita por Mônica Hirst e Maria R. Soares de Lima (HIRST e LIMA, 1990) sobre o Programa de Integração Econômica Brasil - Argentina, entendem que a partir da definição de uma política recíproca de aproximação entre os dois países, fins de 1985, se iniciou um processo bilateral de formulação e instrumentalização de objetivos. Os principais instrumentos foram os protocolos bilaterais de 1986, que refletiram a conveniência e a importância de fortalecer as relações argentino-brasileiras com vistas a um processo de integração. A base disso foi uma articulação interburocrática binacional que, graças a seu caráter harmonioso, possibilitou uma unidade decisória extremamente dinâmica. Tanto na Argentina quanto no Brasil, a agência estatal que ocupou o espaço privilegiado na concepção e na orientação política deste processo foi o Ministério das Relações Exteriores (o Itamaraty e o Palacio San Martín).

No Brasil, o Itamaraty estabeleceu uma vinculação com todos os ministérios da área econômica, destacando-se o Ministério da Fazenda. Tomaram-se cruciais os entendimentos com o setor externo do Banco Central, a Comissão de Política Aduaneira (CPA) e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX). Esta sintonia entre as propostas da área econômica e a política exterior do governo brasileiro facilitou o apoio da própria Presidência da República.

Do lado argentino, a principal agência interna foi o Palacio San Martín, apoiando-se em novos postulados de política industrial e de comércio exterior, principalmente com a fusão, em fins de 1985, das secretarias de Indústria e Comércio Exterior.

Concluindo, as duas autoras também afirmam que esse regime decisório iniciou um processo de progressiva desativação a partir de 1988, devido ao impacto da crise macroeconômica e política de ambos os países. Isso contribuiu para que se restringisse o número de atores participantes.

do processo de decisão e implementação do programa de integração, tornando-se uma responsabilidade exclusiva do Itamaraty e do Palácio San Martín

Em outro texto, Mônica Hirst (HIRST, 1991) sustenta que durante o funcionamento do PICE a ampliação do inter-relacionamento econômico, através dos protocolos, fez com que alguns setores empresariais conseguissem um razoável poder de veto provocando o prolongamento de determinadas negociações além do que era previsto pelos operadores do programa

Com vistas a articulação de interesses mais contemporânea ao Tratado de Assunção, a análise de Tullo Vigevani e João P. Veiga (VIGEVANI e VEIGA, 1991) nos mostra que o Mercosul tem como estímulo fundamental a vontade política dos próprios governos envolvidos, consistindo numa ação que tem sua origem em setores específicos do aparato estatal, e não na sociedade civil. As forças sociais, empresariais, associações profissionais e sindicatos de trabalhadores começam a se interessar mais ativamente, ao mesmo tempo em que a ação política dos partidos e dos dirigentes políticos continua pouco relevante. Entretanto, ressaltam que o interesse dessas forças sociais tem provocado uma atitude reativa com relação a integração, ou seja, se mobilizam em virtude do possível efeito negativo que a integração possa surtir

Voltando a análise de Hirst (HIRST, 1991) quanto a participação dos parlamentares e suas organizações partidárias, esta foi inteiramente passiva no período de negociações e pre-negociações do Mercosul, o que talvez possa explicar o baixo nível de relacionamento intra-partidário regional. Já quanto a atuação dos trabalhadores, estes vem tendo uma crescente consciência dos custos sociais do processo, contudo as organizações sindicais dos quatro países se vê em dificuldades para influir, devido ao impacto das reformas econômicas feitas em seus países o que faz voltarem-se mais para os problemas domésticos

V

As conclusões que apresentamos ao contrapor a estrutura decisória estabelecida e o desenvolvimento do processo de decisões são três

a) existe uma forte correspondência entre a estrutura e o processo que vai principalmente desde 1985 até antes do Tratado de Assunção. Nesse período a inclusão de novos participantes foi muito limitada e basicamente consistiu-se na articulação inter-burocrática argentino-brasileira,

b) a partir do Tratado de Assunção houve alguns avanços na estrutura decisória, mas não muito significativos quanto a sua abrangência. Contudo, o que é característico desse período é

um maior desenvolvimento do processo de decisões que contou com um incremento na articulação de interesses e participação de novos atores,

c) de acordo com as conclusões a e b, verificamos que o processo de integração possui potencialidade, e que com alguns estímulos no sentido da expansão de mecanismos de participação decisória poderia se aprofundar

Com relação a primeira conclusão, vemos que o núcleo funcional que se estabeleceu a partir da redemocratização dos dois países, foi a articulação de determinados setores de suas burocracias. O estímulo e motor principal dessa articulação foi a forte vontade política dos governos. Esse predomínio de relacionamento inter-burocrático acabou por influenciar, de modo incisivo, o estabelecimento da estrutura decisória da integração, que acabou se caracterizando pela insuficiência de mecanismos que possibilitassem a participação e incentivo a inclusão de atores não governamentais

O fato de ter havido uma certa atuação de setores empresariais nas negociações, principalmente durante o funcionamento do PICE, e o surgimento da Comissão Parlamentar Conjunta em 1988, não contradizem a conclusão já expressada, pois não houve mudança significativa em sua caracterização

Sobre a segunda conclusão, o fato mais importante a ressaltar foi a presença de um maior desenvolvimento no processo decisório, enquanto a estrutura permaneceu, em essência, com o mesmo caráter de exclusão. Logicamente, não estamos deixando de lado o maior aprimoramento quanto aos procedimentos estabelecidos, principalmente com o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum e com o Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, mas o problema está na falta de condições, enquanto instrumentos, para a participação de atores não governamentais nas decisões.⁷

Esse maior avanço no processo decisório mostra, como antes havíamos considerado, que o relacionamento com sua estrutura está sendo dinâmico e também constitui num indicio de potencialidade na integração. A articulação entre organizações empresariais, como UIA (União Industrial Argentina) e a CNI (Confederação Nacional da Indústria do Brasil), a de micro e pequenos produtores da Argentina e Brasil, assim como a OAB e sua congêneres argentina, exemplificam o que foi dito acima

⁷ O esclarecimento quanto a esse fato foi descrito quando analisamos a estrutura de decisões do Tratado de Assunção

Chegamos a última conclusão deste ponto, que diz respeito a potencialidade do processo de integração em andamento. Anteriormente, afirmamos que uma forma de se avaliar a potencialidade de um processo de integração é analisando a dinâmica existente entre a estrutura decisória e o processo decisório, quanto a possibilidade deste último em provocar mudanças no primeiro. Deste modo, utilizamos o fato da criação do Subgrupo no 11 no âmbito do GMC, que serve de exemplo de como esse fenômeno acontece e demonstra a potencialidade da integração.

Inicialmente, o Tratado de Assunção apresentava, dentro do GMC, dez subgrupos de trabalho. Devido a uma maior articulação entre trabalhadores dos quatro países quanto aos impactos do processo de integração nos assuntos trabalhistas e de seguridade social, formou-se uma "demanda" em torno da necessidade destes assuntos serem tratados em um subgrupo específico, onde os trabalhadores pudessem ter alguma participação e influência sobre as decisões. Portanto, o GMC viu-se em meio de uma reivindicação legítima acabando por convocar o estabelecimento do Subgrupo 11, de Assuntos Trabalhistas e Previdência.

Esse exemplo demonstra que um maior desenvolvimento do processo de decisões resultou na formação de uma "pressão" no sentido de modificar a composição da estrutura decisória, o que consideramos ser uma evidência de potencialidade no processo de integração.

Nosso intuito, até o momento, foi levantar pistas que nos mostrem qual a forma mais ideal de institucionalização do processo de integração, a fim de responder ao objetivo de alcançar maior probabilidade de estabilização e aprofundamento. Assim, passamos finalmente as considerações quanto à problemática da institucionalização.

VI

Iniciamos nossas considerações com um trecho escrito por Ricardo Scitens (SEITEN-US, 1992) que resume, em grande medida, nossa preocupação quanto a finalidade da institucionalização.

" Portanto, não será inspirados em considerações técnicas ou economicistas que devemos concluir sobre a necessidade ou não da institucionalização do Mercosul e da concessão de direitos supranacionais. O importante é conservarmos o nível de politização que está na base do processo, para definir qual será o ordenamento institucional do Mercado Comum do Sul. No entanto, parece ser inquestionável a necessidade de construir um poder comum, depositário dos interesses dos países membros, que possa fornecer a indispensável continuidade ao processo integracionista e à legitimidade da representação popular. Caso não se construa este poder comum com as duas características mencionadas, o processo estará entregue às mãos dos 1 a 1

membros e da exclusiva vontade dos governos que sucederem, sem a devida representação da vontade popular "

O autor entende que se o objetivo da integração, ora em vigor, foi alcançar uma zona de livre comércio, então o simples estabelecimento de instrumentos de controle de aplicação das decisões comunitárias será suficiente. No entanto, acredita que o Tratado de Assunção indica que o rumo está no aprofundamento em direção de um mercado comum, e portanto, a institucionalização deverá ter um perfil permanente e abrangente. A proposta de institucionalização do autor é a seguinte, de acordo com as suas próprias palavras:

" Devetamos possuir para o Mercosul três órgãos de representação que pudessem garantir processo decisional democrático, participativo e consolidado. Poderíamos imaginar, em primeiro lugar, a criação de um grupo permanente supranacional com base física estabelecida e que fosse, de certa forma, guardião dos interesses comuns. Em segundo lugar, trabalhar para a criação do Parlamento do Mercosul, para que este possa expressar reivindicações e aspirações populares, dando legitimidade direta ao processo. Finalmente, o terceiro nível institucional seria a criação de uma Corte de Justiça, como garantia do respeito aos valores jurídicos "

Utilizando a análise de Motta Veiga (VEIGA, 1992), este conclui que a estabilidade do processo de integração no Cone Sul tem sido sustentada pelo papel acentuado da dinâmica política. No entanto esta não é suficiente para garantir estabilidade e irreversibilidade. Desta forma, o autor defende que a questão da institucionalização deve ser respondida com base na satisfação dos seguintes pontos: 1) manutenção da dinâmica de motivação política, 2) capacidade de definir um projeto econômico e social comunitário, e 3) produção no período de transição da convergência das assimetrias e a harmonização das políticas microeconômicas mais relevantes para a integração.

Segundo este autor, se estes pontos forem levados em consideração, as instituições comunitárias poderão reduzir as incertezas pois: 1) criaria uma burocracia técnica comprometida com a integração e a "visão comunitária", 2) reduziria o escopo de ações unilaterais, e 3) facilitaria a compatibilização entre reduções tarifárias e harmonização de políticas.

Tendo por base essas duas visões e o que já foi dito neste trabalho, defendemos que a institucionalização deve pautar-se por:

1) Um organismo central que não impedisse a manutenção da vontade política - A institucionalização naturalmente cria organizações burocráticas incumbidas de seu gerenciamento técnico, contudo é necessário haver, ao mesmo tempo, mecanismos que possibilitem uma independência com relação aos poderes nacionais, e mecanismos de controle de sua atuação por parte

da sociedade, com a finalidade de evitar o perigo de acentuada burocratização e corrupção. Se estes pontos não forem atendidos o requisito de vontade política estará ameaçado.

2) Uma estrutura decisória supranacional que permita a inclusão de atores e a articulação de interesses além dos Estados nacionais, tais como descritos quando foi abordado a teoria neofuncional - Não se trata apenas de garantir a participação, mas a cessão de parcela de poder nas decisões como forma de se alcançar uma institucionalização supranacional. Se a atual estrutura intergovernamental não evoluir no sentido da supranacionalidade, o objetivo de se alcançar um mercado comum, sem considerar o tempo necessário, estará comprometido pela incapacidade de a) implementar decisões mais fortes, b) contornar possíveis oposições ao processo, c) estimular uma maior interdependência entre os países membros e d) impedir que os governos apenas vislumbram sua agenda doméstica. Vimos que a intergovernamentalidade, até agora presente, não atendeu os pressupostos de uma organização verdadeiramente democrática, e assim, não permite que o requisito (da teoria neofuncional) de pluralismo político dê margem à articulação de interesses com vistas a uma visão comunitária.

3) Um Parlamento do Mercosul - Além de condizer com os princípios de uma democracia representativa, a organização parlamentar da oportunidade de representação a interesses que não se encontram organizados. Portanto, partilhamos da opinião de Seidenfus onde a representação parlamentar possibilitara a legitimidade necessária a um processo de integração.

4) Uma Corte de Justiça - Para que o julgamento e garantia das ações implementadas no âmbito da integração regional sejam possíveis.

Pelas considerações acima, fica claro que partilhamos da posição apresentada por Seidenfus, sendo que os acréscimos apresentados devem ser encarados como necessários para a efetivação do que este autor propõe.

Quanto aos dois últimos pontos que devem pautar a questão da institucionalização, segundo Motta Veiga, entendemos que o atendimento da nossa segunda sugestão, a de uma estrutura decisória pluralista, possibilitará a sua realização. Portanto, entendemos que estes dois pontos não são condicionantes da definição da institucionalização, mas serão resultados desta. Não estamos tentando com isso retirar a importância que estes possuem para a efetivação de um projeto de integração regional, mas coloca-los em seu devido lugar. A definição de um projeto econômico e social comunitário só será possível se existir uma estrutura suficientemente pluralista que permita a articulação de interesses e a negociação. Do mesmo modo, a convergência das assimetrias e a harmonização das políticas microeconômicas mais relevantes, também só serão possíveis com a possibilidade de negociações abertas. Com relação às facilidades que as instituições comunitárias

proporcional, no sentido de uma redução nas incertezas, entendemos que se esta institucionalização rumar para a supranacionalidade isso sera possível

Considerações Finais

Baseados em todas as considerações feitas neste texto, principalmente com relação ao problema de se obter uma maior estabilidade e desenvolvimento do processo de integração regional em curso, entendemos que estas dependem da forma como a institucionalização sera implementada. A análise da estrutura e processo decisório mostrou que a integração vem se desenvolvendo e apresenta potencialidade, contudo e necessario que se crie as condições para que novos atores participem do processo e que o nível decisório deixe de ser exclusividade do seu núcleo funcional inicial

Se a institucionalização atender os pressupostos de clareza de mecanismos decisórios possibilitando a articulação democratica dos interesses que permeiam o processo de integração, esta poderá definir os rumos e as probabilidades do Mercosul

Portanto, a forma final que a institucionalização deverá tomar depende de uma opção politica, não so por parte dos governos envolvidos, mas também dos setores sociais importantes. Essa opção é:

a) ou o desejo de uma organização institucional intergovernamental, e assim o desenvolvimento da integração continuaria parecido como hoje se encontra, dependendo de fatores e arranjos os mais diversos possíveis,

b) ou o desejo de supranacionalidade, onde o processo integracionista poderia se aprofundar e consistiria no sentimento de que este é fundamental para o futuro de todos os países envolvidos

Bibliografia

- ALIMONDA, Héctor "O Mercosul perspectivas para a sociedade e para a politica" in *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 20, no. 1, maio/92. 1992
- ALMEIDA, M Hermínia Tavares de *The Politics of Mercosul: a study of the actors, demands and mechanisms of influence in the southern cone integration process* mimeo São Paulo, 1992
- CARNEIRO, Duceu "O Papel do Parlamentar no Processo de Formação do Mercado Comum do Sul" in *Boletim de Integração Latino-Americana*, no. 7. MRE Brasília, 1992
- DEUTSCH, Karl *Análise das Relações Internacionais* Editora UnB, Brasília 1982
- HAAS, Ernst B "El Reto del Regionalismo" in *Teorias Contemporaneas sobre las Relaciones Internacionales*, HOFMAN, S (ed) Ed Tecnos Madrid, 1963
- HIRST, Monica e LIMA, Maria R Soares de "Crisis y Toma de Decision en la Política Exterior Brasileira el programa de integracion Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informatica con EUA". in *Política Exterior y Toma de Decisiones en America Latina* Grupo Editorial Latinoamericano Buenos Aires, 1990
- HIRST, Mônica *Reflexiones para un Analisis Político del MERCOSUR* FLACSO Buenos Aires, 1991
- HIRST, Mónica *La Participacion de Brasil en el Proceso del Mercosur: evaluando costos y beneficios* FLACSO Buenos Aires, 1992
- HIRST, Monica *Mercosur: avances y desafios en la formacion del Mercosur.*
- IPRI - Ministerio das Relacoes Exteriores *Mercosul: textos básicos* Fundação Alexandre de Gusmão Brasília, 1992
- KEOHANE, R and NYE, Joseph "Interdependence in World Politics" in *Power and Interdependence*. Scott, Foresman and Company 1989.
- KEOHANE, R "Neoliberal Institutionalism a perspective on world politics" in *International Institutions and State Power*. Westview Press 1989
- LINDBLOM, Charles Edward *O Processo de Decisão Política* Editora UnB, Brasília 1981
- LUCAS, Randolph *Democracia e Participação* Editora UnB, Brasília 1985

- MARIANO, Marcelo P. *A Estrutura e o Processo de Decisões Políticas no Mercosul* Proposta de Estudo apresentada na seleção de mestrado do Departamento de Ciência Política - USP São Paulo, 1992.
- RUSSELL, Roberto "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina aspectos comparativos y consideraciones teóricas" in *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires, 1990
- SEITENFUS, Ricardo "Considerações sobre o Mercosul" in *Estudos Avançados* 6(16), 1992 São Paulo, 1992
- VACCHINO, Juan Mario "La Dimensión Institucional en la Integración Latinoamericana" in *Integración Latinoamericana*, diciembre de 1992. 1992
- VEIGA, Pedro Motta *A Evolução do Mercosul no Período de Transição: hipóteses, alternativas e cenários* IPEA Brasília, 1992
- VIGEVANI, Tullo e VEIGA, João Paulo "Mercosul e os Interesses Políticos e Sociais" in *São Paulo em Perspectiva*, 5(3) São Paulo, 1991