

Karina Lilia Pasquariello Mariano

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SECÃO CIRCULANTE

**A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do
Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul**

**Março de 2001
UNICAMP**



**Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Doutorado em Ciências Sociais**

Karina Lilia Pasquariello Mariano

**A ATUAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA E DO
SUBGRUPO DE TRABALHO -10 NO MERCOSUL**

**Tese de doutorado apresentada ao Departamento
de Ciência Política do Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade de Campinas
(UNICAMP), sob a orientação do Prof. Dr.
Shiguenoli Miyamoto.**

**Este exemplar corresponde à redação final
da tese defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em 24/4 /2001**

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Prof. Dr. Tullo Vigevani

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Leonel Itaussu de Almeida Mello

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Março de 2001

000115993

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

M 337 a **Mariano, Karina Lilia Pasquariello**
 A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo
de Trabalho – 10 no Mercosul / Karina Lilia Pasquariello
Mariano. - - Campinas, SP : [s. n.], 2001

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Mercosul – Integração latino –americana. 2. Movimento
trabalhista. 3. Relações internacionais. 4. Regionalismo.
5. Participação. 6. Processo decisório. I. Miyamoto, Shiguenoli.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

RESUMO

Os processos de integração regional são impulsionados pelos governos, mas seu sucesso depende do envolvimento da sociedade. Essa participação pode ocorrer de muitas formas. No caso do Mercosul, ela se dá por meio da Comissão Parlamentar Conjunta, do Subgrupo de Trabalho -10 e do Fórum Consultivo Econômico e Social.

Este trabalho analisa a forma como essas três instâncias participaram e influenciaram no processo decisório do Mercosul ao longo do tempo, demonstrando os avanços obtidos e as particularidades de sua atuação. Constatamos que a influência destes órgãos no Mercosul está vinculada às características e comportamentos de seus integrantes.

No caso da Comissão, constituída por parlamentares indicados por seus respectivos Congressos Nacionais, centramos a atenção na Seção Brasileira cuja atuação sofreu incontestável influência da cultura de funcionamento do Parlamento.

O Subgrupo e o Fórum, por outro lado, foram fortemente influenciados pelas centrais sindicais que juntamente com os representantes empresariais direcionaram, em certa medida, a agenda de discussão dessas instâncias.

Esta análise contribui para entender como são incorporados os interesses presentes na sociedade, por meio de seus representantes, e quais são os mecanismos de participação e de democratização do Mercosul.

ABSTRACT

Governments sponsor regional integration, but its success depends on the involvement of society as a whole. This participation can take many forms. In the case of the Mercosur, it is taking place through the Joint Parliamentary Commission, the Working Subgroup – 10, and the Economic and Social Consultative Forum.

This work examines how these three instances have taken part in and influenced the decision making process in the Mercosur over time, showing the progress achieved and the particularities of the way they work. We have observed that the influence of these bodies in the Mercosur is associated with nature and behavior of their members.

In the case of the Commission, set up by parliamentarians appointed by their respective National Congresses, we have focused our attention on the Brazilian Section whose work has undoubtedly undergone the cultural influence of the workings of the Parliament.

The Subgroup and the Forum, on the other hand, have been strongly influenced by labor unions, which, together with business representatives, have, to a certain extent, steered the discussion agenda of these instances.

This examination has helped us understand how society's interests are incorporated, through its representative, and what the mechanisms are for participation in and the democratization of the Mercosur.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto pela sua inestimável orientação e paciência, e cuja participação contribuiu em muito para a melhoria deste trabalho.

Ao Marcelo por toda a sua ajuda e companheirismo. À Marina pelas pausas que me forçou a dar, requisitando-me a atenção. Ao lado de ambos compartilhei momentos inesquecíveis.

Aos meus pais, Juan e Cristina, que sempre “patrocinaram” meu trabalho.

Aos colegas da equipe de relações internacionais do CEDEC e, em especial, Prof. Dr. Tullo Vigevani e Marcelo Fernandes de Oliveira, que muito colaboraram na formulação de idéias, com debates e críticas sobre este trabalho.

Aos professores do Departamento de Ciência Política do IFCH- UNICAMP com os quais tive o prazer de conviver todos estes anos.

E, finalmente, à FAPESP que concedeu a bolsa de doutorado, financiando esta tese e a pesquisa de campo.

ÍNDICE

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>15</u>
<u>PARTE I - ANÁLISE TEÓRICA E HISTÓRICA DO MERCOSUL</u>	<u>23</u>
<u>CAPÍTULO 1. ABORDAGEM TEÓRICA</u>	<u>25</u>
1.I - O CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	27
1.II - A CONTRIBUIÇÃO DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NAS ANÁLISES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	34
1.III - AS TEORIAS INSTITUCIONALISTA E INTERGOVERNAMENTALISTA	54
COMPORTAMENTO RACIONAL DO ESTADO	61
FORMAÇÃO DA PREFERÊNCIA NACIONAL.....	62
NEGOCIAÇÃO INTERESTATAL	64
<u>CAPÍTULO 2. A FORMAÇÃO DO MERCOSUL.....</u>	<u>67</u>
2.1- INTEGRAÇÃO BRASIL ARGENTINA	69
2.II - PICE	73
2.III - O MERCOSUL.....	82
2.IV - PROTOCOLO DE LAS LEÑAS.....	90
2.V - PROTOCOLO DE OURO PRETO	94
3.VI – MERCOSUL E OS INTERESSES	100
<u>PARTE II - O PERÍODO DE TRANSIÇÃO DO MERCOSUL</u>	<u>111</u>
<u>CAPÍTULO 3. A COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL</u>	<u>113</u>
<u>.....</u>	<u>113</u>
3.I - A PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO.....	113

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS PARTIDOS E PARLAMENTARES NA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (1995-1998)	117
TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS PARTIDOS E PARLAMENTARES NA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (1999-2002)	117
3.II- A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA	123
3.III - O DIVÓRCIO ENTRE DISCURSO E PRÁTICA	129
3.IV – SÍNTESE DO PERÍODO	139
<u>CAPÍTULO 4. A PARTICIPAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS NO SUBGRUPO DE TRABALHO-11</u>	145
4.I - A CCSCS E O SEU PROJETO BOLIVARIANO	146
4.II - O MOVIMENTO SINDICAL NO SGTS-11	163
<u>PARTE III - MERCOSUL NA FASE DE UNIÃO ADUANEIRA</u>	185
<u>CAPÍTULO 5. A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR: NOVA FASE?</u>	187
5.I – NOVA FASE, VELHO DISCURSO	187
5. II – A PROPOSTA DO MERCOSUL MÁXIMO	201
5.III – O PARLAMENTO DO MERCOSUL	209
5.IV – UM NOVO CENÁRIO?	213
<u>CAPÍTULO 6. A INTERVENÇÃO SINDICAL A PARTIR DO SGT-10</u>	219
6.I - AS DIFICULDADES DO NOVO PERÍODO	219
6.II - PRAGMATISMO E RESULTADOS	228
6.III - CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS	234
<u>CAPÍTULO 7. O FÓRUM CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL DO MERCOSUL</u>	239

6.II - PRAGMATISMO E RESULTADOS.....	228
6.III - CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS.....	234
<u>CAPÍTULO 7. O FÓRUM CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL DO</u>	
<u>MERCOSUL.....</u>	239
7.I - A SEÇÃO BRASILEIRA DO FCES	240
7.II - A CONSTITUIÇÃO DO FCES	244
7.III - O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DO FCES	249
7.IV - AS ATIVIDADES RECENTES DO FÓRUM.....	256
7.V - PARA ONDE CAMINHA O FCES?	261
<u>CONCLUSÕES GERAIS.....</u>	264
<u>BIBLIOGRAFIA.....</u>	279
FONTES PRIMÁRIAS	279
ENTREVISTAS.....	282
FONTES SECUNDÁRIAS	284

INTRODUÇÃO

O Mercosul é um processo de integração econômica regional entre os governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esta iniciativa responde ao novo contexto internacional, onde os Estados necessitaram repensar as estratégias de política externa para melhorarem sua inserção no sistema internacional. Neste caso, a opção por criar um bloco econômico baseado na cooperação, representou uma mudança significativa tanto na formulação de política exterior desses países, assim como em seus arranjos políticos domésticos.

Nesse cenário internacional alguns valores e práticas tornaram-se requisitos importantes nas estratégias governamentais, como a democracia e a participação dos atores sociais na formulação das decisões. Para Malloy (1993), essas duas questões se confundem, por ser a democracia um processo contínuo de formulação de políticas governamentais, cujo aspecto central é a relação entre os principais grupos organizados da sociedade civil e o processo decisório.

No Mercosul, os Poderes Executivos são atores centrais de todo o processo, embora seja crescente a pressão pela ampliação da intervenção de atores não-governamentais ou de esferas de governo não diretamente envolvidas nas negociações. Esta é uma demanda por democratização da integração se considerarmos, tal como Malloy, que essa relação entre a sociedade civil e os tomadores de decisão implicará no “acesso equitativo desses atores sociais à representação no processo de tomada de decisão (...)”, entendendo-o como “igual oportunidade de acesso à formulação de políticas públicas por todos os grupos afetados por estas políticas” (SANTOS, 1999: 14).

Assim, os atores no Mercosul possuem origens diversas e representam diferentes segmentos da sociedade, com interesses e visões da integração próprios. A legitimidade de sua participação sem importar sua representatividade, está no pressuposto democrático presente desde o início no processo de aproximação e cooperação entre os países do Cone Sul. Há um consenso entre as teorias neofuncionalistas e institucionalistas de que o sucesso da integração está intimamente ligado ao envolvimento da sociedade, por ser este o seu elemento dinâmico.

A cooperação entre Estados estimula a coordenação de políticas entre eles. Porém, os resultados e os caminhos seguidos pelo Mercosul não são conseqüências exclusivas desta colaboração governamental. Segundo a teoria do Two-Level Games (PUTNAM, 1993), a atuação de grupos ou coalizões nacionais é fundamental ao introduzir interesses e barganhas domésticas na negociação externa.

A democracia é importante, portanto, porque sem a possibilidade dos atores sociais participarem e influírem no andamento do processo de integração, há maior probabilidade de surgirem resistências e oposições capazes de inviabilizar sua continuidade. Além disso, essa participação garante legitimidade ao Mercosul perante o restante do mundo, e estimula a constituição de grupos de interesse favoráveis a esse processo, dinamizando-o.

Esta pesquisa aprofunda-se neste aspecto, nem sempre levado em conta nas análises sobre o Mercosul. Nosso objetivo é comparar, no caso brasileiro, a estratégia de participação dos representantes parlamentares e dos trabalhadores, por meio das centrais, sindicais dentro do processo de integração. Analisamos como esses dois grupos se articularam e agiram, na tentativa de otimizar seus interesses e atender suas reivindicações.

Este estudo identificou quais são os canais de representação das demandas emergentes da sociedade brasileira. Em outras palavras, verificamos se as reivindicações são direcionadas para os parlamentares, que por definição representam o conjunto da sociedade, ou para grupos de interesse específico, como as centrais sindicais que representam um setor social, os trabalhadores.

Devido à amplitude dos atores envolvidos, restringimos nossa análise às três centrais sindicais brasileiras com maior representatividade (CUT, CGT e Força Sindical) e aos parlamentares brasileiros que participam ou participaram da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC).

Supomos que esses atores constituíram coalizões, geralmente informais, para pressionar o governo de acordo com seus objetivos. Interesses e demandas comuns possibilitaram cooperação na esfera regional de grupos que no cenário nacional competem entre si.

A análise desses atores no processo de integração é complexa. Os parâmetros e conceitos tradicionais nem sempre são adequados à nova realidade, limitando a possibilidade de uma única teoria ser suficiente para explicá-la. A teoria institucionalista (KEOHANE, 1989), na sua vertente de integração regional forneceu o instrumental adequado para desenvolver a argumentação lógica desta pesquisa, mas isoladamente não é suficiente para explicar o Mercosul em sua totalidade. Desta forma, em alguns momentos, e para alguns aspectos, tivemos que recorrer a outras fontes teóricas cujos conceitos e pressupostos fossem compatíveis com a linha argumentativa deste trabalho.

Embora enfatizemos a importância dos atores sociais nesta análise, não podemos desconhecer que o governo não toma suas decisões e nem tampouco define suas políticas apenas em razão dessas pressões. Para entender a adoção de determinadas estratégias ou ações políticas consideramos também os interesses e objetivos oriundos do aparelho burocrático-estatal.

Considerando a complexidade da discussão teórica, tratada no Capítulo 1, desenvolvemos esta análise sob duas perspectivas: a da influência dos atores sociais sobre a formulação da política externa brasileira; e a do processo de tomada de decisão do governo nacional, abordando aspectos formais e informais, assim como as pressões originadas no próprio aparelho burocrático-estatal destacando atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Esta análise se desenvolve em três momentos:

- Aspectos teóricos e históricos: a primeira parte, composta por dois capítulos, serve de suporte ao trabalho ao delinear os conceitos e pressupostos utilizados (Capítulo 1) e o desenvolvimento histórico do Mercosul (Capítulo 2), contextualizando as decisões tomadas neste âmbito.

- Período de Transição (26 de abril de 1991 a 31 de dezembro de 1994): nesta retomamos o histórico da participação dos dois atores (centrais sindicais e parlamentares brasileiros) ressaltando as características de suas atuações e como as compreendemos à luz de nossa escolha teórica. Está subdividida em dois capítulos, um referente à atuação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e outro ao Subgrupo de Trabalho-11 (SGT-11) onde se concentrou a intervenção do movimento sindical.

- Período de Consolidação da União Aduaneira (01 de janeiro de 1995, entrada em vigor da Tarifa Externa Comum - TEC- do Mercosul, até 31 de julho de 2000, data que antecede o momento em que parte dos produtos pertencente às listas de exceções foi incorporada à TEC): nesta parte analisamos os avanços e os traços marcantes do novo contexto da integração, apontando alterações de comportamento e maior influência no processo decisório.

A terceira parte subdivide-se em três capítulos: os dois primeiros tratam especificamente da atuação dos parlamentares e das centrais sindicais respectivamente, durante a fase de União Aduaneira do Mercosul, e um capítulo sobre a atuação destes atores no Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), criado pelo Protocolo de Ouro Preto em 1994.

Na conclusão comparamos as estratégias seguidas pelos atores e sua real capacidade de influenciar as decisões governamentais, considerando os pressupostos das teorias utilizadas neste trabalho e as características do processo decisório no Mercosul.

A partir desta descrição de nosso objeto de análise, assinalamos os pressupostos e suposições que fundamentarão as hipóteses desta pesquisa:

Pressuposto: a participação dos parlamentares no Mercosul (no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta) durante o período de transição foi mais restrita se comparada à das centrais sindicais. Esta constatação foi feita ao final de 1994 e, em princípio, está baseada na mobilização desses atores e na sua intervenção ao longo dessa fase da integração.

Partindo desta constatação tem-se como suposições que:

a-1) Primeira suposição: os sindicatos são mais vulneráveis e sensíveis às alterações provocadas pela integração econômica do que os representantes dos partidos políticos. Portanto, necessitaram mobilização e espaço de participação. Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade aqui utilizados são noções pertencentes à teoria da interdependência de Keohane e Nye (1989) e serão melhor detalhados no capítulo teórico.

a-2) Segunda suposição: a mobilização dos parlamentares em relação ao tema Mercosul é estimulada pelos efeitos da integração em suas bases eleitorais. Assim, sua

preocupação com o tema é consequência da incorporação desse processo no cotidiano da sociedade e na sua repercussão no momento das eleições.

Em ambas as suposições, os efeitos da integração aparecem como principal estímulo para a participação dos atores. Todos aqueles afetados intensamente pelo Mercosul, respondem com maior intervenção no processo, seja para ampliar seus benefícios ou minimizar os impactos negativos. O contrário também é válido, devido aos custos presentes em toda mobilização.

Constatamos que a participação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) foi muito baixa durante o período de transição. Este fato indica que as demandas sociais resultantes da integração deixaram de ser atendidas pelos partidos políticos e seus parlamentares. Os grupos de interesse tampouco foram instrumentos eficientes para essa função, como veremos no caso do sindicalismo. Por conseguinte, temos como primeira hipótese:

Hipótese: as demandas foram dirigidas diretamente aos órgãos executivos do governo ou ficaram marginalizadas, de acordo com o poder de pressão dos interessados, porque os canais tradicionais de representação não foram suficientes ou eficientes para as atender.

Se esta hipótese for confirmada seria correto dizer que:

- a ausência da participação dos parlamentares na formulação e decisão das políticas no Mercosul é reflexo do desconhecimento desse tema por parte da sociedade civil e de sua pouca capacidade de mobilização a esse respeito.

- a coordenação da política externa brasileira, e no caso o Mercosul, teria então, se concentrado nos órgãos executivos do governo, e mais especificamente a no Ministério das Relações Exteriores, órgão brasileiro com competência para tratar desse assunto.

O Poder Executivo centraliza o controle da política externa, sobrando pouco espaço para as discussões com o Legislativo e com os grupos sociais organizados. Por outro lado, o Mercosul é um processo que visa a formação de um mercado comum na região, pressupondo uma ampliação da participação social e um maior envolvimento do Parlamento brasileiro.

Esta limitação da intervenção social no âmbito decisório do Mercosul, principalmente no caso do Poder Legislativo, é uma questão central em nossa análise. Em relação a isto, temos:

Hipótese principal: o governo limitaria ou desestimularia a participação do Congresso por dois motivos:

- porque pretende manter o controle sobre o processo de tomada de decisão. Isto ocorre talvez para evitar "desvios" no seu projeto de integração, ou a intervenção de outros grupos, limitando a relativa autonomia governamental para impulsionar ou retardar o processo de acordo com seus interesses e os contextos vivenciados;

Em outras palavras seu objetivo é controlar o aprofundamento do Mercosul, ou sua limitação a uma União Aduaneira e, portanto, um envolvimento maior do Legislativo e das centrais sindicais poderia alterar sua situação porque a tendência natural nos processos de integração, segundo a bibliografia pertinente é que a participação parlamentar e social estimule a conformação de instituições com caráter supranacional possibilitando uma melhor intervenção da sociedade.

Se esta última hipótese for verificada como verdadeira, resta a questão de qual seria a posição do Congresso em relação a isso. Neste caso levantamos duas alternativas:

- primeira hipótese derivada: o Congresso aceitaria essa estratégia, abstendo-se de uma maior participação e deixando ao governo pleno controle sobre o andamento e aprofundamento do Mercosul;

- segunda hipótese derivada: o Congresso ainda não conseguiu ou pôde se articular adequadamente para enfrentar essa questão e ter uma participação mais efetiva, devido ao seu tradicional afastamento em relação aos temas de política externa brasileira.

Ressaltamos a intervenção do Congresso no processo decisório deixando de lado as centrais sindicais por considerarmos que estas não participam diretamente das decisões em âmbito nacional e, portanto, dificilmente o farão no plano regional. Em princípio, a influência dos grupos organizados sobre a tomada de decisão no Mercosul, caso este processo de aprofunde, provavelmente se realizará por meio de um Parlamento.

Buscamos ao longo de nosso trabalho demonstrar estas hipóteses e suposições, considerando suas implicações para a participação dos parlamentares e dos atores sindicais, assim como para o próprio avanço do processo de integração no Mercosul.

PARTE I

Análise Teórica e Histórica do Mercosul

CAPÍTULO 1. ABORDAGEM TEÓRICA

A década de 80 inaugurou o debate nas relações internacionais centrado no tema da globalização. Em parte como consequência do fim da Guerra Fria, evidente ao final desse período, e da crescente preponderância das questões econômicas em relação às militares (ou ligadas à chamada “alta política”). Embora existam divergências sobre a definição do fenômeno da globalização, são inegáveis seus desdobramentos econômicos sobre as sociedades e os Estados.

A globalização estimulou nas teorias de relações internacionais a elaboração de novos conceitos e de perspectivas de análise alternativas à teoria realista, predominante durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial. Contudo, estes novos parâmetros e pressupostos ficaram, em geral, aprisionados às questões econômicas, condicionando inclusive as decisões políticas e os comportamentos das sociedades aos fatores de mercado.

A tentativa de entender a globalização representou para as teorias de relações internacionais uma subordinação da esfera política e social à econômica. As ações dos atores passaram a ser analisadas como resultantes dos interesses econômicos presentes ou prováveis. Assim, os processos de integração regional iniciados nos anos 80 são explicados como estratégias governamentais para enfrentar os impactos econômicos gerados pelo processo de globalização ou como alternativas que permitiriam aos países envolvidos melhor adequação a este fenômeno internacional.

As teorias macroeconômicas entendem a integração como uma tendência para ampliar mercados por intermédio de mecanismos inerentes às áreas de livre comércio, uniões alfandegárias e mercados comuns. Nesse sentido, “a teoria da integração enfatiza a vantagem dos grandes mercados e estuda a criação e o desvio do comércio que se podem originar com isto” (TAMAMES, 1993: 240-241). Alguns autores afirmam que “a constituição de unidades econômicas mais vastas (macro-mercados) possibilita, por meio das técnicas de economias de escala, o aumento de competitividade e da capacidade de pesquisa, reduz custos e preços, além de melhorar a qualidade dos produtos” (AMARAL JR., 1994: 23).

Apoiando-se em como esses, estudiosos do regionalismo tendem a suas análises nos aspectos econômicos avaliando os resultados a partir de avanços obtidos nessa área e

com possibilidade de estender seus efeitos para outras esferas da sociedade. Como afirma Fonseca Jr., os processos de integração regional “são, em última instância, instrumentos realistas, constituindo mecanismos de formação de poder econômico. Podem, assim, sustentar com maior ou menor eficácia, pólos de poder político” (FONSECA JR., 1994: 77), pois “em sua essência, os processos de integração servem ao crescimento econômico e, portanto, à criação de riqueza, instrumento natural de poder no mundo contemporâneo” (*idem*: 74).

O Mercosul é geralmente caracterizado como “uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos” (LAFER, 1994: 9). Ou ainda, “a integração, em resumo, foi o resultado natural da confluência do projeto político de adensamento das relações com as exigências da conjuntura econômica internacional, marcada pelo duplo condicionante da globalização e do regionalismo” (LAFER, 1997: 254-255).

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

Para além dessas visões economicistas do Mercosul, há uma dimensão social e cultural negligenciada na maioria das análises sobre esse processo. Embora seu “sucesso” possa ser medido pelo aumento do intercâmbio comercial entre os países envolvidos, é também um fato a crescente interação e interlocução entre grupos sociais e políticos organizados, com interesses comuns desvinculados da esfera econômica, como no caso de ambientalistas, defensores dos direitos humanos, associações, etc.

Entender e mensurar o lado social da integração regional é difícil, principalmente quando se trata de um processo em andamento. Além disso, esbarramos na dificuldade em definir conceitos válidos para o compreender, pois normalmente os pressupostos das teorias de relações internacionais explicam os aspectos econômicos e políticos, nem sempre dando atenção para a incorporação dos sociais.

A argumentação teórica deste trabalho, está dividida em duas partes: na primeira, apresentamos um breve relato sobre o contexto internacional no qual se desenvolveu o Mercosul; na segunda, expomos as teorias de relações internacionais que abordam a questão da integração regional sob a perspectiva da influência dos atores sociais na formulação da política externa de um país (o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo e o institucionalismo neoliberal).

1.I - O contexto da integração regional

O fim da Guerra Fria, provocou de certa forma uma “crise” nas teorias de relações internacionais forçando-as a adequar seus pressupostos à nova realidade, ainda hoje não bem definida. O único consenso é sobre a importância crescente da esfera econômica na determinação dos relacionamentos entre os Estados, fenômeno esse identificado muitas vezes com o conceito de globalização. Como afirma Fonseca Jr., “se existe alguma unanimidade entre os analistas do sistema internacional, é a de que vivemos um momento de transição. O fim dramático e repentino da Guerra Fria obriga a repensar a ordem política, os mecanismos de segurança e de solução de controvérsias, o papel dos organismos multilaterais” (FONSECA JR., 1994: 70).

Esse panorama difuso permitiu que a globalização se tornasse o elemento explicativo do que ocorre mundialmente, sendo considerada desde a causa do chamado “colapso” do Estado-nacional até a responsável pelo trabalho infantil em algum país da Ásia. Estaria, inclusive, alterando a própria ordenação do tradicional sistema internacional ao fortalecer o papel das empresas multinacionais como atores relevantes em detrimento dos governos, que estariam perdendo o controle sobre a circulação de capitais e investimentos. Vivenciáramos o surgimento de uma nova ordem mundial baseada não mais na força e no poder das nações, mas sim nas interações comerciais e financeiras condicionantes dos interesses e estratégias de ação dos países.

Explicar as mudanças em curso utilizando a globalização, apesar de válida em determinados casos, é insuficiente e baseia-se numa série de “mitos”, e dificultando o entendimento sobre a peculiaridade deste ordenamento mundial em processo, pois intercâmbio comercial e fluxos de investimentos mundiais existem desde a época do descobrimento das Américas.

Parte dessa mistificação em torno da globalização resulta da expansão do volume do comércio mundial ocorrida a partir dos anos oitenta. Porém, como é lembrado por Jürgen e Reiner Hoffmann “a magnitude desse volume não é nem um pouco incomum quando se tem em mente que o comércio mundial e a parcela das exportações na explosão do mercado mundial já chegavam a um nível semelhante antes de 1914” (HOFFMANN e HOFFMANN, 1998: 145). Antes da Grande Depressão ocorrida no final da década de 20, a tendência no sistema internacional era de aumento nas interações comerciais entre os países. Após essa crise e o advento da Segunda Guerra Mundial houve uma retração nessa lógica comercial e as políticas da maioria dos países basearam-se em um maior protecionismo, chegando em alguns casos, como o do Brasil, a optar pela auto-suficiência por meio de uma estratégia de substituição das importações.

Não podemos considerar, no entanto, estar apenas retomando algo que foi interrompido. O atual processo de globalização apresenta particularidades nunca antes vivenciadas, resultantes de avanços tecnológicos que permitem a agilização e quase instantaneidade das transações comerciais e do deslocamento de capitais. Outra novidade é a internacionalização do dinheiro e do capital financeiro, adquirindo valor por si mesmos, e cada vez menos como um meio de troca, circulação ou pagamento (Idem).

No entanto, a grande novidade da globalização no tocante ao fluxo de informações e à comunicação – resultantes dos grandes avanços tecnológicos – não está na velocidade, e sim no barateamento de sua utilização. A redução dos custos permitiu a intensificação e massificação do acesso, enquanto o aumento da velocidade pode ser entendido como consequência da demanda, e não sua causa (KEOHANE e NYE, 2000).

Alguns analistas chamam esta nova realidade de capitalismo de “cassino”, onde o processo produtivo torna-se secundário e perde relevância, embora atrelado à internacionalização do capital financeiro. Jürgen e Reiner Hoffmann ressaltam que “as produções internacionais na área de investimentos financeiros e da especulação conseguiram tornar-se relativamente independentes com relação às taxas de lucros da produção nacional” (1998: 152), Levando a um aumento do investimento financeiro em detrimento do produtivo.

Isso afeta diretamente a sociedade ao estimular a formulação de novas estratégias empresariais, caracterizadas pela lógica do curto prazo e da alta lucratividade, direcionando o meio empresarial para uma tendência crescente de adquirir o capital necessário por meio de bolsas de valores, ao invés de o obter a partir de empréstimos, como era feito tradicionalmente. Agora as empresas estão sujeitas aos juros de curto prazo e à necessidade de terem dividendos mais rápidos que correspondam aos cálculos dos acionistas. A forma mais comum de obter esses “dividendos” é a redução dos custos trabalhistas, com a flexibilização da mão-de-obra e o aumento da mecanização, gerando em muitos países tem gerado desemprego e piora na qualidade de vida de seus trabalhadores.

Esta precarização do trabalho resultante da globalização não pode ser confundida com a existência de formas de trabalho degradantes existentes em muitos países pobres. Em primeiro lugar, esse tipo de exploração da mão-de-obra é anterior a esta globalização, e resultam, na verdade, da continuidade de tradições políticas e às vezes culturais estabelecidas nessas nações, baseadas inclusive no desrespeito aos direitos humanos reconhecidos internacionalmente.

Em segundo lugar, a precarização do trabalho decorrente da globalização é uma característica quase exclusiva dos chamados países centrais ou desenvolvidos, que participam ativamente desse processo. Pois outro elemento de mistificação da globalização é considerá-la como um fenômeno mundial, quando na verdade ocorre mais intensamente entre os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Europa Ocidental concentra mais de 40% do comércio global, enquanto a Ásia (especialmente o Japão e os países emergentes do Sudeste) possuem cerca de 35% e a América do Norte quase 20%.

“O resto do mundo, especialmente a África, tem sido efetivamente mantido fora desses fluxos comerciais. A esse respeito, o inquestionavelmente superintensificado comércio internacional é, na verdade, uma intensificação do comércio entre os países altamente desenvolvidos pertencentes à tríade, e aqui novamente concentrados nas três regiões da Europa, América do Norte e Japão/Sudeste da Ásia” (Idem: 146).

Outro mito da globalização é que os fluxos de novos investimentos tendem a se direcionar para os países com baixos custos salariais, leis ambientais mais permissivas e

maior flexibilização de mão-de-obra. Como Jürgen e Reiner Hoffmann apontam, é a lógica da divisão industrial internacional do trabalho que tem determinado esses fluxos, baseada na chamada “fórmula tripla”: produtos de alta produtividade, alta qualidade e altos salários.

Quando analisamos os dados sobre os investimentos diretos estrangeiros, percebemos com maior clareza essa concentração da globalização. “O investimento direto estrangeiro tem se concentrado entre os países de renda alta e média. Durante a década de 80, os países da OCDE foram responsáveis por aproximadamente 95% dos fluxos para o exterior do investimento direto estrangeiro e receberam 75% dos influxos” (Idem: 147).

A globalização, portanto, é mais restrita do que se proclama, apesar de seus efeitos afetarem um espaço maior que seus benefícios, pois nem todas as regiões estão participando com a mesma intensidade neste fenômeno, sendo em alguns casos excluídas. Os resultados positivos criados por esse processo também são restritos e espacialmente diferenciados.

Para Fonseca Jr., “se a tecnologia facilita movimentos de unificação do espaço internacional, é verdade também que, distribuída desigualmente, cria novos padrões de diferenciação para o crescimento econômico das sociedades nacionais. O Estado que concentrar vantagens tecnológicas corre mais do que os que não as têm, determinando o risco de aprofundamento de diferenças, já dramáticas, entre os *have* e os *have not*” (1994: 70). Em outras palavras, os países que estão fora da globalização ou somente participam dela marginalmente têm dificuldade para utilizar a sua participação como meio de impulsionar seu desenvolvimento econômico e melhorar seu posicionamento no sistema internacional.

Podemos tirar duas conclusões desta observação:

a) apesar do fim da Guerra Fria e da hierarquização do sistema internacional, baseada na capacidade de poder de cada Estado, não houve alteração significativa entre os países centrais e aqueles que constituem a periferia desse sistema. Surgiu um grupo intermediário, formado pelos países asiáticos e pela ex-União Soviética que se distinguem um pouco das duas primeiras categorias. No caso dos asiáticos, são nações cuja alta produtividade e tecnologia são semelhantes às dos países desenvolvidos (apesar

da crise financeira por que passam na atualidade), porém a qualidade de vida de seus cidadãos permanece relativamente precária semelhante à dos países em desenvolvimento. No caso da ex-União Soviética, sua importância é mantida pelo peso estratégico desses países no âmbito militar, principalmente devido ao seu arsenal nuclear;

b) os países considerados periféricos dentro do sistema internacional durante a Guerra Fria, principalmente devido à sua pouca importância estratégica dentro daquele contexto, permanecem marginalizados na nova lógica internacional baseada nos aspectos econômicos. Porém, sua exclusão é consequência dos aspectos econômicos, mas dos políticos e sociais. Em geral, pertencem a regiões com baixo desenvolvimento tecnológico, sistema educacional precário, baixa qualificação da mão-de-obra e, em alguns casos, ausência de um regime democrático e respeitador dos direitos humanos. Portanto, são Estados com maiores limitações para promover uma maior competitividade em seus sistemas produtivos.

Uma crítica que se fez ao Mercosul na época de sua criação, baseava-se justamente na “(...) questão do desinteresse estratégico e econômico pela região. Isso se aplicava à América Latina como um todo, mas particularmente aos países do Cone Sul, onde os efeitos devastadores da hiperinflação e da dívida externa eram mais clamorosos. Havia um certo consenso de que a região não tinha interesse estratégico; não incomodava ninguém, do ponto de vista militar; não tinha guerras étnicas nem bomba atômica. E, por outro lado, havia perdido o interesse comercial, estava fora do mapa econômico do mundo” (ALBUQUERQUE, 1997: 11).

Mesmo contradizendo previsões baseadas nessa crítica, principalmente a referente à sua inviabilidade, os países pertencentes ao Mercosul ainda não estão inseridos no grupo dos desenvolvidos, pois apesar de estarem “modernizando-se” economicamente, permanecem precários nos aspectos sociais: sistemas educacionais ineficientes; grandes níveis de pobreza, miséria e desigualdade social; desqualificação da mão-de-obra; sistemas sociais obsoletos; etc.

O elemento central desta atualidade “globalizada” é, portanto, a capacidade de produzir informação (ou tecnologia). As taxas de crescimento na produtividade de mão-de-obra mais elevadas são encontradas nas nações onde são pagos os maiores salários,

existe um sistema previdenciário com generosos benefícios, há pouca disparidade na distribuição da renda e realizam pesados investimentos em pesquisa (HOFFMANN e HOFFMANN, 1998).

Assim sendo, os efeitos negativos da globalização sobre a renda e o emprego (incluindo-se a maior flexibilização do mesmo) concentram-se nesses países. Estudo realizado pela OCDE (1996) aponta como fator decisivo para a crise do emprego no mercado internacional, no tocante à demanda por mão-de-obra, a alta intensidade de capital de produção que é o outro lado da alta produtividade.

O segundo elemento a incidir negativamente na qualidade de vida dos trabalhadores dos países desenvolvidos, é as modernas tecnologias de informação e comunicação, nem tanto pela substituição de homens por máquinas, pois estudos revelam que estas perdas são facilmente compensadas pela criação de postos nas empresas produtoras de tecnologia, mas pelas novas estratégias empresariais, principalmente das transnacionais, de descentralização ou “flexibilização” do processo produtivo porque desestabilizam os arranjos sociais existentes. Isto é, os Estados fundamentados no sistema de bem-estar social (especialmente os da Europa Ocidental) necessitaram alterar seus padrões de benefícios sociais como forma de atrair ou conservar essas empresas que ameaçam constantemente com transferir-se para regiões com custos salariais.

Não estamos, no entanto, contradizendo o que afirmamos anteriormente, pois apesar dessas ameaças, essas empresas não abandonam o seu caráter nacional, mantendo suas matrizes instaladas nos seus países de origem. Embora a fabricação seja deslocada para nações com custos trabalhistas mais baixos, a produção de tecnologia e as decisões continuam concentradas nas matrizes que centralizam a parte mais importante de todo o processo produtivo. Mais do que isso, controlam a parcela do produto com valor agregado crescente.

Em resumo, o capital humano é o elemento essencial e diferenciador do atual processo de globalização, sendo determinante para a inserção dos Estados nesse contexto e para a obtenção de vantagens reais em sua participação, devido à sua capacidade de produzir informação (tecnologia), sendo assim a base do “poder” de uma nação na nova ordem internacional.

No entanto, para muitos analistas a questão do capital humano é marginal em suas análises sobre as relações internacionais, enfatizando apenas as questões estritamente econômicas e o enfraquecimento dos Estados, enquanto atores internacionais, em consequência da globalização. Os governos que anteriormente estabeleciam e regulavam as condições externas do mercado, tornaram-se alvos da especulação internacional, principalmente no âmbito financeiro. Este contexto de incerteza gera forte preocupação pela regulamentação internacional da globalização, especialmente na área financeira.

As instituições multilaterais internacionais, tornaram-se instrumento para viabilizar essa regulamentação, mas ainda são inadequadas ou limitadas para promover um controle real e mais efetivo devido à disparidade de velocidade entre as transações que ocorrem no âmbito da globalização, onde tudo é muito rápido e dinâmico, e a elaboração de um ordenamento que exige processos de negociação e regulação mais lentos e complexos (PODESTÀ, 1998). A regulamentação pressupõe ampla negociação e barganha entre Estados com interesses e necessidades diferentes, e nem sempre acostumados a participar de instituições voltadas para a acomodação de diferenças.

No atual sistema internacional globalizado, as teorias de relações internacionais como crescente a “importância da negociação multilateral para a criação de um marco jurídico no campo do comércio internacional (...)”, sendo marcante a tendência, “(...) nos anos mais recentes, para a maior intervenção multilateral nos marcos regulatórios internos dos países, considerados no passado como assuntos privativos das políticas nacionais. De fato, sob a perspectiva da negociação multilateral na área comercial, a ênfase tem-se deslocado das tarifas, das alfândegas e das fronteiras para as políticas estatais em áreas como investimentos estrangeiros diretos, políticas de competência, compras estatais, propriedade intelectual, meio ambiente e direitos trabalhistas” (PODESTÀ, 1998: 295).

A questão de fundo na preocupação com a regulamentação do comércio internacional é a da capacidade de cooperação entre os Estados. Somente com a adesão

dos países a um regime internacional,¹ e o seu cumprimento efetivo, é possível ordenar minimamente o sistema internacional. Algumas dessas tentativas de buscar um ordenamento jurídico internacional para o resultaram em processos de integração regional.

1.II - A contribuição das teorias de relações internacionais nas análises de integração regional

As teorias de relações internacionais produziram diferentes explicações para os fenômenos de integração regional, variando de acordo com os pressupostos de cada uma. Em alguns casos, as suposições são compartilhadas, apesar de gerarem conclusões diferenciadas, numa espécie de revisionismo que conserva noções úteis para produzir um conhecimento ou entendimento sobre a questão da integração.

Este compartilhamento de noções e pressupostos entre diferentes correntes teóricas é resultado da impossibilidade de uma única perspectiva ser capaz de explicar a totalidade de um fenômeno de integração, cujas múltiplas facetas exigem a elaboração e adequação do instrumental de análise. Acrescente-se a isso, o fato desses processos de integração serem fenômenos dinâmicos, envolvendo sociedades em constante mutação e, portanto, exigindo dos analistas o acompanhamento dessas mudanças, e a adaptação de seu receituário explicativo, o que muitas vezes é feito com o uso de conceitos elaborados por outras teorias.

Em nosso caso, a análise sobre as mudanças promovidas pelo Mercosul nas sociedades envolvidas (tendo como parâmetro o Brasil), envolve uma gama extensa de variáveis que torna inadequada a adoção de apenas uma linha teórica explicativa. Optamos, por utilizar conceitos e pressupostos apropriados ao objeto desta análise e não contraditórios e/ou excludentes entre si. Ressaltamos que esses conceitos foram elaborados para entender primordialmente os aspectos econômicos do processo de integração, não contemplando a questão social e política, mas podendo ser adaptados para a consideração desses temas.

¹ Segundo Krasner, os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem sobre um dado tema das relações internacionais (KRASNER, 1993).

Consideramos como primeiro pressuposto, que todo processo de integração regional é, em princípio, um tipo de cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional. Esta é uma estratégia para melhorar a capacidade de cada um para lidar com problemas que individualmente não conseguiriam ou teriam maiores dificuldades de solucionar.

A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre os Estados, considerando tanto as pressões nacionais como internacionais sobre eles e permite a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos entre esses países podem ser concretizados. Facilitaria também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis a serem compartilhados por todos, ao promover maior intercâmbio de informações que é um elemento essencial na cooperação, ajudando na adoção descentralizada de regras e estabelecendo padrões de desempenho a serem supervisionados. Ou como diria Amaral Jr., “a cooperação intergovernamental tem lugar quando as políticas, seguidas por determinado governo, são consideradas pelos outros Estados de modo a facilitar a realização dos objetivos de todos, já que resultam de um processo de coordenação política” (AMARAL JR., 1994: 14).

As teorias sobre integração regional, em geral, aceitam o pressuposto de Kant sobre a possibilidade de estabelecer em um sistema fundamento no estado de natureza, algum arranjo institucional promotor da paz. Os Estados têm o dever de sair desse estado e “(...) fundar uma federação de Estados, segundo a idéia de um contrato social originário, ou seja, uma união dos povos por meio da qual eles sejam obrigados a não se intrometer nos problemas internos uns dos outros, mas a proteger-se contra os assaltos de um inimigo externo; essa federação não institui um poder soberano (...), mas assume a figura de uma *associação*, na qual os componentes permanecem num nível de colaboração entre iguais” (BOBBIO, 1997: 159 e 160).

A integração regional é mais ampla que a cooperação internacional porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, ou ainda uma mudança nas últimas (MATLARY, 1994). É a representação dessa alteração ao criar algo novo e podendo promover uma transferência formal ou informal de poder decisório para sua estrutura institucional. A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, pois atinge a sociedade como um todo, gerando

interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal.

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

A institucionalização facilita tanto a integração, como a cooperação ao reduzir o grau de incerteza do ator em relação ao comportamento dos demais e ao oferecer múltiplas estruturas onde acordos mutuamente vantajosos podem ser negociados. Os comportamentos adotados por membros dessas instituições são considerados pelos demais como reflexos de regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos. Portanto, representam um reconhecimento de uma certa institucionalidade, ainda que informal.

A cooperação econômica é uma das estratégias seguidas por um país, no intuito de promover seu desenvolvimento econômico e garantir uma melhor inserção dentro do sistema internacional. Pode transformar-se numa integração regional que, por sua vez, pode ter vários níveis com características e implicações específicas. Seguindo a tipologia elaborada por Balassa (1980) existem quatro diferentes estágios básicos de integração:

a) Área de Livre Comércio: pressupõe a extinção completa de tarifas alfandegárias entre os membros da integração, mantendo cada um deles total soberania com relação a terceiros países (não participantes). É o “estabelecimento, pela via de tratado internacional, da livre circulação das mercadorias sem barreiras ou restrições quantitativas ou aduaneiras, conservando os Estados integrantes total liberdade nas relações com terceiros países” (BAPTISTA, 1992: 5).

b) União Aduaneira: é a ampliação da zona de livre-comércio, com a eliminação de tarifas alfandegárias e outras medidas consideradas como barreiras ao comércio. Pressupõe o estabelecimento entre seus integrantes de uma tarifa externa comum. Esse tipo de integração requer, a princípio, uma certa delegação de soberania. É um processo gradual, iniciado a partir de uma agenda comum para a definição das tarifas comuns a

partir de reduções tarifárias progressivas entre todos. Quando a integração atinge este patamar “só pode progredir pela inclusão de outras liberdades de circulação: de pessoas, serviços, e capitais” (*idem*: 8).

c) Mercado Comum: pressupõe o citado anteriormente acrescido a livre circulação de bens de capital e fatores de produção. “Praticamente tem-se, do ponto de vista econômico-comercial um único universo, a que falta tão só a moeda única para se equiparar ao que ocorre no interior dos Estados” (*idem*: 8). Neste nível há certa homogeneização, institucionalização e de legislação comum necessitando, portanto, de um certo grau de supranacionalidade. Sua negociação é muito complexa e demanda maior coordenação das políticas macroeconômicas, permitindo uma unificação limitada destas.

d) União Econômica: compreende o anterior, acrescido de uma unificação das políticas macroeconômicas dos países. Atingir este nível significa chegar a uma integração econômica completa e a possibilidade da diluição da identidade econômica das nações, podendo resultar numa integração política, onde os países se tornariam regiões de um Estado maior.

Os atuais processos de integração, especialmente o Mercosul, ocorrem em um contexto de crescente interdependência que estimula a cooperação entre os governos. A interdependência é um conceito “típico ideal” para explicar as relações entre Estados como algo que ultrapassa as disputas baseadas em questões de força e segurança. O poder permanece como um elemento importante e até central nesta análise, porém incorpora outras esferas – econômica, social, ambiental, etc.- além da meramente “militar” (KEOHANE e NYE, 2000).

“A interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE e NYE, 2000: 105), não abarcam necessariamente as relações entre os Estados como um todo, podendo concentrar-se em um aspecto. Este, contudo, influencia a relação como um todo. Outra característica da noção de interdependência é seu aspecto restritivo; é um fenômeno localizado numa região ou na relação entre dois países, não tendo um efeito difundido tal como ocorre no caso da globalização, que tem impacto sobre todos os continentes.

Na teoria da interdependência (KEOHANE e NYE, 1989), as relações entre os Estados ocorrem de acordo com um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos e controlam seus efeitos. Essa regulamentação constitui os regimes internacionais, entendidos tal como foram definidos por Krasner - como princípios, normas ou regras e procedimentos de decisão em relação aos quais convergiriam às expectativas dos atores (KRASNER, 1993).

Esta idéia de regime supõe alguma forma de regulação um mínimo de aceitação por parte dos países e de obediência às regras acordadas por eles. É a suposição de que um grupo de atores teria capacidade para definir procedimentos, a partir de um consenso mínimo específico, onde a negociação faz parte de uma lógica cooperativa, cujo objetivo é a resolução de problemas.

Por trás do conceito de regime internacional está implícita a idéia dos Estados sendo incapazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada, porque a solução estaria fora de seu alcance decisório - como no caso dos problemas ambientais, com origem fora do território nacional - ou porque o Estado não pode arcar sozinho com os custos da solução. “Cada vez mais, os países estão sendo obrigados a aceitar que, em certos campos, a soberania deve ser exercida coletivamente (...)” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996: 52).

Essa limitação na capacidade de solucionar autonomamente determinados problemas é um forte estímulo para os países cooperarem, inclusive no caso do Mercosul cujos participantes optaram pela integração quando perceberam essa alternativa como uma saída possível para suas dificuldades, no final dos anos oitenta em consequência da forte crise financeira do mercado internacional que provocou impactos negativos sobre a América Latina como um todo.

Ademais, as alterações do sistema internacional exigiam novos requisitos para a competição internacional: maior dinamismo do mercado interno, articulação entre progresso técnico e recursos naturais, vinculação entre as estratégias de exportação e as políticas nacionais de industrialização, investimento em infra-estrutura social, articulação entre os grupos sociais para obter apoio dos mesmos à manutenção de um regime politicamente democrático, assim como abertura de mercado e existência de forças de mercado. O novo contexto mundial também demandava maior competitividade

de empresas, antes acostumadas com o protecionismo e aumentara as exigências de investimentos nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, necessários para acompanhar as inovações, acumular conhecimentos e melhorar a qualidade da mão-de-obra.

Essa nova realidade estava inserida em um sistema interdependente, limitando a capacidade dos governos de controlar e responder isoladamente. A adoção de planos econômicos nacionais para enfrentar de forma autônoma a nova conjuntura, era uma alternativa insatisfatória. Alguns países optaram por complementar seus planos de ajuste interno com políticas de cooperação internacional, como fizeram Argentina e Brasil.

Um ponto fundamental para entender essa reformulação das estratégias governamentais de intervenção internacional foi a multiplicação dos fenômenos de interdependência, com seus objetivos domésticos e externos, assim como os interesses governamentais interligados. A interdependência influencia os interesses nacionais, que passam a pressionar as esferas governamentais em busca de sua satisfação (MORAVCSIK, 1994). Ao mesmo tempo, restringe a capacidade governamental de controlar e responder aos eventos de seu interesse, pois muitas vezes estes resultam de políticas de outros Estados.

Uma vez que a autonomia dos Estados está parcialmente limitada pelo fenômeno da interdependência, surge um dilema para os formuladores e tomadores de decisão: reafirmar a soberania estatal por meio de decisões unilaterais ou formar instituições multilaterais e a elas aderir. “A soberania – princípio pelo qual o Estado tem autoridade suprema sobre todas as questões atinentes a seu domínio territorial – é a pedra angular do atual sistema interestatal” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996: 51).

Algumas teorias passaram a defender a abolição do pressuposto de Estado-cêntrico das análises de relações internacionais por considerarem este conceito muito ligado à idéia de centralização da autoridade, em xeque como consequência do crescimento da interdependência. Outras correntes ainda sustentam a utilização do conceito de soberania, pois diferenciam o Estado das idéias de soberania e territorialidade, definindo-o como uma estrutura de autoridade política com funções de governança sobre um povo ou espaço. A regulação e reprodução dessa estrutura autoritária podem ou não estar centralizada num único ator (WENDT, 1994).

Concordamos com esse conceito de autoridade trabalhado por Wendt, o qual possui dois aspectos: legitimidade (ou propósitos compartilhados) e coerção (uso da força); onde a internacionalização do Estado requer o desenvolvimento de duas qualidades: identificação referente a alguma função estatal (segurança militar, crescimento econômico, etc.) e capacidade coletiva de sancionar atores que compartilham a execução dessa função. Como resultado temos a institucionalização da ação coletiva, onde os Estados passarão a ver como rotina a solução internacional de determinados problemas.

“(...) o princípio da soberania e as normas que dele emanam devem sofrer adaptações a fim de levarem em conta as novas realidades. Os Estados continuam a desempenhar importantes funções e devem dispor de poderes para cumprir essas funções com eficácia. Mas estas precisam se fundamentar no consentimento constante e na representação democrática do povo” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996: 53).

A internacionalização da autoridade política possui duas implicações na teoria de relações internacionais: aponta para a transformação gradual e estrutural do sistema de Estados de Westphalia, passando de mútuo reconhecimento, para algum tipo de autoridade; e para a tentativa de solucionar problemas de ação coletiva internacional por meio da criação de identidades coletivas entre as nações, criando um novo problema que é fazer isso “democraticamente” (WENDT, 1994).

Este novo tipo de relacionamento entre Estados limitaria a autonomia política de cada um, mas não ameaçaria a sua soberania formal porque sua adesão a um ou mais acordos internacionais está inserida nas atribuições de uma nação soberana. Quando os governos assim o fazem, estão reduzindo sua própria liberdade de ação, tendo como contrapartida limitações similares por parte de seus parceiros. Ou seja, os governos criam uma cooperação ao aceitar a limitação de sua soberania operacional, para poder atingir resultados assegurados pela ação dos demais.

A restrição da autonomia é um ônus para os atores envolvidos em uma relação de interdependência. De acordo com o poder de cada um e a natureza da relação serão especificados os custos e os benefícios, assim como a sua distribuição. Do ponto de vista de Keohane e Nye (1989), as relações de interdependência sempre implicarão custos

para os envolvidos, não sendo possível especificar se os benefícios do relacionamento serão maiores do que seus custos; nada garante que as relações de interdependência signifiquem benefícios mútuos e equitativos, pois estes são desconhecidos *a priori*. Além disso, as relações de interdependência são geralmente assimétricas.

A interdependência assimétrica descreve a realidade das relações internacionais: os participantes sofrem com frequência limitações, mas devido à posse de instrumentos mais efetivos, à maior capacidade de projetar poder e a um grau menor de vulnerabilidade, um Estado pode se colocar dentro do relacionamento de forma mais poderosa e repassar assimetricamente parte de seus custos para o(s) seu(s) parceiro(s).

Para melhor entender esse "poder" na interdependência é preciso diferenciar duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade.² Supomos que todos os atores internacionais são sensíveis e vulneráveis aos fatores externos, porém a intensidade com que tais fatores externos os atingem é bem diferenciada. Um ator pode ter pouca ou muita sensibilidade, ou vulnerabilidade, isso dependerá de algumas de suas características particulares.

A sensibilidade é diferente da vulnerabilidade, manifestando-se quando alguma alteração no panorama externo provoca reações internamente. A vulnerabilidade refere-se à capacidade (ou grau dela) de um ator arcar com os custos das mudanças necessárias para enfrentar as alterações externas. Em termos de custos da dependência, a sensibilidade refere-se à obrigação de pagar o preço imposto pelos efeitos exteriores antes que sejam alteradas as políticas enquanto a vulnerabilidade está ligada à obrigação de um ator sofrer os custos impostos pelos eventos externos depois que as políticas foram alteradas.

A vulnerabilidade é um elemento importante para entender a estrutura política do relacionamento interdependente. O ator com menor vulnerabilidade aos efeitos externos possui maior poder de barganha nas relações internacionais porque possui uma

² Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade são mais aplicados aos Estados do que aos demais atores internacionais, devido às características de cada tipo de ator e às suas formas de participação dentro do sistema internacional. Existe hoje uma proliferação institucional que, no entanto, não corresponde a uma verdadeira transferência ou delegação de competência por parte dos Estados. Estes conservam ainda seus poderes de decisão e estão incessantemente buscando a consolidação de suas influências.

vantagem: qualquer alteração no seu relacionamento pode representar para ele custos menores que para os demais parceiros.

A expansão dos blocos econômicos é então um reflexo das pressões provocadas pela assimetria de poder no plano internacional, aumentando os riscos econômicos e políticos dos países que permanecem fora dessa estrutura de blocos, solapando a possibilidade do país optar por permanecer independente. Isso fez com que Estados em desenvolvimento, geralmente pouco propensos a investir em instituições internacionais procurassem apoiá-las.

“O Mercosul é outro exemplo relevante. Por um lado, os compromissos que assumimos limitam nossa capacidade de decidir unilateralmente – este é um resultado incontornável, e por vezes até desejável, do aprofundamento das relações internacionais. Assim, arranjos como o Mercosul e a União Européia restringem a autonomia individual dos países que deles participam. Por outro lado, além dos benefícios que advêm desses processos nos campos econômico-comercial, político, social e cultural, eles aumentam nossa capacidade de agir de forma autônoma, e com maior peso, em nossas relações com o resto do mundo, e até mesmo aqui nas Américas” (LAMPREIA, 1998: 106)

Os processos de integração regional criam sempre alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento. O Mercosul não é uma exceção. Desde o início montou uma estrutura decisória para a negociação entre seus participantes, sejam eles representantes do setor estatal ou do privado.

Há uma distinção entre instituição multilateral e processo de integração regional, pois embora o último seja uma instituição internacional multilateral, sua finalidade é bem diferente. Uma instituição multilateral é criada para viabilizar uma determinada finalidade – promoção da paz, controle nas relações econômicas, etc. - garantindo previsibilidade nas relações entre nações para um determinado aspecto. Um processo de integração regional, no entanto, ultrapassa esse objetivo ao pressupor alterações nos Estados participantes, e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional (MATLARY, 1994).

Em resumo, temos que a existência da interdependência afetou a política internacional e o comportamento das nações significando para este uma perda de seu

status de ator dominante, e praticamente único, da política mundial; o "poder" estatal foi obscurecido pelo surgimento de novos atores internacionais, tais como as corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais. Todavia, apesar da existência destes, os Estados permanecem ainda como os únicos capazes de controlar e regular as relações transnacionais e interestatais.

A preocupação das teorias com essa nova realidade e lógica do sistema internacional, valorizou as análises sobre os fenômenos de cooperação e os processos de integração regional, especialmente a partir dos avanços obtidos no caso europeu. Mais uma vez, contudo, o foco centrou-se nas questões econômicas e nos benefícios promovidos nessa área. Nos últimos anos, há uma certa modificação nessa preocupação economicista como resultado dos novos rumos seguidos pela União Européia.

Porém, como afirmam Jürgen e Reiner Hoffmann (1998), não podemos esquecer que a integração na Europa tem sido essencialmente dirigida por interesses econômicos, sendo principalmente uma aliança econômica e de mercado onde coexistem motivações políticas. A cooperação européia teve por objetivo a melhora na competitividade de suas companhias, sob a pressão da competição do mercado mundial no pós-Segunda Guerra Mundial, sendo um programa para encorajar a sua modernização. Mais recentemente, a criação do mercado único pode ser entendida como um ajuste dessa "rota", ao estar centrada na preocupação de superar a chamada "euroesclerose".

A preocupação com a capacidade competitiva na área econômica é constante nos Estados desde o final da Segunda Guerra Mundial, principalmente para os chamados em desenvolvimento localizados fora das "regiões estratégicas" nas das relações entre Estados Unidos e União Soviética.

1.II.a - A Teoria Neofuncionalista

A teoria neofuncional foi utilizada para explicar processos de integração, principalmente o europeu no seu início. Para os neofuncionalistas, integração "significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior" (HAAS, 1964: 710). Isto ocorreria quando todos os tipos de atores "parassem de se identificar e aos seus benefícios futuros inteiramente com seus

próprios governos nacionais e suas políticas” (*idem*). Essa nova identificação, no entanto, não é entendida como uma tentativa de estabelecer um “novo modo de vida”, mas de garantir a continuidade de um velho (HAAS, 1963).

Haas (1956) identifica quatro motivações básicas de uma integração regional:

a) desejo de promover a segurança numa dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum;

b) promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;

c) interesse de uma nação mais forte em querer controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, coerção ou ambos;

d) a vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla.

Esse autor reconhecia que nem todas as alianças regionais resultam em integração de mercado. Militarmente falando, a integração poderia se traduzir numa força armada unificada mais ampla, capaz de deter um inimigo que isoladamente não seria possível. Esta era uma preocupação presente nos primórdios da União Européia, pois os países da Europa Ocidental sentiam-se ameaçados pela União Soviética. Contudo, com o fim da Guerra Fria esse tipo de motivação (temor a um ataque militar) foi perdendo espaço para uma nova forma de ameaça: a competição econômica dentro de um mundo globalizado.

De acordo com a teoria neofuncional, os processos de integração seriam impulsionados a partir de um núcleo central – chamado funcional –, este é formado pelos governos que dão início às negociações, por serem atores com capacidade e poder para assumir um compromisso desse tipo e fazer com que a sociedade o respeite. Em outras palavras a integração é impulsionada pelo núcleo funcional constituído pelos governos e as burocracias especializadas para formular sua estratégia política. A capacidade decisória estaria concentrada nestes formuladores e tomadores de decisão.

Tendo como ponto de partida a iniciativa burocrático-estatal, o processo iria se “esparramando” (*spillover*) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações,

demandas e respostas. A idéia contida no conceito de *spillover*³ é que a integração ao se aprofundar mobiliza grupos de interesse existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações. Esse interesse proporciona ao processo de integração uma dinâmica própria, tornando-o menos dependente da vontade política dos governos.

O *spillover* supõe a existência do núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo do tempo novos atores e setores relevantes (HIRST, 1991). Este fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode produzir mais benefícios econômicos do que sacrifícios, e tentam por isso influenciar suas instituições centrais.

O núcleo funcional atrai apoio e amplia o processo ao passar para os políticos e as elites dominantes essa percepção positiva da cooperação. A conversão de grupos anteriormente indiferentes ou hostis à integração para a posição de defensores resulta dos sucessos alcançados, que, por sua vez, reforçam o entusiasmo, apresentando maiores expectativas e novas demandas, fatores estes que são mobilizadores do processo⁴.

Diante desse aumento de interesse nos grupos organizados, a teoria funcionalista conclui que o *spillover* pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois desta forma poderia apagar diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigir maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países. Ou seja, o *spillover* influencia a estrutura institucional ao explicitar sua incapacidade de atender às novas demandas e realidades.

O *spillover* pode ocorrer de “forma automática”, se a entendermos como algo que ocorre porque os atores participantes tomam determinadas decisões políticas para

³ O termo *spillover* não possui uma tradução teórica específica; por isso, será sempre usado em inglês; seu significado está ligado com a idéia de “derramamento”, de algo que se inicia num determinado ponto e “transborda”.

⁴ Este seria um movimento de realimentação, onde cada objetivo atingido implica novas demandas que, por sua vez, produzem mais realizações, e assim por diante.

beneficiar coletivamente seu bem-estar econômico. A automaticidade não implica ausência de conflito, de dificuldades nas negociações e retrocesso temporários no processo, sugere apenas que estes elementos levarão a futuras decisões adaptativas.

Em uma sociedade existe uma multiplicidade de valores e interesses que não são necessariamente homogêneos ou aceitos por todos. O posicionamento e a opinião de um ator em face de um tema são determinados pelos “grupos” com os quais se identifica (e seus respectivos valores) e pelos demais membros de seu grupo, especialmente as lideranças que funcionam como catalisadores de preferências já existentes (Haas, 1956).

A “racionalidade” de uma ação é determinada por interesses materiais (o indivíduo opta ou age como um “consumidor utilitarista”, pensando obter o máximo benefício com o menor custo) e por valores que chamaremos de culturais, determinados pelos diferentes papéis que os indivíduos exercem no interior de uma sociedade e que nem sempre são coerentes entre si.

No caso dos Estados, seus valores e interesses são determinados pelo conjunto de valores dos diversos grupos existentes em sua sociedade. Cada grupo possui uma “ideologia” formada pelos valores compartilhados por seus membros. Quando estes são transformados em ações, tornam-se “interesses”. Portanto, quando diferentes grupos compartilham os mesmos interesses, na verdade estão compartilhando uma série de valores, que lhes permite a aproximação e a cooperação, embora possuam e persistam diferenças entre eles.

A cooperação também permite uma acomodação entre as perspectivas e os interesses dos participantes. Para Haas (*idem*), os interesses presentes numa sociedade ou defendidos por um Estado não são permanentes, alterando-se ao longo do tempo e de acordo com as mudanças ocorridas no interior das elites e dos grupos organizados. Há, assim, uma amenização dos conflitos e uma limitação “natural” ao uso da força, porque as divergências podem se acomodar ao longo do tempo. Segundo este autor, as decisões ou opções dos atores variam de acordo com suas aspirações, mas também conforme o contexto no qual os indivíduos estão envolvidos.

De modo geral, todos os grupos pertencentes a um país compartilham os chamados “valores nacionais” intimamente ligados à cultura preponderante e presente na sociedade, considerada como o elemento central da identidade dos indivíduos a ela

pertencentes. Esta idéia é fundamental para a noção de Estado-nação, pois permite pensar o Estado como uma “associação” que pretende preservar a ordem para todos os grupos de interesse existentes em seu interior e cujas regras devem ser respeitadas por todos.

Para os Estados democráticos as “regras” são determinadas ou resguardadas por um grupo de políticos (normalmente o partido ou aliança partidária que venceu a eleição) que conta com o apoio de elites pertencentes a grupos de interesse. Ou seja, o governo atua conforme os interesses dos grupos que lhe dão sustentação, sem deixar de considerar o restante da sociedade. Para Haas (*idem*), as decisões políticas dos governos se originam do casamento desses múltiplos interesses.

A maior interação entre as sociedades poderia influenciar as opiniões e percepções de seus cidadãos sobre sua realidade dentro do panorama nacional⁵, ao mesmo tempo em que novos mitos, símbolos e valores seriam criados comunitariamente favorecendo a ação conjunta. Esses novos códigos valorativos de comportamento dariam legitimidade às mudanças sociais em andamento. Para os sindicatos europeus, por exemplo, os temores possibilitaram uma melhor articulação. Neste caso, o apoio à integração foi feito sob uma condição defensiva: a integração deveria trazer benefícios e melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

Os autores neofuncionalistas aceitam o pressuposto de que os diversos grupos organizados presentes numa sociedade possuem interesse diferenciado em relação às questões de política externa. Segundo Haas (*idem*) podemos classificar esses grupos em cinco categorias, de acordo com o grau ou intensidade de seu interesse e preocupação com essas questões:

- a) grupos permanentemente e diretamente ligados às questões de política externa, como exportadores e importadores, representantes de organizações internacionais, etc.;
- b) grupos cuja principal função é a realização de demandas nacionais, mas que também devem estar atentos ao cenário externo porque em inúmeras ocasiões a

⁵ Um dos efeitos das relações transnacionais é o aumento da sensibilidade entre as sociedades e, com isso, uma alteração no relacionamento entre os Estados. Essa ação sobre a sensibilidade das nações resulta na alteração dos comportamentos dos grupos domésticos constituintes de sua sociedade, que ao serem expostos ou entrarem em contato mais intenso com outras sociedades modificam suas formas de atuação e questionam coisas anteriormente aceitas e reconhecidas como válidas.

consecução de seus objetivos depende de resultados em negociações externas (exemplo: centrais sindicais, associações comerciais, etc.);

c) grupos interessados apenas nos problemas gerais da formulação de política externa, como é o caso das organizações cívicas e educacionais, etc.;

d) grupos geralmente preocupados apenas com as questões domésticas, mas que ocasionalmente se interessam por uma determinada questão de política externa;

e) e finalmente, grupos que somente se interessam por questões internacionais em momentos de crise e emergências. Este grupo engloba a maior parte da população.

Este mesmo tipo de classificação ou estratificação social, no tocante ao interesse pela formulação da política externa de um país, pode ser encontrado no modelo elaborado por Gabriel Almond (1950) para explicar as influências existentes no processo de tomada de decisão na política externa dos Estados Unidos. Embora elaborado para outra realidade, seu modelo também expõe de forma clara os diferentes níveis de participação, interesse e influência presentes em uma sociedade em relação às relações internacionais.

A sua idéia básica desse modelo é a de um conjunto de círculos. Nele, o centro é formado pela "liderança", representada pelos atores pertencentes à estrutura burocrática governamental que participam efetivamente das negociações e da tomada de decisões. Em torno desse círculo há um outro, formado pelas elites relacionadas ao tema da política externa e que são formadoras de opinião. O círculo seguinte é constituído por um público interessado no assunto e que se mantém informado sobre ele, sendo a platéia das discussões promovidas pelas elites. Finalmente, o círculo externo contém o público geral, normalmente alheio às questões de política externa, a não ser nos momentos que estas ganham maior espaço nos meios de comunicação, como no caso de guerras e conflitos, ou quando suas conseqüências atingem a vida cotidiana do cidadão comum.

Ambas as classificações apontam para o fato de que a maioria da sociedade não se interessa pelos temas relativos à política externa, a não ser quando estes passam a ter implicações diretas em sua vida. Se olharmos para o caso do Mercosul, verificamos a veracidade desta afirmação, conforme esse processo se aprofunda e origina impactos nos diferentes grupos e classes sociais, aumenta o interesse e a preocupação da comunidade nacional com relação ao seu andamento e conseqüências.

No caso do Mercosul, o círculo central é formado pelos órgãos governamentais federais que realizam de fato a coordenação do processo de integração; em torno deles estão os grupos sociais e econômicos diretamente envolvidos e afetados pelo processo, mobilizados na tentativa de influir na tomada de decisão. Fazem parte deste segundo círculo: os partidos políticos, os governos subnacionais e municipais, empresariado, acadêmicos e sindicalistas. Finalmente, o último círculo representa aquele público que permanece relativamente alheio, que chamamos aqui de opinião pública em geral, representando aquela parcela da sociedade que tem uma noção genérica sobre o processo de integração ou o Mercosul.

Nossa pesquisa está focada no segundo círculo e em sua relação com o central. Analisamos como os parlamentares participam e assimilam o processo de integração, considerando suas estratégias de intervenção, seu relacionamento com o governo federal e as instâncias decisórias do Mercosul. Consideramos também a atuação da sociedade através do sindicalismo, levando em conta sua interação com as instituições federais e regionais.

O interesse de Haas (1963) pela questão da integração econômica reside na sua potencialidade de proporcionar conhecimentos sobre o processo de formação de comunidades no âmbito internacional. A verdadeira integração somente é possível quando o critério subjetivo das expectativas de certas elites é satisfeito. Se as elites⁶ mais importantes da região têm suas expectativas convergindo com as demandas e os benefícios decorrentes da integração, surge uma mobilização que movimenta e sustenta o processo. Os vínculos estreitos entre elites ou importantes organizações nacionais (como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, organizações religiosas e outras instituições semelhantes) são essenciais para uma integração regional ampla.

No caso europeu, essa aproximação e comunicação mais intensa entre as elites ocorreram com a realização do Ato Constitutivo Institucional. A partir de então, configurou-se um relacionamento estreito entre sindicatos, uniões industriais, partidos políticos e altos funcionários, dando maior impulso à Comunidade do Carvão e do Aço e permitindo o aprofundamento da relação entre os atores, graças à criação de um âmbito institucional para facilitar as negociações e promover a cooperação (HAAS, 1964).

⁶ Elites econômicas e políticas, principalmente.

Por outro lado, se os setores-chave (do núcleo funcional especialmente) percebem ou acreditam que seus benefícios futuros com a integração serão menores o processo tende a retroceder, podendo haver “desintegração”.

Outro importante pressuposto da teoria neofuncional para o sucesso da integração é a democratização do sistema político. A existência da democracia permite aos diferentes grupos sociais a participação no processo de integração, possibilitando o seu aprofundamento e facilitando a sua propagação e manutenção. A democracia, segundo os neofuncionalistas é essencial para a ocorrência do *spillover*.

Os neofuncionalistas acreditam que o *spillover* é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados porque estes dão sustentação e apoio à integração. E ao mesmo tempo, quando elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição, que poderia criar empecilhos, dificultando o andamento das negociações e limitando o seu aprofundamento.

Os grupos participantes devem receber compensações, para equilibrar os possíveis efeitos deletérios resultantes da integração. Uma perspectiva futura de receber algo em troca do sacrifício presente estimula o apoio de grupos inicialmente desfavorecidos. Entretanto, esta situação somente pode se concretizar se os governos criar espaço institucional para a participação, por exemplo, do movimento sindical .

A teoria neofuncional supõe que a integração econômica requer mais que remoção de barreiras administrativas e fiscais ao comércio, levando a uma politização do processo. “Integração pode ser concebida como envolvendo a politização gradual dos propósitos dos atores” (*idem*: 107). Politização é a ampliação da agenda de negociação para temas desconsiderados anteriormente ou considerados não-pertinentes, significando maior delegação de soberania para o centro decisório da integração.

A passagem da integração econômica para a integração política passaria por três tipos de condições:

Variáveis Anteriores:

- tamanho e poder dos Estados que estão se integrando (o que importa é o peso relativo destes elementos no contexto funcional específico da integração).

- grau de transação entre os Estados antes da interação;
- grau e tipo de pluralismo prevaemente entre os membros (grau de democracia).
- complementaridade mútua das elites nacionais, compartilhamento de valores, interesses, ideologias e comportamentos, etc.;

Variáveis Contemporâneas à Negociação da Integração:

- diferenciar situações onde os partidos professam um forte comprometimento com uma eventual união política, e a situação mais comum quando eles o fazem;
- distinção entre o compreensivo e explícito acordo econômico e um mais ambíguo encontro de idéias;
- institucionalização que pode ocorrer de duas formas:
 - integração embutida: baseada num cronograma sobre o grau e quantidade de desmantelamento das barreiras aos fatores de circulação;
 - integração automática: como decisão exige consultas e negociações com demais membros, acarretando a constituição de um corpo de burocratas regionais com poder para decidir ou negociar efetivamente políticas relevantes. Estes atuam em permanente colaboração com a burocracia dos governos nacionais e com os representantes de grupos de interesse burocratizados.

Variáveis Resultantes da Integração Econômica (comportamentos que aparecem depois da integração, é o processo de aprendizagem):

- processo decisório: arranjo decisório que se desenvolve a partir da implementação da integração. Quando é supranacional há compartilhamento de fins; quando baseado apenas na negociação diplomática restringe-se ao compartilhamento de interesses, mas sem muito acordo sobre os resultados;
- re-exame da média de transações entre os Estados-membros;

- adaptabilidade dos atores centrais governamentais e privados: sua verificação permite saber se desenvolveram novos propósitos a partir da interação entre os participantes como resultado das dificuldades e desapontamentos em relação aos objetivos iniciais. Se houve uma ultrapassagem dos limites iniciais ou um *spillover* para novos temas (saindo do econômico e tornando-se crescentemente político).

A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria apagar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países.

Todo processo de integração, segundo a análise neofuncional, possui duas alternativas ou tendências institucionais no seu sistema decisório: a intergovernamental e a supranacional. A primeira “(...) se dá pela presença de instrumentos decisórios onde os Estados participantes atuam através de representantes, e onde não existem 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 amplo. Além dos representantes governamentais, incorpora-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 ampliada e busca-se o incremento de um interesse comum” (MARIANO, 2000: 37).

A supranacionalidade surgiria como conseqüência do aprofundamento da integração e do *spillover*. Sua existência representaria a irreversibilidade do processo e garantiria sua perpetuação. Quanto aos aspectos políticos, representa o momento em que a sociedade adquire um espaço efetivo de intervenção no processo decisório da integração, e que os governos já não controlam mais o andamento das negociações.

A participação não é suficiente para pressionar os governos a fornecer compensações aos grupos negativamente afetados. Eles próprios deveriam, segundo

Haas, promover uma atuação conjunta, baseada em uma lógica supranacional. Essa lógica possibilitaria a formação de uma nova coalizão com interesses regionais, e não mais ligada às questões estritamente nacionais, pois haveria um novo “centro de fidelidade”. “Os negociadores governamentais e altos funcionários que operam à margem das pressões políticas e da responsabilidade democrática obtém uma simpatia mútua com mais facilidade do que os grupos respaldados pela massa” (1963: 287).

Foi pensando nessas suposições que os neofuncionalistas centraram suas atenções em suas análises sobre a integração na Europa. Acreditavam que o interesse gerado nos vários setores econômicos, promoveria inevitavelmente o *spillover* até atingir o conjunto da sociedade (inclusive aqueles grupos ou indivíduos não interessados em questões de política externa), criando instituições que consolidariam a integração e garantiriam a irreversibilidade do processo.

A integração europeia não apresentou essa linearidade prevista, sendo permeada constantemente por momentos de retrocesso, acompanhados por negociações fundamentadas em barganhas intergovernamentais. O *spillover* também não correspondeu às expectativas, não sendo uma constante no processo, apenas criou uma estrutura institucional supranacional incapaz por muito tempo de impulsionar uma dinâmica própria e imprimir seu ritmo à integração.

Essa inadequabilidade das análises neofuncionalistas gerou uma série de críticas ligadas principalmente a dois pontos:

a) ao seu “determinismo”, porque o neofuncionalismo entenderia os processos de integração como movimentos lineares e progressivos, passando necessariamente por determinadas etapas;

b) à sua ênfase na questão do *spillover* na integração.

Nesse mesmo sentido caminhou a autocrítica feita por Haas que apontou como os três principais problemas da teoria neofuncionalista a suposição que: um modelo institucional definido marcaria os resultados da integração; o processo teria uma única direção; e, o incrementalismo seria a principal forma de tomada de decisão (MATLARY, 1994).

Se esses supostos neofuncionais não se verificaram, parte de sua argumentação permaneceu válida para outras correntes teóricas, como o institucionalismo, que também

se refere à integração como um tipo de resposta política produzida pelos Estados modernos ao crescimento da interdependência. Partindo desta constatação, o neofuncionalismo chega a três conclusões, igualmente incorporadas por outras teorias:

a) o estudo da integração regional deve estar vinculado à análise do processo de interdependência internacional (HAAS, 1963), sendo a integração considerada como um regime internacional. Esta idéia neofuncionalista de interdependência internacional foi retomada posteriormente por Keohane e Nye que teorizaram essa questão tentando explicar um mundo que estava, e ainda está, em mudança.

b) as explicações não podem fundamentar-se numa causa única, devendo contemplar uma série de fatores para, a partir deles, formular algum tipo de conclusão.

c) a integração requer explicações que considerem as diferentes formas de evolução deste processo, assim como os diversos tipos de institucionalização e resultados que podem ser produzidos. Isto implica uma visão mais ampla da integração, formada por quatro dimensões básicas:

1) a amplitude geográfica compreendida por esse regime internacional, ou seja, o seu alcance físico;

2) a hierarquia dos temas dentro da agenda de negociação e de coordenação de políticas;

3) os tipos de instituições que realizam a tomada de decisão, a implementação e o fortalecimento do processo;

4) direcionamento e a magnitude dos ajustes políticos realizados nacionalmente, em consequência da integração. Este elemento ajuda a compreender e medir o modo como se realiza no plano interno a distribuição dos conflitos (entre os grupos afetados positiva e negativamente), e como são feitas as compensações e barganhas entre os próprios Estados.

1.III - As teorias Institucionalista e Intergovernamentalista

Geralmente as análises sobre o sistema internacional referem-se a este como representando uma situação de anarquia ou como um estado de natureza onde a guerra é um elemento constante ou, pelo menos, latente. Esta interpretação está sendo questionada pela teoria institucionalista que admite a descentralização do poder (portanto, uma anarquia), mas também verifica uma tendência institucionalizante.

A perspectiva institucionalista aborda os impactos causados pelas instituições externas sobre a ação estatal e as causas das possíveis mudanças nas primeiras. A presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos (KEOHANE, 1989) e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais por terem impacto sobre:

- a) os fluxos de informação e as oportunidades de negociação;
- b) a habilidade dos governos de controlar o cumprimento dos compromissos, tanto de sua parte como a dos demais; isto acaba dando credibilidade aos comprometimentos assumidos;
- c) as expectativas em torno dos acordos internacionais, pois estas tendem a se tornar mais positivas.

Para o institucionalismo, “a habilidade dos Estados para se comunicar e cooperar depende das instituições elaboradas pelos homens, que variam historicamente e tematicamente, na sua natureza (com respeito às políticas por elas incorporadas) e na sua força (em termo do grau em que suas regras estão claramente especificadas e rotineiramente obedecidas)” (*idem*: 2).

Esta teoria supõe que os atores possuem alguns interesses comuns, pelo menos, entendendo a cooperação como uma forma de obter potencialmente ganhos. Outro pressuposto refere-se à influência das instituições sobre o comportamento dos Estados, imaginando-se uma variação constante nas instituições, tendo estas conseqüências sobre as ações estatais.

Keohane define o termo instituições como sendo “um conjunto de regras permanentes e conectadas (formal ou informal) que definem os papéis comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas” (*idem*: 3). As instituições internacionais podem ser subdivididas em três tipos:

- a) Intergovernamentais formais: são entidades criadas pelos Estados, com capacidade de monitoramento das atividades e de reagir a estas. São organizações burocráticas com regras específicas. Podem ser incluídas neste tipo as organizações não-governamentais transnacionais.

b) Regimes internacionais: este tipo de instituição possui regras claras, acordadas pelos governos sobre algumas questões das relações internacionais. São instituições que tratam de especificidades, e portanto, não dão conta da totalidade e nem pretendem isso.

c) Convenções: são instituições informais que supõem a existência de regras implícitas e o compartilhamento de expectativas entre os participantes. Basicamente, representam valores aceitos e respeitados pelos atores internacionais na condução de suas ações. Estes valores são mutáveis. As convenções são o ponto de partida para as relações entre os Estados na esfera internacional porque estabelecem o consenso mínimo que permite o diálogo e a interação.

A importância das instituições internacionais está na sua influência sobre os interesses dos Estados, na sua capacidade de promover ações que de outra maneira parecem impensáveis, e na forma como alteram os custos das alternativas (encarecendo as opções autônomas). Essa importância não é condicionada pelo grau de institucionalização.

As instituições influenciam as ações e opções dos Estados porque, segundo o institucionalismo, aceita-se o suposto de que as lideranças governamentais realizam um cálculo de custo/benefício para suas ações. As ações humanas também provocam alterações nas instituições, tendo, por sua vez, fortes efeitos sobre o comportamento dos Estados.

A base para a integração está dada quando duas condições são cumpridas (*idem*):

1) quando os atores possuem alguns interesses em comum, havendo expectativa quanto à possibilidade de ganhos com a cooperação;

2) quando a variação no grau de institucionalização se refletir no comportamento dos Estados, pois as instituições internacionais não são fixas, estando em constante mutação ao longo do tempo.

A partir daí, o seu sucesso ou fracasso dependerá do arranjo institucional a ser criado pelos integrantes do processo, sendo este acordo sobre a estrutura da integração resultante das suas opções.

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. Estamos introduzindo um elemento relativamente novo

nas teorias de relações internacionais, que é a intervenção de grupos de interesse no processo de tomada de decisão governamental.

Até pouco tempo atrás, considerava-se que decisões, como a de formação de blocos econômicos, eram influenciadas somente pelas ações das elites sociais, enquanto o restante da sociedade exerceria um papel passivo nos processos de integração regional. Esta postura está sendo gradualmente revista, principalmente no caso europeu, pois tornou-se crescente o envolvimento de grupos organizados na tomada de decisão (EICHENBERG e DALTON, 1993).

Essa crescente importância está ligada à necessidade dos governos de ampliar a sustentabilidade da integração, garantindo o aprofundamento do processo ou a efetividade de algumas medidas dependentes da adesão da sociedade. Para que a sociedade se envolva mais, é preciso criar espaços de participação dentro da própria estrutura institucional.

As representações da sociedade são os grupos de interesse e os representantes políticos diretamente envolvidos na coordenação da integração e no seu processo decisório. Na Europa esta arregimentação social está bastante evoluída se comparada ao Mercosul, onde essa participação ainda é restrita.

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

A teoria intergovernamentalista neoliberal supõe que os Estados são atores dotados de uma certa racionalidade e cujo comportamento refletiria as pressões sofridas internamente, vindas de grupos presentes na sociedade, bem como de pressões externas criadas pelo próprio ambiente internacional.

No caso do governo brasileiro as opções políticas não seriam resultantes apenas dessas pressões, sendo também influenciadas por interesses e objetivos internos ao aparelho burocrático-estatal. Existiriam duas fontes de pressão na formulação da política externa brasileira: a endógena, resultante das disputas existentes no interior do aparelho estatal; e a exógena, oriunda dos embates entre os interesses dos grupos sociais organizados.

Quando nos referimos à ação racional do Estado, estamos supondo que este é minimamente racional, sendo capaz de formular um conjunto de fins e objetivos, com algum grau de ordenamento quanto à sua importância, e de criar parâmetros para a tomada de decisão. O aspecto racional deste tipo de ação encontra-se no fato das decisões governamentais não serem aleatórias, porque os governos possuem capacidade de avaliar as diferentes alternativas e de decidir de acordo com os custos e benefícios que esta decisão representa (MORAVCSIK, 1994).

O intergovernamentalismo considera esse modelo de comportamento racional do Estado como a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais. O conflito e a cooperação internacional são processos com dois estágios sucessivos: primeiro, os governos definem um conjunto de interesses; em seguida, barganham entre si no intuito de os realizar.

Os Estados, por serem atores racionais e egoístas, procurariam sempre atingir altos níveis de satisfação e ganhos individuais, com o menor custo possível. Esta é uma forma utilitarista de entender a lógica pela qual as nações tomam suas decisões e fazem suas escolhas. Todavia, de algum modo, este utilitarismo seria a via que possibilita a cooperação ao eliminar parcialmente a preocupação de cada um com os ganhos dos outros. Este é um ponto importante na fundamentação do pessimismo da teoria realista em relação à cooperação: o receio dos possíveis ganhos de seus parceiros graças à cooperação, inibe o ator de cooperar.

Sob a ótica liberal das relações internacionais, a cooperação é considerada um meio eficaz para a consecução dos objetivos do Estado, ou seja, a promoção do bem-estar interno. Não importa muito quanto benefício os demais obtiveram ou obterão. Certamente, quando os ganhos alheios desestabilizam a balança de poder entre os países, os custos da participação tornam-se maiores que os de não participar e, assim, a cooperação perde sentido.

De qualquer forma, segundo esta teoria, não cooperar pode ser mais prejudicial que cooperar e não receber o esperado, porque com a não-cooperação os governos perdem a possibilidade de obter ganhos que não conseguiriam isoladamente, sejam eles menores que os demais participantes.

Os intergovernamentalistas e os neofuncionalistas apontam para o fato da integração ter impactos sobre as sociedades envolvidas, principalmente nos aspectos econômicos, afetando os interesses dos grupos que as compõem, sejam estes organizados ou não. Essas teorias consideram prudente relativizar esses efeitos a fim de evitar uma situação onde a oposição destes pudesse impedir ou obstaculizar o andamento do processo.

Os governos são constantemente coagidos a encontrar soluções aos problemas e impactos negativos decorrentes da integração. Ao mesmo tempo, suas ações devem estar coordenadas com os demais países para evitar desentendimentos prejudiciais ao avanço e aprofundamento do processo, como ocorreu no Mercosul na questão do acordo automotivo. A decisão brasileira de aumentar unilateralmente as tarifas de importação sem consultar seus parceiros, criou uma situação de constrangimento e tensão principalmente entre Argentina e Brasil.

A necessidade de constante consulta e negociação entre os parceiros do Mercosul expressa uma certa limitação no poder decisório resultante, em parte, do fenômeno da interdependência. O conceito de interdependência dentro da política externa refere-se, como vimos, às situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou atores nas nações (KEOHANE e NYE, 1989), que geralmente são geradas pelas transações internacionais. A interdependência provoca custo nas relações, nem sempre impostos diretamente ou intencionalmente por algum ator, mas que surgem devido às circunstâncias.

Sob a perspectiva da interdependência econômica, a motivação para criar um processo de integração está em considerá-lo como um meio de coordenação política mais eficiente para administrar fluxos de bens, serviços, fatores de produção e externalidades econômicas, ao invés de apostar em uma ação unilateral. Os aumentos de transações transfronteiriças de bens, serviços, fatores ou poluentes criam externalidades de política internacional entre as nações.

O aprofundamento do processo de integração cria novas demandas de coordenação política entre os países envolvidos, como consequência da maior interação. Este fato pode ser verificado no Mercosul cuja agenda de negociações gradativamente foi ampliada, conforme o processo avançou.

Para os intergovernamentalistas quando surge no interior de um processo de integração um auto-estímulo (que os neofuncionalistas chamariam de *spillover*) para sua manutenção, resultante da participação mais efetiva da sociedade e principalmente dos grupos econômicos, havendo uma realimentação automática, criam-se vínculos mais sólidos, há um aumento de interdependência e de necessidade de cooperação. Identificamos nesse aspecto um dos principais estímulos para o sucesso e a continuidade da integração.

O intergovernamentalismo (MORAVCSIK, 1994) não é uma teoria específica de integração regional tal como foi a neofuncionalista, é um modelo teórico de relações internacionais que pode ser aplicado em casos de integração regional. Está baseado em suposições sobre o papel do Estado numa cooperação multilateral. É uma perspectiva histórica e estática para explicar as influências dos interesses nacionais sobre os resultados da política de integração. Para esta teoria a integração não provoca alterações nos Estados participantes.

Discordamos deste suposto, pois acreditamos que a integração regional distingue-se da cooperação multilateral justamente pelo fato de promover mudanças significativas nos Estados envolvidos. Assim consideramos o intergovernamentalismo como uma teoria parcial, útil para explicar as principais barganhas na integração, mas não o processo em si.

As análises intergovernamentalistas concentram sua atenção nas negociações e barganhas promovidas pelos Estados no processo de integração. Sob esta perspectiva, o Estado é um ator independente buscando atingir um objetivo. A integração é uma forma de cooperação ou de coordenação política para ajustar o comportamento desses atores às preferências prévias dos mesmos. Alguns autores, como Moravcsik e Hoffman, entendem a integração regional como um regime que reduz significativamente os custos de transação de seus integrantes e possui caráter legal, isto é; capacidade de aplicar sanções.

Estas análises são influenciadas pelas teorias dos jogos, especialmente pelo modelo de Putnam (1993) do Two-Level Games, onde os Estados atuam simultaneamente em duas arenas: a doméstica e a internacional. As estratégias de uma esfera devem levar em conta as da outra. A teoria do Two-Level Games supõe que toda

atuação estatal internacional envolve dois processos de negociação: um voltado para os atores externos e outro para os domésticos. O pressuposto desta teoria é que os acordos e compromissos assumidos internacionalmente necessitam de apoio interno para serem efetivamente implantados, e nesse sentido, os governos são obrigados a negociar no âmbito nacional para criar uma base de sustentação que permita essa implementação. As relações externas de um país são muito mais dinâmicas e complexas porque supõem um diálogo constante em duas frentes e a acomodação permanente dos interesses.

O intergovernamentalismo está embasado em três elementos essenciais: comportamento racional do Estado, formação da preferência nacional e negociação interestatal.

Comportamento racional do Estado

Significa que os custos e benefícios da interdependência econômica são os primeiros elementos determinantes das preferências nacionais, e resultam da existência de diferentes coalizões internas em conflito porque disputam o poder no âmbito nacional.

O interesse nacional emerge dessas disputas políticas, e entendê-las é uma condição para a análise da interação estratégica dos países. Os conflitos internacionais e a cooperação são processos de dois estágios: primeiro, os governos definem os interesses; e, em seguida, barganham entre si no esforço de concretizar os objetivos selecionados.

Este aspecto é resquício da teoria neofuncional, ao supor que toda integração possui internamente um processo preliminar e constante de identificação das divergências e dos conflitos, tornando-se uma negociação permanente de objetivos sobre os quais será formulado o interesse comum. O intergovernamentalismo considerará o modelo de comportamento racional do Estado a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais.

As inibições dos Estados para a adoção de uma postura cooperativa dentro da perspectiva liberal das relações internacionais são as de receio de serem ludibriados pelos seus parceiros e de que os benefícios a serem recebidos sejam menores do que o custo de cooperar. Quanto à incerteza em relação aos parceiros, ela oscilará de acordo com o grau de concordância dos mesmos, isto é, quanto maior o custo acordado entre

todos em agir deslealmente e quanto maiores as retaliações sobre esse tipo de atitude, menor ela será.

A forma mais eficiente de estimular a cooperação seria tornar a relação entre os atores mais durável e onde os custos de deixar de participar sejam mais altos que os de continuar participando. Esta teoria adota uma noção básica da teoria dos jogos: a repetição do “jogo” promove a cooperação, ao criar parâmetros entre os jogadores, por meio da experiência repetida, de quais seriam as possíveis atitudes de seus parceiros. Isto facilita a tomada de decisão e permite, ao longo do tempo, diminuir as desconfianças, porque fornece uma previsibilidade mínima quanto aos comportamentos alheios.

Formação da preferência nacional

Este processo identifica os benefícios potenciais da coordenação política entre governos nacionais, sendo esta interação respostas políticas às pressões internas.

Dentro da formulação teórica sobre a formação da preferência nacional, o intergovernamentalismo aponta para o fato das prioridades estatais e suas políticas serem determinadas pelos políticos, que fariam parte de uma “liderança” dentro do governo nacional, cujas identidades e propostas são ecos da sociedade civil. As pressões mais importantes sobre a política externa estão identificadas com os grupos sociais relevantes, com a natureza de seus interesses e sua relativa influência na política interna. Tudo isto varia com o tempo, lugar e tema tratado, e de acordo com os custos e benefícios esperados por todos.

Para os intergovernamentalistas, esses significados ou interesses compartilhados nacionalmente representam a primeira fase do processo de cooperação, concretizando-se com a chamada formação de uma preferência nacional. Esta primeira etapa identifica os benefícios potenciais da coordenação política na segunda fase, a da interação entre os Estados onde são definidas as possíveis respostas políticas às pressões internas. Essa teoria supõe que os fins governamentais na política externa seguem as pressões domésticas dos grupos sociais, cujas preferências seriam agregadas pelas instituições políticas nacionais.

O interesse nacional emergiria dos conflitos políticos entre os grupos sociais, com o objetivo de obter maior influência política. O interesse nacional é também

influenciado pela formação de coalizões nacionais ou transnacionais e pelas novas alternativas políticas incorporadas de acordo com o momento pelos governos.

Utilizando o modelo de Rogowski (1990), pode-se avaliar os possíveis impactos das variáveis externas nos processos políticos domésticos e, inversamente, qual o papel da política interna na determinação dos posicionamentos internacionais e, com isso, entender o estímulo à participação por parte da sociedade. Este autor afirma que diante das possibilidades de maior exposição ao comércio internacional formam-se coalizões sociais de acordo com a capacidade de os atores competirem nessa nova situação de abertura econômica. Há, nesse modelo, duas variáveis causais: os fatores de produção e as variações nos níveis de exposição comercial; esta última reflete uma série de condicionantes muito ligados com a capacidade competitiva.

Rogowski baseia sua tese numa adaptação para a política do teorema econômico de Wolfgang Stolper e Paul Samuelson. Conforme esse teorema, um país exporta bens que utilizam intensivamente fatores de produção de relativa abundância em relação à distribuição internacional, e importa os que ele possui com relativa escassez.

Os detentores de fatores de produção beneficiados em cada uma dessas situações procurariam traduzir sua situação econômica em termos políticos, mediante um aumento de sua influência no processo decisório. Este modelo teórico sugere que coalizões tendem a se formar de acordo com as flutuações do comércio dentro de um processo histórico, e cujos resultados são, em última instância, consequência das escolhas e do comportamento dos diferentes atores.

Para o intergovernamentalismo, isto ocorre porque os grupos articulariam suas preferências, a serem posteriormente agregadas pelos governos (MORAVCSIK, 1994) cujo interesse central é a sua manutenção no poder e para isso usam a força, no caso dos regimes autoritários, ou atendem às demandas quando são democracias. A relação Estado/sociedade torna-se um elemento central de toda análise: sendo o interesse dos governos permanecer no poder, então nas sociedades democráticas necessitam do apoio de uma coalizão que lhes dê sustentação, baseada em partidos, grupos de interesse e burocracias, cujas opiniões são transmitidas direta ou indiretamente por meio das instituições democráticas e das práticas de representação política. Como resultado desta

interação interna surge um conjunto de interesses e de finalidades nacionais, que são apresentados pelos Estados nas negociações internacionais.

A maior interação entre as sociedades pode influenciar as opiniões e percepções de seus cidadãos sobre a sua realidade no panorama nacional, ao mesmo tempo em que novos mitos, símbolos e valores são criados comunitariamente entre elas. Esses novos códigos valorativos de comportamento legitimam as mudanças sociais em processo.

Estas relações interestatais instituem os governos como agentes por meio dos quais as sociedades interagem politicamente umas com as outras. Por outro lado, as relações transnacionais são levadas a cabo por indivíduos ou grupos sociais que desempenham diretamente seus papéis na política mundial, independentemente de seus próprios governos (KEOHANE e NYE, 1981).

Negociação interestatal

O processo de formação da preferência nacional identifica os benefícios potenciais da coordenação política feita em cada país, a partir das demandas internas, enquanto o processo de interação interestatal define as possíveis respostas do sistema político criado pela integração às pressões desses governos.

No decorrer das negociações as diferenças são relativizadas pela estratégia de maximização dos pontos em comum. Num primeiro momento, as divergências mais difíceis de serem conciliadas são deixadas de lado, possibilitando a criação de uma agenda de negociação positiva e permitindo a descoberta de áreas e elementos impulsores do processo. A criação da agenda positiva facilitaria a conciliação dos interesses variados, ao formular patamares mínimos de adequação entre eles.

No neofuncionalismo, a preocupação está voltada para a acomodação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas. Quando esses estão bem articulados e a integração é capaz de absorvê-los e processá-los, provavelmente poder-se-á controlar e minimizar os efeitos negativos sobre determinados setores sociais importantes (MARIANO, 1994).

A interação entre demanda/resposta e as preferências individuais e as oportunidades estratégicas modelam o comportamento dos Estados na área de política externa. O papel das instituições internacionais seria o de minimizar esse desejo racional

e egoísta de maximizar os ganhos individuais absolutos, buscando garantir a distribuição equitativa do benefício para o maior número de países envolvidos.

Os neofuncionalistas consideravam as instituições supranacionais como o elemento catalisador do processo de integração. A concepção intergovernamentalista difere dessa posição, considerando a existência de uma estrutura institucionalizada mais restrita (não supranacional) um instrumento adequado para a intervenção social nas negociações (MORAVCSIK, 1994). A intervenção social não é feita na esfera supranacional, mas sim no próprio âmbito nacional, estando incorporada às tensões e disputas de poder nele existentes. A teoria intergovernamentalista aponta para a necessidade de compreender as políticas domésticas como condição prévia para a análise da interação estratégica entre os Estados e dos fenômenos de integração.

A política doméstica torna-se um fator essencial no entendimento da cooperação internacional, porque é nela que os interesses são gerados e onde as disputas dos grupos de interesse ocorrem. Nesse tipo de análise, a estrutura do Estado é igualmente importante, uma vez que as características institucionais podem condicionar as preferências e interferir na capacidade dos grupos organizados nacionais influenciarem a política externa. O problema está na falta de clareza do processo de barganha doméstica e de determinantes bem definidos.

A teoria do Two-level Games quando aplicada em processos de integração, ganha complexidade ao envolver grande número de atores e de níveis de interação entre eles, dificultando a execução de uma análise onde se considera a complexidade dos interesses internos sobre várias questões, e a interação entre estes no plano externo, considerando também os objetivos internos da própria estrutura institucional da integração.

A solução encontrada pelo intergovernamentalismo para analisar os processo de integração é considerar somente os Estados como atores válidos, ignorando a participação dos atores não-governamentais ao supor sua intervenção por meio dos Estados.

O intergovernamentalismo é útil para entendermos os posicionamentos governamentais em um processo de integração regional, porque esta perspectiva leva em conta a multiplicidade de interesses presentes no interior das sociedades envolvidas. A

atuação dos atores não-governamentais nesse processo é analisada a partir de sua influência no processo decisório do Mercosul especificamente, dentro de uma lógica de negociação em dois níveis, onde são conciliados interesses estritamente domésticos com os externos.

CAPÍTULO 2. A FORMAÇÃO DO MERCOSUL.

Os processos de integração regional são geralmente avaliados a partir de seu sucesso econômico, ou seja, de acordo com sua capacidade de motivar o crescimento de comércio entre seus membros. Isto é válido quando são analisados os seus efeitos imediatos, porém insuficiente para explicar porque os processos acabam estacionando ou se diluindo, apesar de existirem avanços no âmbito comercial.

Se olharmos com atenção as análises a esse respeito, notamos que essa explicação está mais relacionada aos aspectos sociais e políticos que econômicos. Como primeira razão do insucesso de tentativas de cooperação está o papel desta estratégia na formulação política de cada Nação. Geralmente a integração regional é utilizada como um mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico nacional. Na América Latina, em particular, foi aplicada na década de 60 como uma complementação de políticas desenvolvimentistas baseadas na substituição das importações, gerando contradição de interesses ao invés do seu compartilhamento.

Enquanto a lógica da integração regional é a criação de mecanismos facilitadores da cooperação entre os países, estimulando a sua complementaridade econômica e a formação de parcerias entre os setores para tornarem-se mais competitivos frente a terceiros mercados, no caso latino-americano o estímulo básico foi geralmente a ampliação do mercado consumidor para a produção nacional. Portanto, era muito mais uma política de estímulo às exportações, marcadamente competitiva, que uma tentativa de construir alianças regionais.

Essa postura de rivalidade era amenizada quando se introduzia no cenário da integração a questão da segurança. Em diversos momentos os processos de integração foram estimulados e sustentados pelo temor de ameaças externas. Os países latino-americanos buscaram nos processos integracionistas fortalecer sua posição em relação à influência dos Estados Unidos. Nesses momentos a homogeneidade cultural representava a confluência de interesses. O compartilhamento de um passado histórico e de uma realidade presente transformara-se em um elemento catalisador da cooperação para, no limite, fazer frente ao "domínio norte-americano".

Esses fatores nunca foram suficientes para sustentar os processos de integração ou a cooperação. A homogeneidade cultural era apenas superficial e os interesses presentes nas sociedades não eram comuns como se esperava, mas antagônicos, estando voltados para a obtenção do desenvolvimento autônomo e não regional. As próprias elites entendiam a integração como uma estratégia complementar das políticas econômicas nacionais. Mais do que isso, não compartilhavam objetivos e os interesses comuns iniciais estavam geralmente ligados a questões de curto prazo. Uma vez solucionados os problemas mais imediatos, esvaziava-se qualquer estímulo pela continuidade da cooperação e os governos voltavam-se novamente para suas estratégias individuais.

As sociedades, por sua vez, não se envolviam de fato no processo de integração. Mesmo o setor empresarial, que em princípio seria o maior beneficiado e interessado em estimular a cooperação, no caso brasileiro, mostrou-se mais voltado para o mercado interno e as vantagens advindas das políticas protecionistas financiadas pelos governos. O restante da sociedade tampouco se interessou a ponto de tornar-se um pilar de sustentação de uma política integracionista, a não ser no caso de algumas lideranças importantes que defenderam a bandeira da integração e a assimilaram em sua atuação política, como o Deputado Federal Franco Montoro. Mas foram posicionamentos individuais sem repercussões no conjunto da sociedade.

Todos estes elementos podem ser encontrados nas origens do Mercosul. No entanto, diferentemente das experiências anteriores, esta cooperação parece tomar um rumo inédito, apesar dos conflitos e da lentidão de certas negociações, caminhando para um aprofundamento e incorporando ao longo do tempo novos temas e atores. O intuito deste capítulo é justamente apontar razões para esta mudança que vem possibilitando o sucesso deste processo de integração no Cone Sul.

Dentro de nossa perspectiva teórica, esta parte corresponde ao momento da negociação interestatal quando as preferências e interesses já foram definidos. Seguimos o caminho inverso ao do desenvolvimento dos fatos, primeiro verificaremos quais foram os resultados concretos e as decisões tomadas, e só então as posições dos parlamentares e das centrais sindicais sobre esses assuntos.

2.1- Integração Brasil Argentina

Na primeira metade dos anos 80, Brasil e Argentina eram países altamente endividados, com moedas desvalorizadas em um contexto externo de altas taxas de juros, com encarecimento do dólar e recessão em nível global. As nações da América Latina foram forçadas por esse cenário a iniciar um processo de reestruturação de suas economias, para enfrentar os serviços da dívida e a nova realidade do mercado internacional. Além de problemas econômicos, essa crise acarretou desgastes sociais, principalmente o agravamento da pobreza e o aumento do desemprego.

Enquanto isso, a estratégia de substituição das importações, aplicada durante décadas pelos países da região, para a promoção do desenvolvimento, mostrou esgotada na sua capacidade de resposta para as significativas mudanças que estavam ocorrendo no cenário internacional, como a maior interdependência entre as nações, os fenômenos da globalização, da regionalização e do neoprotecionismo (HIRST, 1992).

A solução apresentada pelo sistema internacional a países como o Brasil⁷, que haviam aplicado essa estratégia desenvolvimentista alternativa, para sua adequação à nova realidade econômica mundial era a incorporação de um "pacote de políticas econômicas" proposto pelas instituições multilaterais localizadas em Washington⁸, como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas políticas enfatizam a liberação dos fluxos comerciais, a atração de investimentos externos, a desregulamentação da economia, a redução do papel do Estado, a renegociação da dívida externa no âmbito do Plano Brady e a supervisão, por parte dessas instituições internacionais, da aplicação dessas políticas econômicas.

As alterações do sistema internacional exigiam novos requisitos para a competição internacional, como maior dinamismo do mercado interno, articulação entre

⁷ A política de substituição de importações gerou no Brasil durante a década de setenta, o chamado "milagre econômico", baseado na concepção cepalina de que o protecionismo promoveria o desenvolvimento industrial e tornaria o país autônomo em relação ao mercado internacional. Apesar da promoção efetiva do desenvolvimento do parque industrial brasileiro, de forma geral, este não acompanhou os níveis de competitividade existentes no mercado mundial, representando hoje um sinal da sua fragilidade diante da competição externa e, em certos casos, um acomodamento resultante das garantias e auxílios do protecionismo.

⁸ Daí ter-se chamado este conjunto de políticas de "Consenso de Washington".

progresso técnico e recursos naturais, vinculação entre as estratégias de exportação e as políticas nacionais de industrialização, investimento em infra-estrutura social, articulação entre os grupos sociais para obter apoio dos mesmos à manutenção de um regime politicamente democrático, assim como abertura de mercado e existência de forças de mercado.

Este pacote econômico representou uma mudança radical nas economias até então ancoradas no modelo protecionista de substituição de importações, baseado na aplicação de altas tarifas para os produtos externos, no planejamento central com investimento público em infra-estrutura e produção por meio de empresas estatais. Tudo isso contava com o amparo dos subsídios para a produção, recebidos inclusive pelas empresas multinacionais. Ao mesmo tempo, o novo contexto internacional aumentara muito as exigências de investimentos nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, necessários para acompanhar as inovações, acumular conhecimento e melhorar a qualidade da mão-de-obra, implicando também numa demanda maior por competitividade nas empresas antes acostumadas com o protecionismo.

“A nova modalidade de política industrial e de comércio tem como princípio distintivo a competitividade, em outras palavras, a conformação de estruturas produtivas que respondam a padrões internacionais de preço e qualidade” (LAFER, 1999: 229).

Como os países não podiam se manter imunes às pressões exercidas pelo contexto externo, acabaram buscando, dentro das tendências gerais vigentes, novos parâmetros para balizar suas opções estratégicas e políticas. Devido às especificidades de cada Estado e às dificuldades para fazer tais alterações, a aplicação desse "pacote de políticas econômicas" teve certa flexibilidade, ou seja, foi implementado em conformidade com as respectivas realidades nacionais. No entanto, essas políticas de ajuste e adequação iniciais não foram suficientes para dar conta dos problemas gerados pela crise econômica.

As pressões externas e a incapacidade de promover autonomamente o desenvolvimento econômico podem ser entendidas como os impulsos centrais para a aproximação entre Argentina e Brasil, buscando estabelecer uma cooperação econômica. Porém, não foram somente os interesses econômicos que facilitaram o início dessa cooperação, havia importantes elementos políticos envolvidos.

Os países do Cone Sul estavam passando por um processo de redemocratização após vários anos de regime militar. A Argentina foi a primeira das quatro nações que mais tarde iriam formar o Mercosul, a eleger um presidente civil (Raul Alfonsín) em 1983, seguida pelo Uruguai em 1984 (Luis Alberto Lacalle Herrera) e pelo Brasil em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, que não chegou a assumir a presidência, sendo substituído pelo seu vice José Sarney. O Paraguai foi o último a se democratizar. Somente em 1989, quando um golpe militar acabou com a ditadura de Alfredo Stroessner, foram convocadas as eleições, tendo Andrés Rodrigues assumido a presidência.

Esse contexto semelhante entre os países do Cone Sul permitiu a aproximação entre da Argentina e Brasil, buscando a consolidação das conquistas obtidas (principalmente a democracia) e a criação de uma situação favorável para uma melhor inserção de ambos na economia internacional. Tanto da parte dos negociadores brasileiros quanto dos argentinos havia o entendimento de que a cooperação era necessária à consolidação de um projeto de inserção internacional não-subalterno, bem como à modernização empresarial e das estruturas produtivas⁹.

Cabe assinalar que as negociações iniciadas em 1985, entre os governos de Alfonsín e Sarney, visavam o fortalecimento das economias nacionais numa perspectiva desenvolvimentista, considerando que a ampliação do mercado interno e o estímulo à complementaridade entre as empresas dos dois países fortaleceriam as duas economias. A preocupação com a abertura comercial e a competitividade global surgiria mais tarde. Atingir progresso técnico e econômico, simultaneamente à consolidação democrática, aparentemente passou a ser a finalidade desses governos, assim como a promoção do aumento de suas capacidades competitivas dentro do mercado mundial (PEÑA, 1992).

Antes, Argentina e Brasil viam-se como possíveis concorrentes devido a uma disputa pela preponderância política na região, resultado de longa tradição histórica e da sobrevivência de uma lógica geopolítica. Contudo, a partir do momento em que houve

⁹ A questão da inserção internacional preocupava mais os segmentos do Itamaraty, enquanto a da modernização em uma preocupação importante e mais presente na equipe de Alfonsín.

razoável percepção das vantagens de uma união, seus posicionamentos se alteraram, e ambos os países adotaram um comportamento mais cooperativo.

Naquele momento, as duas nações possuíam interesses similares significativos, que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum (ARAÚJO JR., 1991). Diferentemente do que ocorrera nas experiências anteriores, esta aproximação buscava criar uma estratégia comum de longo prazo capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum tipo de mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador da cooperação.

A institucionalização pode ser entendida também como uma forma de minimizar imprevistos ao estabelecer, ainda que precariamente, algumas regras e convenções balizadas em negociações. Além disso, eliminaria a necessidade de uma liderança constantemente empenhada em dar continuidade ao processo, diluindo esta responsabilidade em um grupo de representantes encarregados de negociar levando em consideração os interesses nacionais. O estabelecimento dessa estrutura institucional mínima estava ligado a uma necessidade imediata e contextualizada, mas seus efeitos para a integração foram de longo prazo porque criou mecanismos permanentes de negociação e canalização de demandas. A integração saiu da esfera meramente diplomática, sendo incorporada por outros setores do governo federal.

Outro aspecto que favoreceu a integração naquele momento foi a impossibilidade dos governos promoverem o desenvolvimento econômico com uma estratégia autônoma. Os custos decorrentes desta opção seriam maiores que os da cooperação e seus resultados ainda mais incertos. Esse fato, de certo modo, levou à continuidade na vontade política dos governantes e à necessidade de pensar em um projeto mais amplo, porque em médio prazo os cenários internacional e doméstico pareciam permanecer inalterados.

As conjunturas nacional e internacional eram favoráveis a essa cooperação, especialmente pela possibilidade de respaldar o processo de transição democrática que na Argentina sofria ameaças reais de retrocesso. Para o Brasil, a aproximação representava a possibilidade de fortalecer, por um lado, seu papel de liderança regional e, de outro, ampliar o mercado para exportação de seus produtos. Foi dentro desse

panorama que os dois governos estabeleceram a sua cooperação por meio do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

2.II - PICE

Em 30 de Novembro de 1985 os presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) e José Sarney (Brasil), assinaram a Declaração de Iguazu que enfatizava a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos os países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles. A integração praticamente eliminava a rivalidade existente, baseada em uma disputa pela liderança regional, e ao mesmo tempo, garantiu a possibilidade de aumentar e consolidar ainda mais a influência das duas economias na região.

Esse documento resultou das solenidades para inauguração da Ponte Internacional Presidente Tancredo Neves unindo as cidades de Porto Meira (Brasil) com Puerto Iguazu (Argentina), sendo a primeira obra desse tipo realizada entre os dois países desde 1947, quando inaugurou-se a ponte internacional ligando Paso de Los Libres e Uruguaiana. Os presidentes aproveitaram a oportunidade para entabular uma reunião visando uma maior aproximação entre as duas nações.

Suas motivações eram bastante claras: "a 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 de políticas adotadas sem sua participação. Por isso, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos governos para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as nações latino-americanas" (DECLARAÇÃO DE IGUAÇÚ, 1985).

Para além dos interesses presentes nessa aproximação, o fato inusitado foi a criação de uma estrutura institucional específica, ainda precária, para acompanhar e gerenciar a cooperação: a Comissão Mista. Presidida pelos ministros das relações exteriores e integrada por representantes governamentais e empresariais, sua função era examinar e propor programas, projetos e formas de integração econômica. Seu funcionamento e composição foram decididos e negociados pelos representantes diplomáticos.

Existiam ainda grandes indefinições quanto aos temas que seriam tratados durante o processo de integração, porém, algumas questões eram vistas como fundamentais e para estas foram criadas subcomissões¹⁰ no interior da Comissão Mista. A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Brasil e Argentina ocorreu em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata de Integração, contendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que levou à formulação de 24 Protocolos. No momento inicial foram assinados 12 Protocolos, sendo os seguintes progressivamente acertados até agosto de 1989¹¹.

Os protocolos assinados no período de julho a dezembro de 1986 definiram um programa de trabalho cuja meta era propiciar as condições para a formação de um mercado comum entre as economias argentina e brasileira, dentro de uma orientação baseada em quatro princípios: realismo¹², gradualismo, flexibilidade e equilíbrio. "O programa compreende um conjunto variado de providências que abrange desde o aprofundamento das preferências comerciais entre os dois países, a remoção de barreiras não-tarifárias, a criação de instrumentos financeiros para sustentar os níveis de intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais, projetos de cooperação em

¹⁰ Subcomissão de Transportes e Comunicação: finalidade de continuar e ampliar a integração física entre os países; subcomissão de Energia: entre outros assuntos, era de sua responsabilidade estabelecer e garantir a complementaridade energética em geral; Subcomissão de Cooperação Científica e Tecnológica: este tema em entendido como estratégico e fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico e social; Subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais: pretendia incentivar a cooperação econômica e comercial, diversificando a intercâmbio bilateral e com terceiros países. Como pode ser verificado no decorrer da integração o único tema que não foi amplamente desenvolvido foi o referente à cooperação tecnológica, ainda que tenham existido avanços nessa área.

¹¹ Os Protocolos assinados no âmbito do PICE entre Argentina e Brasil foram: 1. Bens de Capital (Buenos Aires, 29/07/1986); 2. Trigo (Rio de Janeiro 29/07/1986); 3. Complementação de Abastecimento Alimentar (Buenos Aires, 29/07/1986); 4. Expansão do Comércio (Buenos Aires, 29/07/1986); 5. Empresas Binacionais (Buenos Aires, 29/07/1986); 6. Assuntos Financeiros (Buenos Aires, 29/07/1986); 7. Fundo de Investimentos (Buenos Aires, 29/07/1986); 8. Energia (Buenos Aires, 29/07/1986); 9. Biotecnologia (Buenos Aires, 29/07/1986)10. Estudos Econômicos (Buenos Aires, 29/07/1986)11. Informação Imediata e Assistência Recíproca em Casos de Ações Nucleares e Emergências Radiológicas (Buenos Aires, 29/07/1986)12. Cooperação Aeronáutica (Buenos Aires, 29/07/1986)13. Siderurgia (Brasília, 10/12/1986)14. Transporte Terrestre (Brasília, 10/12/1986); 15. Transporte Marítimo (Brasília, 10/12/1986); 16. Comunicações (Brasília, 10/12/1986); 17. Cooperação Nuclear (Brasília, 10/12/1986); 18. Cultura (Buenos Aires, 15/07/1987); 19. Administração Pública (Viedma, 17/07/1987); 20. Moeda (Viedma, 17/07/1987); 21 Indústria Automotiva (Brasília, 07/04/1988); 22 Indústria de Alimentação (Brasília, 07/04/1988), 23 Regional Fronteiriço (Buenos Aires, 29/11/1988); 24. Planejamento Econômico e Social (Brasília, 23/08/1989).

¹² Porque os objetivos eram limitados de acordo com a capacidade e possibilidade de sua realização. Portanto, em cada etapa somente um conjunto reduzido de projetos era integrado ao programa.

áreas de tecnologia de fronteira, projetos setoriais integrados, como bens de capital, trigo e abastecimento alimentar, etc." (ARAÚJO JR., 1991: 41).

A observação desses princípios era o mecanismo dos governos para resguardar suas economias dos possíveis impactos negativos resultantes da abertura comercial. Tinha-se consciência de que esta poderia causar desestabilização na produção interna e na balança de pagamentos de ambos os países. Além disso, a ausência de interesses compartilhados de longo prazo na sociedade fragilizava o processo de integração, impulsionado até então pelos representantes governamentais. Temia-se uma forte mobilização de oposição caso o PICE afetasse intensamente as suas economias, podendo fortalecer os grupos defensores de uma saída autônoma ou de um alinhamento à liderança dos EUA.

A expectativa em torno do PICE era promover, além da substituição de terceiros fornecedores, a criação de novas correntes de comércio, a partir de vantagens comparativas intra-setoriais. Estava presente a preocupação de permitir aos setores produtivos uma adaptação às novas condições de competitividade, a fim de assegurar resultados vantajosos e a criação de um interesse recíproco pelo processo em andamento. Isto é, de parte dos governos ou dos grupos político-burocráticos mais diretamente envolvidos havia a percepção da necessidade da adesão e de apoio dos setores sociais, particularmente os empresariais, ponto que não havia sido importante nas tentativas anteriores de integração.

A participação dos empresários justificava-se pela perspectiva de que estes seriam o elemento dinâmico da integração. Buscou-se incorporar a sociedade nas negociações em torno da integração, introduzindo um fator dinamizador independente da vontade política das lideranças. Considerava-se que esse envolvimento social poderia garantir uma certa autonomia da integração em relação aos instáveis interesses governamentais.

Além disso, o empresariado era visto como um ator dinamizador porque o maior intercâmbio comercial dependia de sua participação e interesse. A percepção dos governos era de que "a execução do Programa contará com a participação ativa do

empresariado assegurando assim sua eficaz instrumentalização no contexto dos estímulos criados pelos governos” (Ata para a Integração Argentino-Brasileira, 1986)¹³.

Na Declaração Conjunta Argentina-Brasil, de 30/07/1986, os presidentes reiteraram sua convicção de que o avanço da integração dependeria substantivamente "da criatividade e iniciativa dos empresários de ambos países, já que eles serão em definitiva quem deverão dinamizar este mercado potencial"¹⁴. Apesar da importância empresarial, manteve-se a lógica de controle governamental do processo e a percepção de que a execução eficaz desse Programa exigia uma instância institucional adequada. Criou-se para tal a Comissão de Execução do PICE que, diferentemente da Comissão Mista, desde o seu início já determinava seus integrantes, seu funcionamento e sua coordenação.

Além dos representantes empresariais, integravam essa Comissão pelo lado argentino os ministros de Relações Exteriores e Culto, de Economia e o secretário de Indústria e Comércio Exterior; pelo lado brasileiro, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Indústria e Comércio e o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional.

A coordenação da Comissão e dos Grupos de Trabalho criados em virtude dos Protocolos, ficou a cargo dos ministros das relações exteriores de cada país. Quanto ao seu funcionamento, seriam realizadas reuniões de trabalho a cada seis meses para avaliar o seu andamento e para propor medidas para torná-lo mais eficiente. Previa-se nesse esquema de operacionalização a realização de reuniões ministeriais de consulta sobre políticas macroeconômicas e a incorporação quando necessária, de outras autoridades governamentais para definir e propor medidas para questões específicas.

O impulso inicial para a cooperação entre Argentina e do Brasil fundamenta-se nos interesses individuais de cada um, tendo em vista maximizar os seus ganhos absolutos, mas condicionado pela garantia de um mínimo de impactos negativos, mantendo-se estes dentro de um patamar onde se poderia aplicar algum tipo de compensação.

¹³ Tradução livre.

¹⁴ Idem.

Dentro desta ótica, o sucesso obtido pelo PICE, verificável no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, não era suficiente para garantir a continuidade do processo dentro do contexto nacional marcado por crises políticas, inflação galopante e a aproximação das eleições presidenciais, vislumbrando-se a possibilidade de que nenhum dos dois presidentes conseguisse eleger seu candidato como sucessor. Os presidentes, Alfonsín e Sarney, optaram pela criação de uma estrutura permanente de negociação, a fim de consolidar os benefícios obtidos, pois os novos governos talvez não mantivessem o empenho de levar adiante a cooperação e o pouco envolvimento empresarial seria incapaz de lhe garantir a continuidade.

O empresariado estava muito mais preocupado em aproveitar as vantagens resultantes da cooperação que em influenciar o andamento do processo e suas negociações. Suas estratégias caracterizavam-se pelo interesse em ampliar seu mercado consumidor no país vizinho, e nem tanto em criar complementaridade e cooperação para tornarem-se mais competitivos frente a terceiros mercados, como planejavam os governos.

Neste contexto e dando continuidade ao PICE, o Brasil e a Argentina assinaram em 29 de Novembro de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Este visava, num prazo de dez anos, a formação de um espaço econômico comum, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços, assim como uma convergência entre as políticas macroeconômicas, a partir da negociação de protocolos adicionais ao Acordo de Alcance Parcial (AAP-1) referente a preferências outorgadas entre 1962-1980 (no âmbito da ALALC). Este acordo foi "ratificado, sem maiores debates, pelos respectivos Congressos em agosto do ano seguinte" (ARAÚJO JR., 1991: 99).

O acordo de 1988 retomou os objetivos de longo prazo do PICE: reconhecimento da necessidade de consolidar projetos de integração regional como forma de inserção internacional e verificação da melhora nas relações entre os dois países, preponderando a cooperação onde antes predominava a rivalidade e desconfiança; e incluiu a questão da harmonização de políticas.

A perspectiva que transparece no acordo de 1988 é de consolidação da integração ao criar um objetivo de longo prazo: a constituição de um mercado comum por meio da

harmonização das políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica, monetária, fiscal, cambial e de capitais.

Com a pretensão de criar em dez anos as condições apropriadas para o estabelecimento de um mercado comum, surgiu a necessidade de ampliação da estrutura de negociação existente. Sendo assim, o Tratado de 1988 instituiu:

- a Comissão de Execução encarregada de coordenar as negociações e garantir a aplicação dos acordos. Era presidida pelos presidentes dos dois países e integrada por quatro ministros de Estado de cada um, mantendo-se a coordenação de seus trabalhos a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores;

- a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, cuja função era analisar os projetos de acordos negociados pelos governos antes de serem enviados aos respectivos Congressos Nacionais. Após a análise, esta comissão encarregava-se de fazer as devidas recomendações à Comissão de Execução.

Além deste dois órgãos, o primeiro decisório e o outro consultivo, estabeleceu-se a possibilidade da Comissão de Execução instaurar comissões técnicas de estudo e instrumentalização para cada acordo específico, estas também coordenadas pelos representantes diplomáticos.

Este Tratado pode ser considerado como o núcleo dinâmico do Mercosul, pois foi a partir desta estrutura inicial básica que se edificou o seu arranjo institucional. Outro ponto a ser destacado é que, por primeira vez, houve preocupação com a legitimação da integração incorporando a representação legislativa, ainda que com caráter consultivo, e facilitando a implementação dos acordos por meio da aprovação prévia da Comissão Parlamentar.

Expressão desta perspectiva foram as palavras do presidente argentino em seu discurso na cerimônia de assinatura do referido tratado: "Para um projeto de tanta transcendência, que supõe a decisão de avançar em etapas sucessivas ao objetivo final de criar um mercado comum entre Argentina e Brasil, requer-se algo mais que a resoluta determinação de nossos Governos. A necessária intervenção dos Congressos Nacionais

através dos quais se expressa a vontade popular, fará deste Tratado um compromisso histórico que assumem as duas nações" (ALFONSÍN, 1988)¹⁵.

Nessa ocasião o Uruguai já iniciara as negociações para ser incorporado ao processo de integração com Argentina e Brasil, realizando uma série de encontros que resultaram em acordos parciais de cooperação.

Os novos governos, eleitos em 1989, decidiram redefinir a agenda bilateral existente, acelerando os prazos de dez para cinco anos. Assinaram em 6 de julho de 1990 a Ata de Buenos Aires, fixando a data de 31 de dezembro de 1994 como limite para a constituição de um mercado comum entre Argentina e Brasil, adiantando a constituição da União Aduaneira. Nesse mesmo ano, na cidade de Foz de Iguazu, Argentina e Brasil assinaram um acordo em que renunciaram formalmente a construir armas nucleares, marcando com esse ato o fim do período de desconfiança recíproca em torno da disputa pela liderança regional.

Os novos prazos exigiram uma readequação institucional. A Comissão de Execução foi substituída pelo Grupo Mercado Comum (GMC) integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia e dos Bancos Centrais. Sua tarefa era promover a coordenação de políticas macroeconômicas e a redução tarifária generalizada, linear e automática.

Sob sua coordenação foram criados dez subgrupos para acompanhar os temas e compatibilizar as políticas governamentais: Assuntos comerciais, Assuntos aduaneiros, Normas técnicas, Política fiscal e monetária, Transportes terrestres, Transportes marítimos, Política industrial e tecnológica, Política agrícola, Energia e Coordenação de políticas macroeconômicas.

Assinou-se também o Acordo de Complementação Econômica-14 (ACE-14), instrumento que, desde o início de 1991, estabeleceu um programa de liberalização comercial e um cronograma de desgravação bilateral a partir de um aumento progressivo da margem de preferência para todos os produtos, fora os contidos na lista de exceções (que sofreria uma redução de 20% ao ano). Também foram acordados regimes especiais de origem, salvaguarda e solução de controvérsia, para evitar práticas desleais.

¹⁵ Tradução livre.

O Paraguai e Uruguai formalizaram seu interesse em participar desse processo de integração regional, demonstrando que este tipo de alternativa política tornara-se atraente para os demais países da região, o que acabou mobilizando suas respectivas sociedades.

Em Agosto de 1990, o Paraguai¹⁶ e o Uruguai foram oficialmente convidados a participar do processo em curso. Com sua entrada iniciou-se uma nova etapa na integração, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. Este é na verdade “um Tratado para a constituição de um mercado comum entre os quatro países-membros do esquema integracionista” (ALMEIDA, 1993- b: 128), cujo objetivo, nas palavras dos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello é “(...) enfrentar os crescentes desafios apresentados pelo cenário econômico internacional e constituir um instrumento efetivo para a inserção competitiva de ambas economias no mercado mundial (Comunicado Conjunto, 1991)¹⁷.

Esta aceleração¹⁸ pode ser explicada pelo fato do Mercosul ser visto pelos dois governos, Menem (Argentina) e Collor de Mello (Brasil), como um instrumento que favorecia suas estratégias nacionais de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização macroeconômica e de combate à inflação. Esses eram objetivos imediatistas fundamentados na necessidade de dar respostas às pressões exercidas pelo sistema internacional. Não constituíam, portanto, interesses comuns de longo prazo, a não ser no aspecto discursivo, pois as sociedades, e especialmente as elites, permaneciam distantes e desinteressadas pelo processo de integração.

No final dos anos 80, a ameaça para a segurança dos dois países não estava do outro lado de suas fronteiras, mas sim no seu interior, representada pela crise e estagnação econômica, pela inflação descontrolada, pelo sucateamento do parque industrial e pelas incertezas políticas geradas ao longo do processo de democratização. Essa realidade semelhante, que poderíamos chamar de inimigo comum, permitiu a maior

¹⁶ É importante ressaltar que a participação paraguaia só foi permitida porque o país já havia iniciado o seu processo de democratização.

¹⁷ Tradução livre.

¹⁸ Este processo sofrerá uma desaceleração de seus prazos a partir de 1994, quando em janeiro desse mesmo ano realizou-se uma reunião do Conselho do Mercado Comum, em Colônia (Uruguai), que decidiu postergar os prazos de formação da União Aduaneira. Este fato será melhor analisado mais adiante.

aproximação dos governos e a elaboração de uma estratégia conjunta para enfrentar esses problemas.

No início, os objetivos eram relativamente modestos e centravam-se quase exclusivamente nos aspectos econômicos, porém com o decorrer do tempo foram se ampliando e criando efeitos diretos no cotidiano das sociedades envolvidas. Como diriam os teóricos neofuncionalistas, foi a vontade política dos governos que originou o processo cooperativo, mas este adquiriu aos poucos um dinamismo próprio resultante da maior participação social e que acabou exigindo um aprofundamento maior na cooperação no Cone Sul.

Alguns estudiosos atribuem à aceleração da integração do Mercosul o caráter de resposta dos países do Cone Sul, especialmente ao Brasil, à tentativa dos EUA de consolidar sua liderança na América Latina por meio de acordos bilaterais que poucos benefícios trariam para as nações dessa região.

A diplomacia brasileira viu com grande desconforto a proposta da Iniciativa Bush, principalmente pelo entusiasmo que gerou na Argentina. Houve um esforço negociador para consolidar a cooperação, explicando em parte a ampliação dos participantes, com a entrada de Uruguai e Paraguai, numa tentativa de fortalecer a integração do Cone Sul.

Com esta finalidade foi convocada uma reunião dos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos dois países nos dias 1 e 2 de agosto de 1990, a participação foi ampliada para os representantes do Chile e Uruguai. O tema predominante nesta reunião foi a integração, embora tenha sido discutida a Iniciativa Bush sobre a qual acordou-se uma série de pontos relativos. Nesta reunião Brasil, Argentina e Uruguai dispuseram-se a negociar juntos com os EUA e dar continuidade a sua própria integração, enquanto o Chile optou por uma saída autônoma por acreditar que "(...) seu maior grau de abertura lhe conferiria maiores vantagens numa negociação direta com os EUA" (AMORIM e PIMENTEL, 1991: 21).

Inicialmente, as diplomacias do Brasil e Argentina tentaram envolver o Chile no processo, por ser naquele momento o país da região com maior estabilidade e crescimento econômico. No entanto, o fato dos EUA ter anunciado que após as negociações com o México o próximo país a negociar um tratado de livre comércio seria

o Chile, inviabilizou suas negociações com o Mercosul. O Brasil manteve-se arredo à idéia de participar do Nafta (North American Free Trade Agreement) por entender que esse tipo de acordo serviria somente para aumentar a influência dos EUA na América do Sul, contrariando seu interesse em torna-se uma liderança na região.

Posteriormente Paraguai se uniu a Argentina, Brasil e Uruguai adotando o mesmo posicionamento: buscar "um acordo mais abrangente, que captasse aspectos inovadores da Iniciativa para as Américas e a eles acrescentasse a dimensão tecnológica (*idem*: 22).

2.III - O Mercosul

A cooperação intergovernamental no Cone Sul resultou de uma mudança de postura dos países, principalmente do Brasil, que tradicionalmente assumia uma estratégia isolacionista em relação ao restante da América Latina. Foi uma mudança impulsionada pela nova realidade mundial e pela incapacidade desses Estados de responderem às novas demandas. Além disso, o contexto interno de democratização dos regimes políticos criava uma atmosfera de incertezas, limitando ainda mais a capacidade decisória dos governos pressionados internacionalmente para implementar uma abertura comercial.

Brasil e Argentina reconheceram que uma abertura indiscriminada poderia prejudicar suas economias, tradicionalmente protegidas por altas barreiras tarifárias e com pouca competitividade. Para a sociedade poderia significar um agravamento dos problemas sociais. A decisão de cooperar, neste caso, visava promover o processo de liberalização de forma gradual, a partir de uma redução tarifária entre ambos, adequada a seus planos de estabilização econômica e que servisse como um elemento fortalecedor da democratização.

O compartilhamento de um interesse comum permitiu aos governos uma sintonia maior durante as negociações, produzindo resultados positivos em curto espaço de tempo. Tanto é assim, que despertou o interesse de outros países da região e acabou expandindo as finalidades da cooperação, passando a ter como objetivo a criação de um mercado comum, com todas as suas implicações.

A cooperação resultou da redução do grau de incerteza de cada ator em relação ao comportamento dos demais, possibilitando ao longo do tempo a criação de múltiplas

estruturas, onde acordos mutuamente vantajosos puderam ser negociados. Essa elaboração institucional influenciou os comportamentos adotados pelos membros do Mercosul que passaram a considerar as ações dos demais atores como reflexos das regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos.

Em outras palavras, no Mercosul "a partir do momento em que os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil tomaram consciência de que o cultivo de ambigüidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, foi possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero" (LAFER, 1997: 253).

Retomaremos esse argumento de forma mais aprofundada mais adiante: A criação de uma organização internacional não eliminaria o conflito e nem reduziria sua incidência, mas seria uma forma de proporcionar estabilidade no relacionamento entre esses países. No caso do Mercosul, seria a maneira do Brasil e a Argentina explicitarem ao mundo que têm em comum o interesse e o projeto de promover "(...) sua condição de centros de uma sub-região estável e pacífica, que não ameaça a paz e a segurança internacionais; de pólos de um processo de integração dinâmico e aberto; e de parceiros, no plano dos valores, na construção de uma ordem internacional baseada na democracia e nos direitos humanos" (*idem*: 260).

A regionalização, portanto, seria a forma de reforçar os laços com o mundo e não de se isolar, como sugeriam alguns críticos dos processos de integração. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil sempre reafirmou seu interesse na consolidação de seu papel de *global trader*. Contudo, a partir de 1979 e prosseguindo na primeira metade da década de 80, foram se esgotando algumas das grandes motivações gerais da política externa brasileira, em decorrência da crise do Estado, dos novos desenhos estratégicos em curso e, sobretudo, das modificações na estrutura política e econômica internacional¹⁹.

¹⁹ A partir de 1985, o Brasil abandonou, de certo modo, sua estratégia de inserção internacional autônoma e buscou o fortalecimento de sua posição por meio de uma aliança com a Argentina, o que se concretizou mediante a formulação de um projeto de integração regional, que mais tarde daria origem ao Mercosul.

O Tratado de Assunção estabeleceu que a formação de um mercado comum implicaria a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção mediante a eliminação de tarifas e barreiras não-alfandegárias²⁰. Para atingir tal meta haveria um período de transição, durante o qual os quatro membros comprometeram-se a estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países e, com isso, criar uma União Aduaneira, que seria a base para a criação do Mercado Comum.

A TEC é o coração do Mercosul porque o caracteriza e, ao mesmo tempo, é a questão que aprofunda a integração. Além disso, provoca impacto nas economias dos quatro países, por isso mesmo está no centro das discussões e negociações desse processo. O ideal seria que sua determinação fosse antecedida por estudos de impacto, porém o curto espaço de tempo disponível e a urgência de se chegar a decisões (o Cronograma de Las Leñas estipulou que as negociações em torno da TEC deveriam se iniciar no segundo semestre de 1993 e estarem concluídas um ano depois) impediram ou limitaram a realização disso.

Como agravante, os países do Mercosul não adotaram os tradicionais instrumentos de ação utilizados para amenizar eventuais efeitos adversos como os programas de reconversão ou modernização dos setores produtivos em condições desfavoráveis, os programas de recapitação da mão-de-obra ou os programas de assistência pela competição externa.

Note-se que a idéia da livre-circulação de fatores de produção, que em tese significaria também de mão-de-obra, foi uma das molas propulsoras da decisão de constituir o SGT-11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, inicialmente recomendado pelos Ministros do Trabalho dos quatro países na reunião de dezembro de 1991. Essa idéia foi logo apoiada pela Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS).

A ausência de mecanismos compensatórios provocou, durante o período de transição do Mercosul, várias manifestações de grupos privados descontentes com a integração. Esse tipo de oposição era mais comum entre os sindicalistas cujos setores se viam fortemente prejudicados. Em alguns momentos, contaram com o apoio de

²⁰ Os participantes do Tratado adotaram um programa de redução de tarifas e outro para a questão da eliminação das barreiras não-alfandegárias.

associações patronais também desfavorecidas devido à concorrência de outras empresas do Mercosul.

A União Industrial Argentina (UIA), por exemplo, chegou a manifestar publicamente sua insatisfação com o Mercosul e a pedir a retirada da Argentina do processo. Sentia-se em desvantagem com relação às indústrias brasileiras, devido principalmente a sobrevalorização do câmbio argentino, fazendo com que as exportações industriais argentinas ficassem mais caras em relação às similares brasileiras.

Este período foi marcado pelo déficit acumulado na balança de pagamentos argentina em relação ao Brasil. Esta situação foi contornada pelo governo argentino, que adotou de uma política compensatória, na tentativa de estabilizar a balança de pagamentos a partir de mecanismos unilaterais. A princípio isto não era válido dentro dos acordos do Mercosul. Porém, devido à gravidade da situação e à ameaça de uma desestabilização econômica na Argentina, o governo brasileiro acabou dando apoio à solução encontrada por seu parceiro.

Nesse momento, a questão da coordenação em áreas relevantes de políticas macroeconômicas e setoriais entre os membros, e em consonância com suas legislações foi vista como importante para o fortalecimento da integração. O Tratado de Assunção foi o ponto de partida para a coordenação de interesses diversos que surgiram ao longo do processo, e possibilitou a criação de um patamar mínimo de negociação, permitindo aos governos articular os objetivos dos diferentes grupos nacionais, a partir das propostas existentes no acordo.

Os interesses envolvidos no Mercosul eram primordialmente econômicos, os governos acordaram que a realização dos objetivos apresentados no Tratado de Assunção exigia algum tipo de coordenação de políticas macroeconômicas. Por isso, os quatro integrantes esforçaram-se por aplicar durante a fase de transição o Programa de Liberação Comercial, que determinava: reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação das barreiras não-tarifárias; a adoção de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção; e a determinação de uma tarifa externa comum que incentivasse a competitividade externa dos quatro países. Os quatro países deveriam realizar esse

Programa adotando como instrumentos um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e as Cláusulas de Salvaguarda.

Paralelamente, acordou-se que a partir do Tratado as posições dos quatro países nas negociações internacionais deveriam estar coordenadas, representando a posição do bloco regional. A união em torno de um posicionamento único e consensual entre as quatro nações permitiria, de acordo com as premissas estabelecidas, um fortalecimento de suas capacidades políticas.

Esta premissa de atuação conjunta se concretizou em diversas ocasiões e pareceu consolidar-se durante as negociações da Iniciativa para as Américas, durante o governo Bush. Logo após o lançamento desta, "(...) os presidentes Fernando Collor e Carlos Menem resolveram, em encontro que mantiveram em Buenos Aires, que Brasil e Argentina dariam uma resposta unificada ao Plano Bush" (AMORIM e PIMENTEL, 1991: 20). O resultado deste debate foi o chamado Acordo 4+1 ou Acordo do Jardim das Rosas²¹. Neste, os países do Mercosul negociaram em bloco com os representantes norte-americanos, apresentando uma posição de consenso com a finalidade de fortalecer suas posições individuais.

Buscando controlar as incertezas inerentes a todo processo novo, os membros do Tratado de Assunção elaboraram uma estrutura orgânica (definida no segundo capítulo), onde estabeleceu-se como será realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico montado. A estrutura do Tratado de Assunção é "(...) claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais" (ALMEIDA, 1993-b: 128). Esta compõe-se de dois órgãos:

a) Conselho do Mercado Comum (CMC): integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia. É o órgão superior do processo, cabendo-lhe a sua condução política e a tomada de decisão para assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos para a constituição do Mercosul.

A presidência deste Conselho foi e é, mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994, exercida de forma rotativa entre os quatro Estados, em ordem

²¹ 4 com referência aos países do mercosul e 1 relativo ao Estados Unidos. O nome Jardim das Rosas refere-se ao jardim que se encontra na Casa Branca e onde foi celebrado o acordo.

alfabética e por um período de seis meses. Além dos participantes acima definidos, outros ministros ou equivalentes participam de suas reuniões quando necessário ou convocados. Todas as decisões deste órgão são tomadas por consenso e exigem a presença de todos os participantes.

b) Grupo Mercado Comum (GMC): é o órgão executivo do Mercosul, cuja Secretaria Administrativa encontra-se em Montevideu. É integrado por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país. Representam os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica e Banco Central.

Suas funções são zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas referentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de acordos com terceiros; e, por fim, fixar programas de trabalho para garantir os avanços no estabelecimento do mercado comum. Além disso, o GMC conta com o auxílio da Secretaria Administrativa, cuja função principal é guardar os documentos e realizar a comunicação e divulgação das atividades do Mercosul.

Na estrutura do Mercosul o papel do GMC concentra a função de negociador efetivo, preparando as pautas de discussão e contribuindo fortemente na formulação das políticas regionais. No plano nacional, os coordenadores de cada seção são os articuladores das políticas dos Estados. O peso e a importância do coordenador formal depende da situação política de cada país, da relação entre os diferentes ministérios, e, em alguns casos, do peso específico do ministro no quadro político.

A elaboração de uma estrutura institucional no Mercosul teve por propósito a limitação de atitudes desleais, ao proporcionar mecanismos de controle sobre as ações dos Estados. Foram criados constrangimentos para os que não cumprissem o estabelecido. O acompanhamento permanente do processo permite uma resposta imediata a qualquer irregularidade.

As disposições restantes do Tratado de Assunção referem-se a sua vigência (terceiro capítulo), que terá duração indefinida a partir de sua entrada em vigor. Para isso foi preciso a sua aprovação nos Congressos.

Também se estabeleceram as normas de adesão ao processo, que está aberto aos demais países integrantes da ALADI (quarto capítulo), mas com restrição para os pertencentes a outras áreas de integração. A adesão resultará de uma negociação a partir de uma solicitação endereçada aos membros do Mercosul, realizada pelo Estado interessado.

O penúltimo capítulo estabelece os mecanismos para a realização da chamada renúncia. Consiste no desligamento de um país do Tratado e sua conseqüente perda dos direitos e obrigações nele determinados. Contudo, os deveres e direitos referentes ao Programa de Liberalização e alguns outros aspectos permanecerão por um período de dois anos após seu desligamento, conforme os acordos a serem estabelecidos durante os sessenta dias seguintes ao início da renúncia.

O sexto e último capítulo trata das disposições gerais, vindo a seguir o primeiro anexo, que é o Programa de Liberalização Comercial; o segundo, que é o Regime de Origem, composto pelo Regime Geral de Qualificação e pela Declaração, Certificação e Comprovação (de origem). O terceiro, refere-se à Solução de Controvérsias, enquanto o quarto diz respeito à Cláusula de Salvaguarda.

O quinto anexo é composto pela lista dos dez Subgrupos de Trabalho: 1- Assuntos Comerciais; 2- Transportes Aduaneiros; 3- Normas Técnicas; 4- Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5- Transporte Terrestre; 6- Transporte Marítimo; 7- Política Industrial e Tecnológica; 8- Política Agrícola; 9- Política Energética; 10- Coordenação de Políticas Macroeconômicas²².

Os Subgrupos não possuem poder decisório, sua função é de debate e de formulação de propostas. Suas recomendações são enviadas ao GMC que as discute e seleciona aquelas a serem enviadas ao CMC, para os seus membros tomarem suas decisões.

O Tratado de Assunção criou uma estrutura de poder decisório concentrada nos ministérios de Relações Exteriores e de Economia (estes são os únicos com poder efetivo de tomada de decisão), enquanto os demais órgãos e setores sociais participaram

²² Como já dissemos, o Subgrupo de Trabalho-II de Relações Trabalhistas Emprego e Seguridade Social seria criado mais tarde.

somente quando convocados, e exercendo o papel de consultores com direito, em alguns casos, a fazer recomendações.

A concentração das decisões no Conselho e no GMC propiciou algumas vantagens, assim como gerou certos inconvenientes (ALMEIDA 1993-b: 132):

"a) obriga os quatro Estados a chegar a um acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, exige uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, o que certamente confere legitimidade ao processo decisório na fase de transição;

b) introduz uma certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração;

e) durante a fase de transição, esse sistema traz uma certa garantia para os Estados menores (Paraguai e Uruguai), eventualmente ameaçados de não ter seus interesses levados na devida conta".

São características desta fase de transição:

"a) a integração perde seu caráter seletivo, tem um prazo determinado e implicará a formação de um mercado unificado. Aumenta drasticamente o número de setores afetados (todos) e é limitado o tempo concedido para seu ajuste ao novo espaço econômico;

b) ao mesmo tempo, os Estados nacionais retrocedem drasticamente em sua função reguladora, limitando-se a deixar atuar as forças do mercado e concentrando-se na coordenação de suas políticas macroeconômicas (basicamente a política cambial),

c) paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a integração se acelera, perde seu caráter abrangente. São desativados os projetos tecnológicos conjuntos, como a biotecnologia e a indústria aeronáutica;

d) a ênfase no mercado recoloca em um lugar estratégico os intercâmbios comerciais, com a redução da proposta de unir-se para crescer juntos, do projeto original;

e) porém outro paradoxo é que, junto com essa aceleração da integração regional, os governos que estruturam o Mercosul procedem a uma abertura geral de suas economias à concorrência internacional" (ALIMONDA, 1992: 143 e 144).

Contrariando as expectativas os teóricos neofuncionalistas, conforme o processo avançou seus objetivos de longo prazo permaneceram inalterados, mas as ações concretas restringiram-se. Questões como complementaridade produtiva, harmonizações, políticas compensatórias e políticas desenvolvimentistas comuns foram aos poucos desaparecendo da agenda de negociação que se concentrou crescentemente nos aspectos ligados à abertura comercial e redução tarifária.

Este direcionamento no processo de integração refletiu as concepções e estratégias de estabilização econômica nacional desses países, particularmente de Argentina e Brasil. O Mercosul "(...) reafirma a opção neoconservadora do Estado mínimo. (...) Os Estados nacionais que integram o Mercosul renunciam à sua capacidade de intervenção reguladora sobre o processo (...) essa opção, todavia, não se limita à operação da integração e da reconversão produtiva, mas também aos seus efeitos sobre as estruturas regionais e sociais, (...) a lógica do mercado que presidirá a reconversão não é a da expansão, ampliação e incorporação de novos setores, mas a de economias que aprofundam seus mecanismos de exclusão em contextos recessivos. (...) a parte fundamental das negociações já foi realizada pelos governos (não livres de pressões lobistas). Só a partir da constituição do Grupo Mercado Comum é que se incorporou uma instância orgânica de diálogo com outros segmentos da sociedade, mas que está orientada por setores econômicos e restrita aos empresários" (*idem*: 144).

Estas discussões foram encerradas durante a Reunião de Ouro Preto, realizada em 17 de dezembro de 1994. Os membros do CMC aprovaram o Protocolo de Ouro Preto, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção, principalmente referente à sua estrutura institucional e às novas características do processo em consequência do fim de sua etapa de transição.

2.IV - Protocolo De Las Leñas

O Mercosul envolve países preocupados em alcançar e consolidar a estabilidade econômica interna. Isso, em alguns momentos relegou a um segundo plano o cumprimento dos compromissos com a integração. Para Bradford Jr. (1992) essa situação era inevitável e até mesmo positiva porque estimularia a realização de ajustes internos necessários. De fato, em diferentes ocasiões os compromissos assumidos no

processo foram utilizados pelos governos para acelerar medidas consideradas necessárias à estabilização.

Como disse Paulo Roberto de Almeida, “(...) o processo de integração também passou a representar, e não só para o Brasil, um elemento estimulador de algumas formas de planejamento macroeconômico e da liberalização econômica, com a dinamização conseqüente de movimentos que poderão no futuro vir a contribuir para o aperfeiçoamento da competitividade tecnológica e da modernização industrial (...) As condições efetivas em que se realiza o processo de integração no Cone Sul, marcado por avanços reais no programa de liberação comercial, algumas dificuldades para o estabelecimento da tarifa externa comum e uma baixa propensão à coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais” (1993-a: 15).

Devemos lembrar que o Tratado de Assunção propõe a formação de um Mercado Comum em duas etapas: a primeira corresponderia a um período de transição, onde uma Área de Livre Comércio entre os países se transformaria gradualmente numa União Aduaneira, esta fase deveria ser concluída até o final de 1994; enquanto a segunda representaria um aprofundamento e consolidação da União Aduaneira com o propósito de permitir a constituição do Mercado Comum.

Para iniciar a segunda etapa, em 1995, era preciso estabelecer, entre outras medidas uma tarifa externa comum ampla, com o mínimo de exceções e com tarifas reduzidas ao máximo, levando em consideração as diferenças tarifárias existentes entre eles.

No início de 1992, os negociadores constataram que os avanços nas negociações foram mais lentos que o esperado, havendo possibilidade de não conseguir cumprir o prazo de dezembro de 1994. Para solucionar esse problema, o CMC decidiu estipular um cronograma de trabalho rígido.

Na reunião de Las Leñas, realizada em junho de 1992, os quatro governos definiram os temas das negociações para a formação da união aduaneira (contida dentro do Protocolo de Las Leñas), mantendo o prazo final estipulado pelo Tratado de Assunção, ou seja, 31 de dezembro de 1994. Isso implicou uma agenda ampla e com prazos curtos, o que dificultaria a própria negociação. As centrais sindicais foram prejudicadas por esta decisão tão pretensiosa, pois precisaram concentrar-se no debate

dos aspectos técnicos, em detrimento das questões sociais e políticas, aumentando ao mesmo tempo o peso dos órgãos governamentais. As decisões posteriores de estender os prazos, particularmente as de Colônia, não contribuíram para a solução dessas dificuldades. Ao contrário, estimularam um razoável esvaziamento do SGT-11.

Um outro elemento que deve ser ressaltado da reunião de Las Leñas foi a intenção de se criar um Fórum que deveria ter a “(...) participação do setor privado para discutir problemas de nível regional” (RODRIGUEZ, 1994), idéia esta que mais tarde originou o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). No entanto, este não foi convocado durante a etapa de transição, apesar da pressão sindical para a aplicação dessa resolução.

Na reunião de Las Leñas estabeleceu-se também o calendário em torno da formulação da nova institucionalidade do Mercosul, definindo os instrumentos diplomáticos a regular a administração e o funcionamento do Mercosul a partir de 1º de janeiro de 1995. O calendário de negociação dividiu-se em quatro momentos ou prazos básicos (ALMEIDA, 1993-a: 13):

“- junho/93: análise do desenho institucional do Mercosul posterior ao período de transição;

- dezembro/93: análise das distribuições específicas de seus órgãos, do mecanismo de tomada de decisões e continuação da análise do desenho institucional em matéria legislativa, executiva e judicial do Mercosul "definitivo";

- março/94: determinação das instituições, definição das atribuições específicas dos órgãos e do mecanismo de tomada de decisões posteriores ao período de transição;

- maio/94: encaminhamento ao GMC das três séries de definições para "avaliação e instrumentação".

O cronograma de Las Leñas foi uma camisa-de-força para as negociações, pré-definindo os temas e seus prazos. A atenção dos Subgrupos de Trabalho (SGTs) concentrou-se nas discussões da TEC, deixando-se em segundo plano objetivos mais amplos da integração como a promoção de políticas de desenvolvimento conjuntas ou de complementaridade produtiva, ou ainda a cooperação científica e tecnológica. Sendo a prioridade os aspectos comerciais da integração, os governos optaram por negociar aquilo que fosse possível, postergando o restante. Soluções como esta exemplificam o

conteúdo da lógica da cooperação: cooperar em tudo onde havia maior probabilidade de sucesso ou de consenso, onde houvesse interesse dos participantes, ou então, negociar apenas o que podia causar divergências e prejuízos imediatos, deixando para o futuro os temas que retardavam as negociações.

As negociações do Mercosul obtiveram um sucesso substancial se considerarmos os avanços obtidos com um prazo relativamente curto, pois este processo se iniciou a partir da segunda metade da década de oitenta. No lado econômico eles são bastante expressivos. “O Mercosul constitui atualmente o segundo mercado em importância para as micros e pequenas empresas, ocupando o quarto no caso das médias. Esse é também um elemento de diferenciação em relação às grandes empresas, que têm no Mercosul seu terceiro cliente em ordem de importância, após o NAFTA e a União Européia. Note-se, contudo, que a reorientação das exportações das grandes empresas em direção ao Mercosul foi particularmente intensa ao longo da década: o Mercosul quase quintuplicou sua participação em relação ao ano de 1990” (VEIGA e MARKWALD,1998: 266).

Os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. A busca por um incremento no desempenho econômico nacional (com o conseqüente aumento de capacidade competitiva) e uma melhor inserção no sistema internacional permanecem como metas a serem atingidas pelo Mercosul, este sendo um instrumento central para a consecução desses fins.

Ao final de 1993, no entanto, os governos perceberam que não poderiam cumprir na sua totalidade o Cronograma de Lãs Leñas. Decidiram, então, redefinir os objetivos de forma a minimizar a impressão de fracasso do processo que começava a surgir em alguns setores da sociedade.

Os governos definiram que nessa primeira etapa da integração haveria a formação de uma União Aduaneira imperfeita. O Protocolo de Las Leñas previa a manutenção das listas de exceções à TEC para o período posterior a 31 de dezembro de 1994, reconhecendo a impossibilidade de chegar a um acordo sobre todas as possíveis controvérsias, mesmo com a aceleração dos prazos de todas as negociações.

Na reunião realizada em janeiro de 1994, na cidade de Colônia, no Uruguai, os governos declararam: "é necessário afirmar o propósito de formalizar uma União

Aduaneira como um passo essencial para iniciar uma etapa na construção do Mercado Comum" (RODRIGUEZ, 1994).

2.V - Protocolo de Ouro Preto

O período de União Aduaneira do Mercosul iniciou-se em 1º de janeiro de 1995, estando baseado na consolidação da TEC. “A tarifa comum do Mercosul tem 11 níveis de tarifas que variam entre 0 e 20%, aplicando-se a 85% da lista de itens. Os itens restantes – bens de capital, telecomunicações e computadores, num total de 1.100 bens – (...) A tarifa máxima comum para bens de capital é 14% efetiva até o ano 2001, ou 2006 para Paraguai e Uruguai.” (FORTES e PELÁEZ, 1997:100).

De acordo com o Tratado de Assunção, nesta etapa deveria entrar em vigor a institucionalização definitiva do Mercosul. Contudo, os negociadores decidiram fazer algumas adaptações apenas e introduzir novas instâncias ou mudanças conforme, a necessidade.

A estrutura decisória do Mercosul está baseada na negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu. As motivações do lado brasileiro, compartilhadas por argentinos, uruguaios e paraguaios, sobre essa questão têm levado, desde 1986, à defesa do intergovernamentalismo como forma de evitar os riscos de uma estrutura supranacional autônoma em relação aos Estados, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A perspectiva do Brasil, razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental, ao menos por ora. Esta colocação é útil pois permite apreender um elemento constitutivo fundamental das posições defendidas pelo governo brasileiro quanto à estrutura institucional do Mercosul: não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, defende-se a permanência dos atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços favoráveis em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais.

No que se refere ao Brasil, nenhuma das tentativas anteriores de integração regional, ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio, de 1960 a 1980) e

ALADI (Associação Latino-Americana de Integração, a partir de 1980), chegou a formar uma burocracia própria ou a contar com a participação da sociedade em seu desenvolvimento.

Algumas análises teóricas consideram que a integração gera a necessidade de "institucionalização". Primeiro haveria a formação de um consenso mínimo entre os participantes para aprofundar o processo; em seguida uma expansão institucional marcada por elementos de supranacionalidade, com alienação de uma parte da soberania dos governos participantes em favor de órgãos supranacionais. Isto tenderia a difundir as vantagens da integração, pela sociedade e pelos grupos de interesse.

No entanto, no caso do Mercosul, o processo não se desenvolveu nessa direção. Ao contrário, os elementos de supranacionalidade não foram alcançados e, até o momento, a estrutura institucional permanece atrelada à lógica intergovernamental. Mesmo após o Protocolo de Ouro Preto, a estrutura de negociação intergovernamental foi mantida²³.

Este fato não elimina a possibilidade de uma modificação, pois "(...) a complexidade relativa, e não apenas do ponto de vista político de um mercado comum recomendaria assim uma estratégia de implementação gradual das futuras instituições permanentes, cuja entrada em função estaria condicionada à operacionalização da zona de livre-comércio e da união aduaneira" (ALMEIDA, 1993-b: 136)

Nas declarações de diplomatas e outros representantes do governo brasileiro transparece uma aversão à idéia da supranacionalidade. "O bom senso recomendaria a implementação de uma supranacionalidade limitada ao estrito indispensável para o funcionamento de uma união aduaneira plena. Em qualquer hipótese, não há porque reproduzir no Mercosul a enorme burocracia comunitária constituída ao longo dos anos na Comunidade Européia, uma verdadeira "eurocracia" intervencionista usurpando parte da competência nacional dos países - membros" (ALMEIDA, 1993-b: 138).

Esse posicionamento é conseqüência da atual lógica decisória do CMC, por consenso, onde todos os participantes possuem igual peso. O Brasil não aceita essa situação e acredita que as diferenças econômicas deveriam refletir-se no âmbito

²³ O governo brasileiro tem resistências à criação de uma estrutura supranacional para a coordenação e negociação da integração na região, pois considera que esta limitaria a mobilidade brasileira (nacional e internacional) num quadro em que as assimetrias entre os atores são evidentes em si mesmas.

decisório. Enquanto essa situação prevalecer, os negociadores brasileiros não querem discutir uma alteração institucional. Devemos lembrar que a conformação do Mercosul, com dois países pequenos e dois grandes, pode complicar a elaboração de novos mecanismos decisórios.

O Protocolo de Ouro Preto determina em seu primeiro capítulo a nova estrutura institucional do Mercosul que permaneceu praticamente inalterada:

a) CMC: continua sendo o órgão superior do Mercosul, cuja incumbência é a condução política do processo e a tomada de decisões. Suas características funcionais permaneceram inalteradas, sendo os seus integrantes os mesmos do período de transição.

b) GMC: fica mantida sua função de órgão executivo do Mercosul e suas características do período de transição; também permanecem inalterados os seus membros.

c) Comissão de Comércio do Mercosul (CCM): foi criada pelo Protocolo. Sua função é assistir ao GMC, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados, acompanhando e revisando os temas e matérias relacionados com tais políticas comerciais, com o comércio interno ao Mercosul e com o realizado com terceiros países. Ela é integrada por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, sendo coordenada pelos ministérios de Relações Exteriores. Suas reuniões são mensais ou sempre que solicitadas pelo GMC. Cabe a ela apreciar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais do GMC.

d) CPC: órgão representativo dos Parlamentos nacionais no âmbito do Mercosul. Ela já existia, porém, era um órgão de consulta externo à estrutura institucional do Mercosul. Integrada por igual número de parlamentares representantes de cada nação, a serem designados pelos respectivos Parlamentos, sua função, a partir do Protocolo de Ouro Preto, é acelerar os procedimentos legislativos internos correspondentes em cada Estado, para a pronta entrada em vigor das normas legais do Mercosul. Esta Comissão teve sua posição parcialmente fortalecida, visto que suas resoluções devem ser necessariamente consideradas pelo GMC, o que antes não ocorria.

e) Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES): foi o órgão criado pelo Protocolo para representar os setores econômicos e sociais de cada país. Pode-se dizer que ele substituiu parcialmente os Subgrupos de Trabalho, que eram os locais onde esse

tipo de participação acontecia²⁴. Assim como os Subgrupos, seu próprio nome indica, o Fórum tem uma função estritamente consultiva e as suas recomendações devem ser encaminhadas ao GMC.

f) Secretaria Administrativa: tal como antes, permanece como o órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços às demais instâncias do Mercosul.

O segundo capítulo do Protocolo aborda a questão da Personalidade Jurídica do Mercosul. O capítulo seguinte determina o Sistema de Tomada de Decisões, que permaneceu por consenso entre todos os Estados participantes. O quarto capítulo trata da Aplicação Interna das Decisões, enquanto o quinto capítulo preocupa-se com as suas Fontes Jurídicas.

O sexto capítulo trata do Sistema de Solução de Controvérsias, o sétimo do orçamento e o oitavo dos idiomas oficiais do Mercosul (espanhol e português), o nono da questão da possibilidade de revisão da estrutura institucional estabelecida pelo Protocolo, o décimo delimita a sua vigência que, assim como a do Tratado de Assunção, é indefinida. As Disposições Gerais constam no último capítulo.

Todas essas modificações ou definições relativas à estrutura institucional e ao processo decisório no Mercosul só puderam entrar em vigor após todos os países terem cumprido seus requisitos internos (aprovação do Protocolo pelos respectivos Congressos) e os instrumentos de ratificação terem sido depositados no país receptor do instrumento diplomático básico, no caso o Paraguai.

Apesar das mudanças estruturais, o sistema decisório permaneceu inalterado e a participação dos setores privados continuou restrita às instâncias consultivas. Com o decorrer do tempo a estrutura poderá ser alterada havendo uma correlação de forças diferente da atual, permitindo aos grupos que permaneceram às margens das decisões a possibilidade de influenciá-las.

Independentemente do grau de institucionalização, o Mercosul demonstra que uma condição básica para a ocorrência da integração é a existência de interesses comuns entre os participantes, permitindo-lhes cooperar para obter benefícios futuros.

A partir de 1995, a agenda do Mercosul dividiu-se em duas grandes questões: a negociação de acordos de livre comércio com outros países e regiões e a solução dos

²⁴ Mais tarde, entretanto, decidiu-se pela manutenção de alguns subgrupos.

conflitos. Esta última ganhou relevância com o aprofundamento da integração e o aumento de sua importância na pauta exportadora brasileira.

“Nesse sentido, pode-se afirmar que a maior integração latino-americana encerra implicações relevantes para o padrão de especialização das exportações brasileiras. Em primeiro lugar, o aumento da participação do Mercosul e da ALADI no total da pauta é de suma importância, visto que o percentual dos produtos manufaturados nas vendas para os países que compõem estes dois blocos é muito superior à pauta como um todo. (...) em 1993, enquanto a participação dos produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica era de 41,2% das exportações destinadas ao Mercosul e de 42,5% daquelas voltadas para a ALADI, este percentual no total da pauta correspondeu a apenas 24,0%. Em 1996, esses valores passaram para 40,8%, 43,0% e 24,3%, respectivamente.” (FRISCHTAK e PESSOA, 1998: 185).

Ao entrar em vigor a TEC, surgiu uma série de conflitos entre os quatro países, especialmente entre Brasil e Argentina, motivados pelo descompasso entre os interesses internos de cada país. O primeiro conflito importante esteve ligado ao acordo automotivo assinado ao final de 1994, mas que ao ser posto em prática foi fortemente questionado no Brasil, por ser considerado desvantajoso. Em seguida vieram as disputas em torno do açúcar, dos calçados, etc.

No início de 1999, o Brasil promoveu uma desvalorização na sua moeda provocando um forte impacto na economia Argentina que manteve a paridade entre o Dólar e o Peso. A atitude brasileira gerou grande desconforto nos seus parceiros porque foi uma medida tomada sem haver sido pensado alguma forma de compensação. No caso da Argentina, a atitude brasileira desequilibrou ainda mais a economia desse país porque a maior parte de suas exportações estava dirigida para o Brasil. Com a desvalorização houve uma retração de mais de 20% no comércio entre ambos, prejudicando primordialmente a Argentina.

Em geral, os conflitos do Mercosul foram reflexos de tentativas, de um dos países, de implantar medidas protecionistas para minimizar os efeitos negativos provocados pela integração regional ou pela abertura comercial, rompendo com isso acordos prévios e o princípio da liberalização econômica.

Houve intensificação nas negociações referentes ao estabelecimento de acordos de livre comércio com outros países, estimulada basicamente por dois fatores: a ampliação de mercados para as exportações do Mercosul e o estabelecimento de regras inibidoras de medidas arbitrárias e protecionistas por parte dos mercados importadores de produtos do Cone Sul.

Assim, os acordos estabelecidos com Chile e Bolívia, em 1996, e os que estão sendo negociados com México e Comunidade Andina buscam facilitar o acesso de suas mercadorias e a compra em situação mais vantajosa de seus produtos. No caso da Bolívia, por exemplo, o acordo contemplou uma questão estratégica para o Brasil na área energética que foi a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia.

As negociações feitas com países desenvolvidos pretendem geralmente impedir barreiras não-tarifárias aos produtos do Mercosul. Essa é a motivação central das negociações com a União Européia e na construção da ALCA. No primeiro caso, os interesses estão ligados centralmente às exportações agrícolas da região que sofrem restrições crescentes de países europeus e competição desleal devido aos fortes subsídios praticados nesse setor. No caso da ALCA, a pretensão dos países do Mercosul é criar mecanismos para amenizar as pressões dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, estabelecer regras limitando suas retaliações.

Em 2000 houve expectativa de modificação na situação do Mercosul, no sentido de superar esta etapa de negociações voltadas para a solução de conflitos. Os governos apostam no "Relançamento do Mercosul". Para o Brasil a saída do presidente Menem amenizou as tensões, pois o final desse governo esteve marcado pela manipulação do Mercosul de acordo com os interesses da campanha presidencial argentina. O novo presidente argentino, por outro lado, manifestou desde o início sua intenção de fortalecer a integração e encontrar consensos para as controvérsias.

O grande desafio será conseguir realizar esse aprofundamento do Mercosul, encontrando soluções para as instabilidades que atacam suas políticas econômicas (especialmente na Argentina) e para os problemas sociais que ganham espaço crescente nas agendas nacionais. Dentro desta perspectiva, a participação dos representantes da sociedade poderá tomar-se uma questão central para o futuro da integração.

3.VI – Mercosul e os interesses

Verificamos que algumas mudanças ocorridas no caso do Mercosul foram importantes para sua sustentabilidade, enquanto outras favoreceram seu aprofundamento. No entanto, alguns problemas permanecem e são fatores de forte desequilíbrio para a integração. A preocupação com sua superação, em boa medida, vem sendo o eixo das estratégias políticas de longo prazo elaboradas pelos governos.

Por primeira vez a integração regional possui algumas características que lhe permitem ter uma certa estabilidade e lhe garantem a sustentabilidade ao longo do tempo. Devemos ressaltar, porém, que isto não é sinônimo de ausência de conflitos, pelo contrário. As divergências são positivas para o processo porque estimulam a criação e adequação dos mecanismos de negociação e de acomodação dos interesses. Além disso, as disputas dentro do Mercosul estimulam os debates sobre o tema dentro da mídia e da própria sociedade, esta passa a percebê-lo como algo que pode afetar seu cotidiano.

O problema com as disputas é quando levam à total paralisação do processo ou ao desinteresse por parte dos governos envolvidos. No Mercosul nunca houve uma paralisação total e as negociações nunca foram suspensas. Somente uma vez, o Ministro do Desenvolvimento brasileiro tentou impor uma medida desse tipo, mas foi imediatamente impedido. Quanto ao desinteresse, pode ser encontrado em alguns membros do governo federal, mas não é uma alternativa do conjunto e nem chega a ser a preferência de um grupo majoritário porque os custos dessa opção seriam muito altos e os benefícios incertos.

“Tem-se notado visivelmente, nos últimos anos, o fortalecimento da nossa presença no cenário internacional. O Mercosul firmou-se como um espaço de desenvolvimento e prosperidade compartilhada, um êxito definitivo e irreversível, que continuaremos a aprofundar” (CARDOSO, 1998:45)

Além disso, o Mercosul não é mais um complemento de uma política desenvolvimentista nacional, hoje fazendo parte do centro dessa estratégia econômica brasileira. Para os demais países o fim do Mercosul poderia representar o estopim para uma grave crise em suas economias, levando a um agravamento dos problemas sociais. O Brasil, ainda que sofrendo um pouco menos, certamente não sairia ileso.

Outro fator de sustentabilidade tem sido o posicionamento externo comum dos integrantes do Mercosul nos organismos internacionais. Os quatro países têm seguido uma lógica de alinhamento cada vez mais coesa e, que em alguns casos, vem trazendo resultados bastante positivos, como nas negociações da ALCA. A posição do Mercosul nessa negociação provocou um alinhamento de outros países da América Latina a favor de sua proposta, em oposição às pressões dos EUA. Mais que um alinhamento de oposição às propostas norte-americanas, essa coalizão em torno do Mercosul foi capaz de limitar até o momento a influência americana, fato impensável se esses atores defendessem propostas isoladas.

Quando os países do Mercosul adotam e defendem uma postura comum numa negociação internacional, além de se fortalecerem individualmente, fortalecem a própria integração regional dando-lhe legitimidade enquanto instituição, demonstrando que esse processo vai muito além dos acordos comerciais, existindo uma convergência de políticas e de estratégias.

Um fator novo que serviu como elemento de aprofundamento do Mercosul é a mudança de concepção e de interpretação da integração, que está passando de uma lógica competitiva para uma mais cooperativa. Vimos em vários momentos a prevalência da preocupação com a minimização dos impactos negativos e tentativas de acomodar os interesses. Em alguns casos os próprios setores econômicos buscaram negociar diretamente e encontrar soluções consensuadas.

Exemplo disso foi o acordo celebrado entre os produtores de papel e celulose do Brasil e Argentina, em 1999. Este setor vivenciou uma desestabilização em seu comércio devido à desvalorização do Real. Acordaram, então, limitarem cotas de importação como forma de impedir que as diferenças cambiais provocassem um forte desequilíbrio na capacidade competitiva entre ambos e a adoção de medidas protecionistas, prejudicando os próprios princípios do Mercosul.

Esta atitude não é regra no Mercosul, pois existem muitos setores em conflito arrastando negociações sem chegarem a um acordo consensual, como no caso do açúcar. Porém, a existência dessas atitudes cooperativas indica avanços na integração regional no sentido do surgimento de interesses comuns de longo prazo entre os países, ultrapassando os limites da esfera meramente governamental.

A atitude cooperativa de alguns setores demonstra que os benefícios imediatos são condicionados pelas perspectivas futuras. Isto é, as opções são tomadas em base às estratégias de médio e longo prazo, e não de acordo com vantagens circunstanciais momentâneas.

Essa mesma postura pode ser encontrada nos governos, de forma menos evidente no caso do Brasil, onde ainda existem desconfianças sobre a necessidade de aprofundar a integração. Mesmo assim, a postura fundamentada em objetivos de longo prazo é reforçada a todo o momento quando os governos declaram sua intenção de criar uma moeda comum, de estabelecer passaportes unificados para os cidadãos do Mercosul, de institucionalizar um sistema previdenciário interligado ou tribunais regionais, etc. A maioria dessas propostas é meramente discursiva, no entanto, algumas delas já estão em negociação e sua execução certamente afastará cada vez mais a possibilidade de retrocesso no Mercosul ao aumentar os custos de uma opção desse tipo.

Apesar desses avanços na integração, permanecem alguns aspectos similares às experiências anteriores e que prejudicam o processo de integração. Eles podem ser resumidos grosseiramente como sendo a fraca representatividade da sociedade no processo decisório integracionista e a pouca assimilação dessa temática no seu cotidiano.

Ao longo dos dez anos de integração, basicamente dois grupos organizados da sociedade tiveram intervenção direta nas negociações do Mercosul: o empresariado e o sindicalista. Os demais atores participaram de forma pontual ou não se interessaram por aderir de forma sistemática aos órgãos da estrutura institucional.

Mesmo havendo essa participação sistemática ou pontual, a temática da integração não foi incorporada pelo conjunto da sociedade brasileira. Esta ainda desconhece os avanços ocorridos e os benefícios promovidos pelo processo. Ao contrário, generaliza-se e ganhou evidência os conflitos e os impactos negativos porque estes são mais imediatos e até palpáveis. Essa distorção provoca desconfiança em relação à utilidade e necessidade de investir no Mercosul, deixando a impressão de sua iminente dissolução.

A desconfiança gera desinteresse pela participação nas negociações e apatia em relação à criação de mecanismos de influência nas decisões, onde os interesses poderiam ser expressos. Em geral, no Brasil dá-se pouca importância para a estrutura institucional

do Mercosul, considerando-se que os rumos do processo devam ser definidos pelo governo federal, e particularmente pela diplomacia.

Esta situação prejudica a democratização do processo de integração porque aliena a sociedade das negociações e decisões que a impactam diretamente. Por outro lado, os grupos de interesse organizados não conseguem vislumbrar conexões entre o seu cotidiano e os resultados do Mercosul, e isto vale inclusive para sindicatos e empresariado. Os representantes destes apresentam posições e objetivos bem definidos nas negociações, mas nem sempre conseguem expandir essa percepção para os que estão fora delas. Em parte esse tipo de situação é natural, como demonstramos com o esquema elaborado por Almond (1950), citado no capítulo anterior.

As decisões governamentais resultam de um processo político onde as lideranças governamentais disputam para definir o que seria melhor escolha para as demandas e pressões provenientes da sociedade e do próprio contexto. Suas opções resultam da acomodação de compromissos, conflitos e distúrbios entre representantes das organizações burocráticas com diferentes interesses e capacidade de influência assimétrica dentro da estrutura do “jogo”, estando adequadas às regras do processo de tomada de decisão.

Toda opção, neste modelo, gera algum tipo de descontentamento para as lideranças prejudicadas ou não contempladas. Estas tenderam a tentar barrar a implementação dessa decisão contrária aos seus interesses. Segundo Allison (1988), as decisões e ações dos governos não podem ser consideradas como algo homogêneo. Elas resultam de conflitos e negociações entre funcionários dos órgãos envolvidos com interesses distintos e diferenciada capacidade de influência. Nossa argumentação corrobora essa perspectiva, pois acreditamos que as decisões referentes à política externa não são tomadas por um ator único e tampouco por um grupo específico, mas pelo conjunto dos grupos presentes na sociedade.

Tomadores de decisão geralmente são membros das elites e estão sempre tentando traduzir seus objetivos em realidade. Quando ligados a partidos políticos, dependem do suporte de muitos grupos, com os quais possuem compromissos. Portanto, estão sempre acomodando interesses divergentes, a fim de garantir a sua base de apoio. Um burocrata, por outro lado, poderia ignorar os desejos dos grupos de apoio nacionais

e dos pertencentes à oposição, e seguir suas próprias preferências (HAAS, 1956). É importante considerar as "ideologias ou culturas" desses grupos burocráticos e sociais como fatores de influência direta na formulação da política externa nacional

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil tem papel fundamental no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul, por ser o órgão responsável pela formulação da política externa, concentrando o poder de decisão nessa área. Essa centralização apresentou vantagens, mas também trouxe problemas. Um deles é sua necessidade de adapta-los aos fenômenos da globalização e da regionalização que trouxeram progressiva complexidade às relações internacionais, exigindo crescente coordenação de interesses no plano nacional, principalmente por sua conexão com as atividades de quase todos os órgãos da administração e dos grupos sociais. Este novo contexto tem pressionado por uma descentralização na definição da política exterior brasileira.

O aspecto favorável é que a política de integração regional do Brasil pôde, ao longo do tempo, manter razoável coerência e estabilidade por ter sido coordenada por uma burocracia profissionalmente preparada que, mesmo com crises políticas no plano nacional e modificações importantes nos órgãos governamentais decisórios, deu continuidade às estratégias definidas pelos sucessivos governos e, em alguma medida, foi sensível ao que pode ser chamado de consenso nacional.

Porém, as persistentes dificuldades na articulação de interesses e pressões provenientes dos órgãos governamentais e da sociedade, no tocante às políticas de integração regional, sugerem a necessidade de maior troca de informações e, eventualmente, o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes, para facilitar a acomodação dessas diferenças.

A preocupação com a harmonização dos interesses reflete a importância da adesão de distintos grupos sociais à idéia da integração regional (VIGEVANI *et alli*, 1997). De acordo com as diferentes perspectivas teóricas que discutem os fenômenos da cooperação e da integração (funcionalista, institucionalista neoliberal, marxista, etc), a questão da adesão dos atores sociais é essencial para a estabilidade e continuidade do processo. Os ganhos globais não são suficientes, é preciso a generalização de uma

percepção positiva, ou se fortalecerá a imagem dos custos distributivos negativos que podem potencialmente causar oposição política e social (PASTOR e WISE, 1994).

No caso brasileiro, a participação do setor privado nos órgãos do Mercosul – SGTs e FCES - não foi suficiente para aperfeiçoar os mecanismos canalizadores da vontade nacional, objetivo complexo, pois atendê-la é atribuição constitucional dos órgãos do Estado.

O Estado enquanto ator dentro de um processo de integração pode ser entendido como uma complexidade de organizações, reunidas de forma difusa e nas quais estão inseridos os líderes governamentais. O poder e a responsabilidade estão distribuídos pelo conjunto das organizações e no interior das mesmas, limitando a capacidade das lideranças introduzirem mudanças.

As mudanças e as políticas são resultantes das rotinas dessas organizações e de seus repertórios, ou seja, dos conhecimentos adquiridos. Mas estes elementos não dinamizam o processo. Apenas a disputa de interesses e o poder dos diferentes grupos dentro da estrutura burocrática levam efetivamente à tomada de decisões.

Allison (1988) considera que os governos decidem baseados nas informações recebidas das organizações que os compõem. Estas, por sua vez, têm suas ações determinadas pela própria rotina ou forma de funcionamento, pela sua capacidade de processar e divulgar informações, e pelos interesses que surgem continuamente.

As organizações são necessariamente instituições dinâmicas, e portanto, em constante processo de mudança. Estas alterações visam adequar a instituição às novas realidades e às necessidades de seu cotidiano. Ao longo do tempo, estas alterações traduzem-se em novas finalidades, regras e procedimentos. Quando uma organização burocrática participa de um processo de integração, seus procedimentos e regras internos previamente estabelecidos, determinam as alternativas quanto aos tipos de ações a serem adotadas. Estas normas poderão se alterar a partir da experiência adquirida na sua nova esfera de ação.

Em resumo, as coalizões influenciam as disputas no interior da burocracia governamental onde ocorre a tomada de decisão. O aparelho burocrático estatal canaliza as demandas sociais de acordo com seus interesses e convicções e formula as propostas políticas para responder a essas pressões. Adotamos o pressuposto

intergovernamentalista de que as preferências são agregadas pelas instituições políticas nacionais. Os fins governamentais da política externa podem variar conforme as pressões domésticas realizadas por grupos sociais e/ou burocráticos. Isto é, o comportamento da política externa dos Estados e suas preferências seriam moldados pela interação das demandas e respostas em cada um, considerando-se as oportunidades estratégicas para maximizar seus ganhos individuais absolutos.

A cooperação entre os Estados resultaria assim de um processo em dois tempos: no primeiro, há a formação da preferência nacional resultante da disputa de interesses entre os atores domésticos; no seguinte, ocorre uma interação dos governos que resulta na cooperação ou na integração econômica (PUTNAM, 1993). Esse processo é fortemente influenciado pelo que Legro (1996: 118) chama de "*cultura organizacional*".

O argumento de Legro é que as culturas organizacionais das burocracias governamentais produzem informações, objetivos e possibilidades que podem constituir ou influenciar as preferências estatais, até o ponto onde estas não mais correspondam necessariamente às pressões exercidas pelas circunstâncias internacionais.

A importância desse argumento é notável, particularmente, para o momento inicial da cooperação Brasil-Argentina. Também pode ser utilizado para a compreensão das razões da continuidade na política de integração regional. Esta não é explicada apenas pelas preferências individuais dos *partners* e as contingências internacionais há uma cultura compartilhada por atores e órgãos que constituem o núcleo funcional do processo de integração, representando um conjunto de crenças e costumes internalizados pelas burocracias nacionais e com capacidade de influência sobre os objetivos nacionais.

Outro pressuposto é sobre a opinião pública nacional. Apoiando ou não a política governamental, é influenciada pelos resultados obtidos na integração, ao "sentir" os seus efeitos e reagir tendo como parâmetro sua própria experiência. A forma como as informações ou sensações chegam até o público é um elemento determinante na disponibilidade de arcar com os custos da política integracionista, por isso o papel da mídia no desenvolvimento da integração é muito importante (EICHENBERG e DALTON, 1993).

Grupos sociais que possuem interesses bem definidos, como é o caso dos sindicatos e dos empresários, tem maior facilidade e capacidade de intervenção. Porém

também os indivíduos, grupos ou organizações ligadas a movimentos sociais e outras atividades capazes de mobilizar a opinião pública podem estabelecer objetivos próprios em relação à integração que podem se transformar em propostas e demandas para os governos correspondentes (KNOPF, 1993).

Segundo Knopf, os grupos domésticos tenderiam a criar mecanismos transfronteiriços, quando encontram dificuldade para influenciar o processo decisório dentro de seu próprio sistema político. Ou seja, quando os canais de demanda não funcionam de forma satisfatória (não proporcionando respostas adequadas), os grupos de pressão são forçados a buscar formas alternativas de reivindicação.

Nesse mesmo sentido, Podestà (1997) aponta para uma questão importante: a integração regional é um meio para alcançar, em prazo razoável, melhores condições de vida para uma sociedade. À primeira vista esta noção parece bastante elementar, entretanto costuma ser negligenciada nas análises teóricas que desconsideram como essencial a articulação sociedade/integração, para compreender o desenvolvimento de um projeto coletivo de tal magnitude.

O aprofundamento do processo de integração, gera necessidade de maior interação e até de coordenação entre os governos envolvidos. Assim, no espaço entre dois extremos de um contínuo (o acordo de livre comércio e a criação de um *espaço social comunitário*), há três momentos claramente diferenciados (*Idem*, 1997):

1. quando tudo se move, menos as pessoas, circulando livremente apenas os bens, os serviços e os capitais;
2. quando os trabalhadores também se deslocam;
3. quando todos os habitantes se podem deslocar de um país a outro.

No caso de uma integração mais restrita ou menos ambiciosa, como uma zona de livre comércio, seriam necessárias apenas medidas para atenuar os possíveis efeitos negativos causados pelo processo em algum setor específico ou em alguma categoria ocupacional. Já nos casos de cooperação com maior complexidade, a atenção normalmente dirige-se à harmonização das políticas como forma de evitar distorções e facilitar a circulação das pessoas, bens e serviços.

Quando a consecução dos objetivos e interesses governamentais domésticos dependem de políticas adotadas conjuntamente com outros Estados, visualiza-se uma

interdependência entre as políticas nacionais. Para a perspectiva neoliberal, esta situação leva à cooperação entre as nações, desembocando em alguns casos num processo de integração regional.

No Brasil, o processo de integração pôde avançar somente quando esses pressupostos foram de alguma forma atendidos. Como demonstrou Rubens Barbosa, existem duas fases na postura brasileira frente ao processo de integração: a romântica (fins dos anos 50 até meados dos 80) e a pragmática (de 1985 até nossos dias). O primeiro período é baseado no voluntarismo, recheado de declarações retóricas de intenções e impulsionado quase exclusivamente pela burocracia governamental que muitas vezes não levou em conta em suas decisões as circunstâncias internas de cada país, e nem as externas. Enquanto negociavam a integração "(...) a quase totalidade dos países nesse período, tentava implementar políticas de desenvolvimento baseadas no mercado interno e caracterizava-se por incipiente abertura das economias para o mercado mundial" (1992: 3).

Na fase pragmática podemos resumir os interesses brasileiros em três pontos principais: consolidar o programa de estabilidade econômica, promover a abertura comercial e atrair investimentos externos. Todos os governos a partir de 1990 estiveram preocupados primordialmente com essas questões e a agenda do Mercosul foi marcada por elas.

Não se pode pensar na evolução do Mercosul sem levar em consideração o papel e o peso dessas questões nas negociações. De 1991 até o final de 1994, os esforços dos negociadores concentraram-se nos aspectos econômicos e comerciais, deixando de lado temas que haviam sido relevantes durante as negociações do PICE, como a cooperação tecnológica, a formação de joint ventures, o desenvolvimento de uma política industrial conjunta, etc.

As questões de cunho social e político também foram postas em segundo plano, pouco avançando a idéia de democratização da integração (com a criação de um eventual Parlamento regional) e de promoção de melhorias na qualidade e condições de vida das populações. De fato, este período foi marcado por um agravamento dos problemas sociais. Podemos dizer, portanto, que manteve-se no plano regional as prioridades identificadas nas estratégias governamentais nacionais.

Em consequência, os representantes da sociedade, tanto os parlamentares como as centrais sindicais, acabaram tendo um papel secundário e de menor importância nesta fase. No entanto, puderam em alguns momentos influenciar decisões e incorporar na agenda governamental questões que não estavam diretamente ligadas aos interesses centrais dos quatro governos.

A partir de 1994 essa situação parece se alterar por dois fatores: em primeiro lugar, as questões relativas aos interesses centrais já estavam equacionadas ou encaminhadas dentro da integração, as negociações, no momento, estão mais concentradas na solução dos conflitos; em segundo lugar, os governos estão reconhecendo que essas prioridades não amenizam os problemas sociais e econômicos de seus países. A resposta para esses desafios leva à necessidade de se repensar o Mercosul e as estratégias nacionais, incorporando elementos marginalizados até o momento. A ampliação da participação nas decisões do Mercosul é um pressuposto, de nossa pesquisa, para o desenvolvimento de uma integração democrática e que incorpora a temática social. Supomos que quanto mais consolidados e eficazes sejam os canais de representação dos diversos interesses, mais democrático tenderá a ser o processo.

PARTE II

O Período de Transição do Mercosul

CAPÍTULO 3. A COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL

A integração regional no Cone Sul foi, ao mesmo tempo, consequência e suporte dos processos de democratização dos países envolvidos, como argumentamos nos capítulos anteriores. A defesa da manutenção dos regimes democráticos nos quatro países é um princípio fundamental do Mercosul.

Desde o início os governos preocuparam-se em criar mecanismos ou órgãos de representação da sociedade para legitimar a integração. Por outro lado, não foi semelhante à preocupação em garantir uma participação mais efetiva, especialmente nos momentos de decisão. Isto é, procurou-se definir como espaço de atuação social as esferas de consulta e discussão.

No caso do Legislativo esta limitação da participação, comum para os casos dos representantes sindicais e empresariais, aponta para uma particularidade nas relações entre os Poderes no Brasil, que é o distanciamento do Parlamento das negociações internacionais e da formulação da política externa.

Esse comportamento “tradicional” é questionado pelo Mercosul conforme este processo ganha intensidade e começa a surtir efeito no cotidiano dos cidadãos, gerando demandas variadas e exigindo dos parlamentares respostas e ações concretas.

Este capítulo mostra como os parlamentares vão se aproximando desse tema e de que forma incorporam o Mercosul nos seus debates. Esta assimilação não é fácil, e nem chegou a ocorrer de fato. É um processo que aos poucos vai se internalizando e pressionando por alterações no comportamento e funcionamento parlamentar.

3.1 - A participação parlamentar nos processos de integração

A constituição de um órgão vinculado ao Poder Legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. Isto pode ser explicado por dois motivos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração.

Este último requisito, é influência do neofuncionalismo quando analisou a experiência européia. Esta teoria definiu como condição fundamental para qualquer processo de integração que este fosse promovido por países democráticos, pois as tensões nas relações entre Estados autoritários impossibilitariam avanços na cooperação. Este pressuposto foi muitas vezes questionado, porém a análise histórica demonstrou que somente os processos de integração entre democracias progrediram de forma positiva.

Por outro lado, a existência de órgãos legislativos regionais não garante o avanço dos processos de integração, como foi o caso do Parlamento Latino-Americano ou Parlatino, criado em 1964. Este propunha-se promover nos Poderes Legislativos da América Latina um desenvolvimento semelhante ao obtido no âmbito econômico pela ALALC. No entanto, sua elaboração coincidiu com a eclosão de uma onda de autoritarismo na região e o conseqüente enfraquecimento dos valores democráticos.

Essa iniciativa bastante positiva enquanto proposta, pois buscava uma interação mais ampla do que a comercial entre as nações, não se traduziu numa atuação concreta e propositiva. Tornou-se um órgão mais discursivo do que ativo e, apesar de sua institucionalização em 1987, não conseguiu definir para si uma agenda de intervenção efetiva nos processos de integração econômica (DRUMMOND, 1993), ficando em posição passiva com relação às mudanças que estavam se processando.

O período de 1964 a 1987 foi adverso para os Congressos latino-americanos, contudo isto não é suficiente para justificar as dificuldades apresentadas para a promoção de uma cooperação mais efetiva, ou para o intercambio de experiências e informações que poderiam ser úteis para a elaboração de propostas a serem compartilhadas.

Durante o VII Foro de São Paulo (30 a 31 de julho de 1997, em Porto Alegre), encontro de representantes de partidos e grupos de esquerda, uma comissão de parlamentares participantes desse evento ressaltou a necessidade de se aproveitar esse espaço institucional para aprofundar o intercâmbio de experiências entre os presentes, salientando inclusive a necessidade de melhorar seus níveis de coordenação nos diversos fóruns parlamentares de caráter multilateral, como no caso do Parlatino (COMISSÃO DE PARLAMENTARES, 1997).

No entanto, pouco se avançou e o Parlatino continua sendo visto como uma entidade sem importância efetiva. Isso pode ser visto pelo depoimento de alguns deputados uruguaios. Para o Deputado José Mujica (Partido Encuentro Progressista) "O Parlatino é uma ferramenta interessante para viajar, uma custosa agência de viagens no momento. O poder de decisão que tem o Parlatino como poder de formar opinião, se por opinião consideramos aquele que serve para o pensamento do conjunto da sociedade ..., seu resultado prático é quase nulo. (...) As instituições tem valor na medida que resolvem problemas das pessoas, da sociedade em seu conjunto. O Parlamento não tem estado à altura das circunstâncias" (MUJICA, 1997)²⁵.

Postura semelhante assume o Deputado Alberto Couriel, do mesmo partido, quando afirma "As reuniões do Parlatino são uma brincadeira. Não se discute nada, realizam-se as viagens pelos 'jetons', que são muito importantes para os maus salários que há. As reuniões são de quinta e as chances de participação e decisão nos parlamentos são extremamente limitadas. A coalizão de governo não quer discussão no Parlamento, é dar chance à oposição, mas isto debilita os partidos." (COURIEL, 1997)²⁶.

Verificou-se que a existência do Parlatino não promoveu nem mesmo um conhecimento mútuo mais aprofundado entre os partidos políticos e os Congressos da região. Inclusive no caso do Mercosul, onde o processo integracionista tanto avançou nos aspectos econômicos, persiste um distanciamento entre seus Poderes Legislativos que somente agora parece estar começando a ser pensado e questionado como um problema para a integração.

"No nível político não vejo um processo de alianças ou confluências regionais, nem vejo no curto prazo. Há uma tentativa absolutamente voluntarista e burocrática em alguns dos documentos do Mercosul e no próprio Tratado, que prevê a existência do Parlamento, por exemplo. No nível dos setores empresariais, isso funciona, embora custe a funcionar bem. Isto, porque todos os partidos políticos têm uma visão totalmente nacionalista, e a opinião pública ainda em nossos países, para o bem ou para o mal, também é muito nacionalista." (RICALDONI, 1997)²⁷.

²⁵ Tradução livre.

²⁶ Idem.

²⁷ Tradução livre.

Esse talvez seja o maior entrave para a atuação parlamentar, especialmente para a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), cuja criação segue, em parte, a mesma lógica do Parlatino. Este órgão teria em princípio um caráter fundamental na democratização do processo de integração, mas apresentou-se durante todo o período de transição (26/03/1991 a 31/12/1994) de forma omissa enquanto representante da sociedade, mostrando uma falta de sintonia entre seu discurso e sua atuação prática.

Enquanto a retórica da CPC permanece similar à do Parlatino, sendo bastante vasta e ambiciosa, sua ação restringiu-se às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que esta assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central explicar sua participação²⁸.

Verificamos em nossa análise que os parlamentares, em geral, não se interessam pelos assuntos de política externa, o mesmo ocorre com os partidos políticos, que tampouco incorporam esta temática em suas ações e discussões, e quando o fazem é de forma superficial, não se traduzindo em ações com propostas concretas.

Exemplo disso é o projeto da Declaração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo, onde críticas foram feitas às políticas nacionais e às integracionistas, propondo-se a elaboração de um projeto alternativo de esquerda. No entanto, a formulação desta alternativa concentrou-se apenas na organização de novas instâncias de discussão, sem abordar as questões práticas ou as possíveis ações para modificar a situação atual (FORO DE SÃO PAULO, 1997).

Os parlamentares, tanto governistas como de oposição, demonstraram durante o período de transição pouco interesse pelo Mercosul, ou então trataram esse processo como algo distante. Principalmente no caso da oposição, onde houve um discurso favorável à integração regional, porém crítico em relação ao seu desenvolvimento atual na América Latina, posição encontrada também entre membros da coalizão governamental.

Os parlamentares brasileiros mostram-se debilmente preparados para enfrentar os novos desafios do cenário internacional, não tendo posição estabelecida a respeito das

²⁸ A relação entre discurso e prática também será levada em consideração, enquanto elemento explicativo, na reconstituição da trajetória do SGT-10.

diferentes dimensões do processo de integração regional. Esta constatação repete-se na análise das posturas dos partidos políticos membros da Seção Brasileira da CPC, tanto durante a 50ª Legislatura do Parlamento brasileiro de 1994 a 1998 (Tabela 1), quanto na 51ª (tabela 2), de 1999 a 2002, estando em ambos os casos integrada por representantes dos maiores partidos nacionais.

Tabela 1: Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1995-1998)

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

Tabela 2: Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1999-2002)

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

O Partido dos Trabalhadores (PT) defende a idéia de criação de “(...) um projeto de integração que amplie as perspectivas dos projetos nacionais de desenvolvimento, que aumente a inserção competitiva e soberana dos nossos países no cenário internacional e que tenha como objetivo a resolução da gravíssima crise social que assola nossos povos” (PT, 1995). Para realizar tal propósito, a estratégia defendida é a de fortalecer e aumentar a intervenção dos Parlamentos no processo decisório, repercutindo com isso no poder da CPC, o que seria obtido pelo maior empenho dos partidos políticos.

Ainda que precária, a formulação do PT é a mais elaborada dentre as dos partidos políticos brasileiros. Nos demais, às vezes não há sequer menção ao Mercosul. Observando os programas políticos dos partidos que participam da CPC, por exemplo, pode-se notar que nenhum deles incorporou a questão do Mercosul especificamente, abordando algumas vezes o tema da integração regional, porém de forma superficial.

O programa do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) - aprovado em Convenção Nacional no dia 21 de maio de 1994 e ratificado para publicação e registro na Convenção Nacional de 24 de março de 1996 - estabelece em seus princípios básicos que o partido pretende, no plano das relações internacionais, defender “(...) intransigentemente, o interesse nacional, concebido como o interesse do povo brasileiro na preservação do território e da soberania nacional, no fortalecimento da autonomia cultural, da capacidade produtiva e comercial, e na defesa dos demais objetivos estratégicos do País” (PMDB,1998: 4).

Para o PMDB, a questão da integração regional e, por extensão do Mercosul, não está ligada à defesa do interesse nacional. A ênfase nos diversos âmbitos da nacionalidade brasileira (cultural, econômico, político, etc.) não é seguida de uma preocupação pela construção de um espaço regional compartilhado, no qual se buscaria conquistar melhores condições de sobrevivência para os povos da região.

Na visão do PMDB, o Estado nacional é predominante e possui exclusividade na determinação das relações internacionais, logo, a atuação do partido deve se orientar para a formulação e para a concretização do seu projeto nacional. Os processos de cooperação regional devem ser considerados como complementos ao interesse nacional. A atuação do partido pauta-se na reafirmação das diferenças e dos interesses específicos:

"O PMDB considera indispensável a ativa e energética presença do Brasil na ONU, no GATT, no FMI, no Banco Mundial e outras agências internacionais, no Parlamento Latino-Americano, no Mercosul, no Pacto Amazônico, no Pacto Andino e em outras organizações e instâncias de âmbito regional buscando, acima de tudo, a solução negociada das questões internacionais e bilaterais. Mas estará permanentemente pronto a defrontar-se com as dificuldades que se antepõem ao seu projeto nacional" (PMDB, 1998: 22).

O PMDB declara antecipadamente a supremacia do projeto nacional sobre qualquer dificuldade na cooperação regional. Esse tipo de postura limitaria a capacidade de negociação e de acomodação dos interesses. O Mercosul é considerado como mais uma forma estratégica de consolidação do projeto nacional brasileiro e não como um processo regional, voltado para a defesa de objetivos conjuntos perante o cenário internacional. As teorias sugerem o oposto, ou seja, a ampliação do interesse nacional para uma perspectiva regional, como condição para o sucesso e o aprofundamento da integração.

A atuação dos partidos indica que suas dinâmicas e formas de enraizamentos na sociedade contribuem para a formulação de sua política em relação ao Mercosul. O fato do PMDB estar mais voltado para o âmbito nacional, dificulta a percepção da importância das relações externas, incorporadas pela sociedade de forma lenta, com exceção dos momentos de crises de grande porte.

O programa do PFL (Partido da Frente Liberal) não menciona o Mercosul ou a integração regional. O PFL possui uma visão pragmática, que influencia sua atuação na política exterior. Seu programa é conciso, composto por normas de cunho ideológico, com princípios e interpretações políticas, econômicas, sociais e culturais da realidade do país, sempre sob o que considera ser o ponto de vista liberal. Esses princípios formam o referencial teórico do partido, do qual os parlamentares retiram as orientações concretas para sua relação com o governo e com a sociedade. Assim, a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos.

O programa do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) também não menciona especificamente o Mercosul, delineando apenas diretrizes básicas em relação à política exterior. Assim, nas questões relacionadas à integração regional na América Latina, cabe à diplomacia operar para alcançar os objetivos de longo prazo do país: "A política externa tem uma importância estratégica para o desenvolvimento do país. O Brasil deve continuar a marcar sua presença no cenário internacional pelo diálogo e por formas de relacionamento externo baseados na cooperação e na não-confrontação. Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira, soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial - deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como a integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial" (PSDB, 1998:11).

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

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

- "(...) observe constante respeito à autodeterminação dos povos, e à solução pacífica dos conflitos; e,

- prestigie a ação da Organização das Nações Unidas - ONU) - e os princípios consagrados em sua Carta e demais documentos dos quais o Brasil seja signatário, e

defenda sua participação em condições de igualdade em todos os organismos internacionais;

- evite alinhamentos automáticos, e defenda o diálogo franco com todos os membros da comunidade internacional;

- promova crescente integração da América Latina nos planos político e econômico, visando ao fortalecimento dos pactos regionais e da comunidade continental;

- defenda maior participação dos países em desenvolvimento no benefício da riqueza e uma repartição mais equitativa do poder político e econômico mundial;

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

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

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

“1. A autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a não-ingerência em assuntos internos de outros países, e a solução pacífica dos conflitos definem a postura do PTB nesse campo.

2. O PTB reconhece o estabelecimento de uma nova ordem mundial. E conclama o Brasil a usufruir seus possíveis benefícios.

3. O PTB apóia todos os movimentos destinados a promover o desarmamento internacional e a eliminação dos arsenais nucleares.

4. O PTB apóia a integração econômica e cultural dos países em desenvolvimento e defende gestões para acelerar a integração com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano.

5. O PTB sublinha a necessidade de ocupação ordenada das regiões de fronteiras e o aporte de recursos necessários para controle aéreo, malha viária e comunicações em geral, como forma de proteger a integridade do território nacional e desenvolver estas áreas” (PTB, 1996:12).

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

O PT (Partido dos Trabalhadores) expõe sua posição sobre as relações internacionais da seguinte maneira: "Quanto à relação entre as nações, o PT defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza a sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional e a todos os movimentos de âmbito internacional que visam criar melhores condições de vida, justiça e paz para toda a humanidade" (PT, 1998: 3).

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

O debate interno nesse partido resultou em documentos como a *Carta de Curitiba* (1993), as Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul e as *Notas sobre o Processo de Integração do Mercosul* (1995). Além disso, sua forte presença no Foro de São Paulo (1997), que congrega partidos de esquerda e de centro-esquerda de toda a América Latina, o levou a tomar iniciativas políticas juntamente com partidos de outros países do Mercosul.

Apesar desse debate interno permanente, verificou-se ainda uma dissociação entre as decisões das instâncias partidárias e a prática parlamentar. Dito de outro modo, embora haja discussão interna sobre o Mercosul, no plano parlamentar observa-se uma relativa apatia sobre o tema, provavelmente pelas mesmas razões encontradas nos outros partidos, isto é, ao escasso rendimento eleitoral do tema.

Nos quase dez anos de existência da CPC, pode-se dizer que a maior dificuldade na sua atuação tem sido justamente obter o empenho dos partidos políticos e seus

parlamentares. Além disso, há um certo desconhecimento sobre as negociações no Mercosul e um distanciamento em relação às suas instituições.

Outro fator a ser considerado nesta reconstituição da história da CPC é o próprio contexto nacional, onde se produzem as coalizões (ROGOWSKI, 1990) e onde os interesses nacionais são definidos (MORACVSIK, 1994). Sobre este aspecto concentraremos nossa atenção na seção brasileira da referida comissão reportando às demais quando necessário.

3.II- A evolução institucional da Comissão Parlamentar Conjunta.

O processo de integração entre Argentina e Brasil foi anterior à criação de um órgão de representação parlamentar. Na Declaração de Iguazu, de 1985, não houve nenhuma referência específica à participação do Poder Legislativo na cooperação entre os dois países, apesar de existir uma clara preocupação com o fortalecimento das democracias²⁹

Além da lógica comercial, a aproximação entre Argentina e Brasil era um esforço de consolidação dos processos de redemocratização a partir de um fortalecimento de suas vinculações bilaterais dentro de um cenário econômico internacional incerto e hostil. Os dois governos tentaram aprimorar sua inserção internacional por meio da cooperação e de um programa de integração econômica.

Como vimos no capítulo anterior, o atual contexto de interdependência econômica estimula os países a cooperarem como forma de alcançarem resultados que isoladamente não são capazes. Reafirmamos este suposto como uma das razões da aproximação entre Argentina e Brasil.

Para viabilizar essa cooperação criou-se a Comissão Mista de Alto Nível onde defendia-se a participação de representantes governamentais e do empresariado dos países envolvidos. Devemos ressaltar que na Declaração de Iguazu a intervenção social não se restringia apenas ao setor empresarial, apontando para a necessidade de incorporar todos os setores da sociedade no processo de integração.

²⁹ Os dois países passavam por um momento de transição, saindo de um regime militar para a constituição de democracias. Portanto, havia forte preocupação com o respeito à democracia enquanto valor político, implicando abertura de novos canais de participação da sociedade nas decisões políticas.

Os parlamentares não se mobilizaram para participar efetivamente dentro desse processo. Isto pode ser explicado por duas razões: em primeiro lugar, não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada concretamente, uma vez que a Declaração de Iguazu deixava em aberto essa questão; e em segundo lugar, porque o próprio processo de democratização nacional originou demandas que absorviam quase plenamente a atenção dos partidos, políticos e parlamentares. A preocupação com a agenda interna levou à desatenção da sociedade e de seus representantes para a organização institucional da integração, dando relativa autonomia aos negociadores para direcionar as discussões e o seu andamento de acordo com suas próprias concepções.

É certo que esse desenvolvimento não é específico do Mercosul. Como analisa Schmitter (1998), a adesão dos partidos e dos políticos à integração tem a ver com o grau de retorno que o debate sobre a integração proporciona do ponto de vista de prestígio e de resultados eleitorais. A atuação dos atores em geral, e dos parlamentares em particular, é condicionada pelos impactos provocados. Nossa análise parte da idéia de que quanto maior é a sensibilidade dos atores em relação às decisões e aos efeitos do Mercosul maior será sua mobilização e vontade de influenciar o processo. Portanto, à medida que o Mercosul for incorporado ao cotidiano da sociedade, aumentaria a sua importância na agenda política nacional e na dos parlamentares.

Os parlamentares brasileiros parecem condicionados por essa lógica reativa, à espera de eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do governo federal e de sua diplomacia. O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo.

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

Tradicionalmente, os partidos políticos e parlamentares brasileiros consideram prioritários os chamados de grandes temas nacionais. Em linhas gerais, podem ser

descritos como: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o pacto federativo; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde, e encontrar soluções para a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

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

Retomamos aqui a noção de Legro (1996), citada em capítulo anterior, que dentro de certos limites, as culturas organizacionais das burocracias governamentais produzem informações, objetivos e possibilidades que influenciam as preferências estatais. No caso do Mercosul, é inegável a influência do Ministério das Relações Exteriores sobre o seu desenvolvimento, pois este órgão imprimiu ao processo de integração características que fazem parte de seu próprio projeto de inserção do Brasil dentro do contexto regional e mundial, o que foi favorável devido à tradição desta instituição neste aspecto, e talvez tenha sido uma das razões do sucesso.

Este tipo de situação é contrária à esperada pela teoria neofuncionalista que considera a iniciativa governamental gerando o impulso inicial para o interesse e participação dos demais atores da sociedade. Esta idéia foi desenvolvida a partir da noção do *spillover*: uma vez iniciado o processo de integração a tendência é à crescente participação. No caso do Mercosul foi diferente, talvez porque no início os que estavam fora da negociação não acreditaram na sua continuidade, pois outras iniciativas deste tipo haviam sido tentadas na América Latina sem muito sucesso.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos parlamentares e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge desta divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborada e coordenada pelo

Ministério das Relações Exteriores. Mas seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. Com o aprofundamento da integração sente-se cada vez mais a sua influência no cotidiano das sociedades, exigindo posicionamentos claros de seus representantes. Sendo o Brasil o maior dos países do bloco, seus efeitos são proporcionalmente menores, mas não deixam de ter o seu peso.

Se retomarmos as tabelas 1 e 2, verificamos que à exceção de alguns poucos parlamentares, todos os representantes da seção nacional da CPC eram das regiões Sul e Sudeste e/ou de locais fronteiriços com os demais países do Mercosul. Essa distribuição é influenciada pelos impactos da integração nesses estados. O mesmo pode ser dito do representante de São Paulo, cuja preponderância na questão industrial e comercial é bem forte, servindo de estímulo para sua participação.

O fato dos legisladores serem de estados geograficamente ligados ao Mercosul, reflete o maior interesse da opinião pública em relação aos temas referentes à integração.

Outra explicação plausível para o desinteresse parlamentar é pensar a mobilização pela participação como uma reação comum dos atores negativamente afetados. Como no início, o processo de integração entre Argentina e Brasil produziu efeitos negativos difusos que se confundiam com a própria crise econômica, os atores sociais e políticos acabaram por minimizar sua importância e seu entusiasmo por tomar parte de suas negociações.

As negociações iniciadas com a Declaração de Iguazu, dando origem ao PICE, obedeciam a uma lógica restritiva de promover uma integração econômica por etapas, a partir de uma institucionalização reduzida e cuja atenção estaria concentrada na solução de questões técnicas. Havia uma preocupação em restringir a agenda de discussão aos temas econômicos, permitindo ao processo avançar com mais facilidade, ao lidar com temas de operacionalização relativamente mais simples.

Os instrumentos utilizados nessa estratégia negociadora, foram os Protocolos Bilaterais negociados por meio de uma articulação interburocrática entre os dois países. Quando a Comissão Mista de Alto Nível foi substituída pela Comissão de Execução, a condução das negociações ficou a cargo do Ministério das Relações Exteriores, garantindo a este órgão um espaço privilegiado na concepção e orientação política das discussões.

No Brasil, para aprimorar sua atuação, este Ministério estabeleceu vínculos com todos os ministérios da área econômica, principalmente com o da Fazenda, e com o setor que cuidava de assuntos de política externa do Banco Central, com a Comissão de Política Aduaneira e com a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).

O espaço de intervenção da sociedade restringiu-se ainda mais, ficando subordinado às necessidades das negociações. Isto refletiu-se também no próprio texto da Ata para Integração Argentino-Brasileira, onde desapareceu o princípio da participação de todos os setores das comunidades nacionais, presente na Declaração de Iguazu, mantendo-se apenas a referencia ao empresariado como o elemento ativo ou agente da integração, porém sem definir como este efetuará sua intervenção e nem a forma como se articularia com as agências estatais (MARIANO, 2000).

Percebe-se neste momento uma certa desvinculação do discurso, neste caso o da preocupação com a democracia, com a atuação prática, pois ao contrário do que se esperava, os avanços no sentido de uma integração econômica serviram para desencorajar a participação dos grupos organizados da sociedade.

Com o avanço do processo de integração a pressão por participação tornou-se gradativamente mais intensa, principalmente para os parlamentares, o que pode ser explicado pelo crescente temor da sociedade e de seus grupos organizados em relação aos efeitos do processo.

No entanto, essa mudança de atitude em relação ao Mercosul por parte dos parlamentares ainda foi lenta. No caso da oposição, as reações e mobilizações em torno da questão demoraram a aparecer. No caso do PT, por exemplo, somente em setembro de 1993 foi realizado o primeiro Seminário Nacional sobre o Mercosul com seus militantes (PT, 1993).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, eliminou qualquer referência sobre participação social, inclusive do empresariado, em contrapartida criou a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração que é o embrião da CPC do Mercosul. Esta Comissão era composta por doze legisladores, designados pelos seus respectivos Congressos para um mandato de dois anos. Tinha caráter consultivo. Sua função era analisar os resultados das negociações da Comissão de Execução, e fazer

previamente as recomendações necessárias antes de enviá-los aos respectivos Poderes Legislativos para serem aprovados.

Este caráter consultivo desvirtuou de certa forma o papel dos legisladores dentro na integração, ou seja, o de representar os interesses presentes na sociedade na medida do possível, impulsionando melhoras em sua qualidade de vida. Além disso, configurava-se um desequilíbrio dentro do processo, onde o Poder Legislativo não possuía capacidade de iniciativa, tornando-se um órgão de consulta do Executivo, sem obrigatoriedade e sem controle sobre o andamento das negociações realizadas no interior da Comissão de Execução.

Esse desvio de propósito e de funções da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração acabou se refletindo na sua substituta, a CPC do Mercosul, e influenciando o seu desenvolvimento, pois apesar de sua preocupação em ampliar seu espaço de poder dentro do processo decisório e de legitimar-se como representante da sociedade no Mercosul, ela ficou presa a uma "cultura"³⁰ de atuação anterior à sua própria criação. Este é um elemento importante para entendermos porque o seu discurso não se refletiu na ação prática de seus integrantes.

Houve um acomodamento dos parlamentares que transferiram para a CPC do Mercosul a mesma prática de participação. Este tipo de "adaptação" seria normal como passo inicial, porque permitiria dar continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido. No entanto, no caso específico da participação parlamentar, esta atuação anterior já não condizia com os objetivos gerais propostos nos discursos de seus membros. Com isso, ao invés de se garantir maior dinamismo à nova instituição, limitou-se desde o começo a sua amplitude, perpetuando antigas deficiências.

A CPC foi instituída pelo Capítulo VI, Artigo 24, do Tratado de Assunção, com a finalidade de "(...) facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum" (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Permanecia a característica de órgão consultivo. Essa Comissão não pertencia à estrutura institucional do Mercosul e sua função principal era acelerar a tramitação legislativa dos acordos estabelecidos pelas negociações referentes à integração. Contudo, neste mesmo documento fez-se a ressalva de que os "(...) Poderes

³⁰ Quando falamos de cultura neste contexto, estamos pensando na noção de cultura organizacional definida por Legro (1996).

Executivos dos Estados Partes manterão informados aos respectivos Poderes Legislativos sobre a evolução do Mercado Comum" (*Idem*), sem especificar como se daria esta troca de informações e nem qual seria concretamente o seu papel.

Esta indefinição manteve-se no Regimento Interno do GMC, que no seu Capítulo II, referente às atribuições e responsabilidades, afirma ser função deste "(...) estabelecer os vínculos necessários com a Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no artigo 24 do Tratado de Assunção" (GRUPO MERCADO COMUM, 1992), sem definir de que forma isso deveria ou poderia ser realizado.

Frente a este panorama difuso quanto às suas prerrogativas, os parlamentares designados para participar da primeira reunião da CPC, realizada em Montevideu em 6 de dezembro de 1991, aprovaram um Regulamento Interno no qual reafirmaram sua disposição de acompanhar as negociações, de impulsionar a aprovação dos acordos assinados no âmbito do Mercosul e de informar aos Congressos sobre o andamento do processo de integração. Além disso, estabeleceram que a Comissão deveria garantir a plena vigência das instituições democráticas (CARNEIRO, 1992), o que implicaria em médio prazo ampliar seu papel dentro do processo decisório.

O Regulamento da CPC é o documento que define e estabelece as atribuições e as intenções deste órgão em relação ao processo de integração. É a versão mais acabada da retórica parlamentar sobre o tema, durante o período de transição. Portanto, é o documento que formaliza o discurso defendido pelos Poderes Legislativos e sua agenda de atuação.

3.III - O divórcio entre discurso e prática

A composição da CPC definida no Artigo 2 de seu Regulamento é de até 64 parlamentares de ambas casas, sendo 16 representantes por país (com 16 suplentes) designados pelos Parlamentos nacionais. O mandato de cada integrante é determinado pelo seu respectivo Congresso, mas de preferência não pode ultrapassar os dois anos. Todos parlamentares que dela participam devem obrigatoriamente estar em exercício de seus mandatos (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1992).

No Artigo 3 de seu Regulamento a CPC reiterou seu caráter consultivo, com capacidade de deliberação e de formulação de propostas. Definindo como suas atribuições básicas (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1992):

- acompanhar o andamento da integração, mantendo os Congressos Nacionais informados sobre isso.

- levar a cabo as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul;

- pedir aos órgãos institucionais do Mercosul, informações sobre a evolução do processo de integração, especialmente no referente aos planos e programas de ordem política, econômica, social e cultural;

- criar submissões para a análise dos temas relativos ao atual processo de integração;

- emitir recomendações sobre a condução da integração, que posteriormente serão encaminhadas aos órgãos institucionais do Mercosul;

- realizar estudos necessários para a harmonização das legislações, propondo normas de direito comunitário referentes à integração e comunicando suas conclusões aos respectivos Paramentos;

- estabelecer relações de cooperação com os Paramentos de terceiros países e com entidades constituídas no âmbito dos demais esquemas de integração regional;

- assinar acordos sobre cooperação e ajuda técnica com órgãos públicos e privados, de caráter nacional, regional, supranacional e internacional;

- estabelecer relações com entidades privadas nacionais e locais, assim como com entidades e organismos internacionais, pedindo as informações e assessorias necessárias;

- aprovar o orçamento da Comissão e conseguir com os Estados seu financiamento.

Nem sempre estas atribuições se transformaram em realidade. A Comissão Parlamentar teve dificuldade para obter informações do Conselho e do GMC. Segundo o Deputado Federal Amaury Muller (1994) apesar das tentativas de contribuição da Comissão, esta recebeu suporte tímido do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, não chegando a se consolidar o diálogo efetivo entre essas duas instâncias; pouco fez no sentido da criação de um Parlamento regional, encontrando limites para sua própria operacionalização; e suas relações com entidades privadas eram muito limitadas, não havendo um bom intercâmbio de informações entre estas instâncias. Talvez o ponto mais

frágil da Comissão fosse a questão orçamentária, pois os parlamentares enfrentaram escassez de recursos para o bom desenvolvimento de seus trabalhos.

Muitas vezes os trabalhos realizados no interior da Comissão durante o período de transição não possuíam nenhum suporte financeiro da Câmara Federal ou do Senado, ou mesmo do governo, o que dificultava e limitava uma atuação mais eficaz porque os recursos da própria Comissão eram limitados (MULLER, 1994).

No que se refere à divulgação de suas Recomendações aos órgãos institucionais do Mercosul, a Comissão executava esta tarefa de acordo com suas limitações, mas de certa forma buscou criar mecanismos ou práticas que pudessem levar a isso, como é o caso da Resolução No. 004/92, a qual determina que todo tema a ser considerado no programa de trabalho das sessões seja informado ao GMC.

A Comissão obteve razoável sucesso com o trabalho de suas Subcomissões. Estas forneceram subsídios para a formulação de propostas para os representantes dos Poderes Executivos e auxiliaram os Seminários de discussão promovidos pela Seção Brasileira da CPC. Este foi um espaço importante de troca de informações com outros setores da sociedade.

As Subcomissões estabelecidas pela Comissão Parlamentar Conjunta, no artigo quarto de seu Regulamento, são:

- de Assuntos Comerciais;
- de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas;
- de Políticas Fiscais e Monetárias;
- de Transporte;
- de Política Industrial e Tecnológica;
- de Política Agrícola;
- de Política Energética;
- de Coordenação de Políticas Macroeconômicas;
- de Políticas Trabalhistas;
- de Meio Ambiente;
- de Relações Institucionais e Direito da Integração;
- de Assuntos Culturais.

Nota-se que apesar do discurso mais político da CPC no referente às suas atribuições, na prática as preocupações acabam se concentrando nas questões econômicas, pois a maioria das Subcomissões trata de assuntos comerciais e de infraestrutura, deixando-se as questões sociais em segundo plano.

São exemplos dessa preocupação econômica:

a) a Resolução No. 003/92 que apóia a preservação do cumprimento dos cronogramas previstos no Tratado. O que significa um aval às decisões tomadas na reunião de Las Leñas, relegando as discussões de caráter mais político e social para o período posterior à fase de transição, ou seja, depois de 31/12/1994.

b) a Recomendação No. 002/92, na qual a CPC sugere aos governos do Mercosul, entre outras coisas:

- estabelecer postos de controle único que agrupem todos os organismos de fronteira;

- ditar disposições normativas para que funcionários dos organismos de controle, cumpram funções específicas dos dois lados da fronteira em postos determinados para tais fins;

- harmonizar horários de trabalho entre os países membros no relativo aos funcionários que realizam controle na fronteira;

- harmonizar as disposições normativas para controles aduaneiros e outros organismos em postos fronteiriços dos países membros;

- recomendar aos Estados Partes que os organismos de controle de fronteiras realizem seminários em forma conjunta para preparar adequadamente aos funcionários ligados a tais serviços.

c) a Recomendação No. 003/92 refere-se às iniciativas para modificar a legislação sobre propriedade industrial nos Estados do Mercosul. A CPC decidiu constituir uma Subcomissão permanente para tratar desta questão e cujas funções eram, harmonizar as respectivas normas; compatibilizá-las com os acordos internacionais vigentes; e procurar que contribuam para a promoção da industrialização dos Estados membros, sobre a base de uma real e efetiva transferência de tecnologia aos setores produtivos.

A discussão sobre propriedade intelectual incorporou um aspecto importante da integração, que ficou relegado a um segundo plano durante o período de transição, referente à questão da cooperação científica e tecnológica. Os parlamentares recomendaram o estabelecimento de mecanismos cooperativos entre os países, a fim de coordenar e complementar as tarefas de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico, objetivando criar um Instituto Quadripartite de Regulamentação e controle da Propriedade Intelectual nos Estados Membros.

Embora essa questão fosse importante para o Mercosul e, principalmente para a promoção do desenvolvimento econômico dos quatro países, não foi implementada. Do lado parlamentar houve pouco empenho e preocupação com o andamento de sua recomendação.

A incorporação deste tema no Mercosul ficou a cargo do GMC, estando condicionada à agenda geral de negociações e ao desdobramento das mesmas. Em alguns momentos os parlamentares retomaram essa questão, mas sem uma ação concreta, mesmo porque a propriedade intelectual é um assunto bastante polêmico dentro dos próprios Congressos nacionais.

d) a Recomendação No. 001/93, tomada por ocasião da II Reunião Ordinária da CPC em Brasília (05/03/1993), tratou da "Política Compensatória para os Setores Sensíveis do Mercosul" considerando que a integração trará "(...) significativas desvantagens para alguns setores de suas economias, considerados "sensíveis" e que a implantação de políticas que amenizem estes problemas preservando e fortalecendo tais setores, é um imperativo do processo de desenvolvimento regional."

Os setores sensíveis para os parlamentares são os segmentos da economia negativamente afetados pela integração, representando danos econômicos e sociais para as respectivas sociedades. A sugestão dada foi aplicar uma política compensatória para esses setores, por meio de uma estratégia de reconversão produtiva, com promoção e financiamento do governo federal (que possibilitasse não só sua implantação, mas também lhe desse condição de sucesso).

Esta Recomendação também contém um documento denominado "Sugestões para uma Política de Defesa da Produção Agropecuária no Mercosul" que discute vários assuntos referentes ao setor primário, como a concorrência dentro do Mercosul, a ação

conjunta nos foros internacionais de comércio, a TEC, mecanismos de tributação compensatória, política tecnológica, regras de origem e política de reconversão. Esta ampla discussão visava minimizar os impactos negativos do Mercosul sobre o setor agrícola. Esta recomendação tampouco gerou efeitos práticos.

As Subcomissões elaboram os trabalhos que subsidiam as decisões e propostas da CPC. Seus integrantes reúnem-se sempre que necessário para a elaboração desses estudos ou pareceres. Cada Subcomissão é integrada por dois legisladores de cada país e seus alternos. Sua função é auxiliar a Comissão na sua tarefa de informar a sociedade e de criar canais de discussão e troca de informações com esta.

Por iniciativa da Seção Brasileira da CPC realizaram-se dois seminários na Câmara dos Deputados no Auditório Nereu Ramos, em Brasília - DF: "O Setor Primário no Mercosul", em 17/11/1993, e "O Mercosul e a Revisão Constitucional: A Experiência Argentina de Privatização" em 24/11/1993.

Quando analisamos o conteúdo das discussões da primeira audiência pública, alguns fatos chamaram a atenção. Em primeiro lugar, o discurso de abertura proferido pelo então presidente da Câmara, Deputado Inocêncio Oliveira, aponta para uma questão que tratamos reiteradamente neste trabalho: a da pouca importância aferida à CPC.

O citado deputado ressaltou em seu discurso a importância do Poder Legislativo, afirmando que "(...) se o Parlamento Latino Americano não for capaz de formalizar e viabilizar um projeto de integração dos países latino-americanos, para defender os interesses comuns dessa região, é melhor que se acabe, porque um parlamento moderno, não é mais aquele que discute e debate, mas aquele que decide e que induz" (OLIVEIRA, 1993). No entanto, em nenhum momento do referido discurso, o deputado fez alusão ao papel da CPC e nem à sua atuação, atendo-se àquilo que criticou: a discussão e debate apenas, sem referir-se a possíveis medidas concretas. O mesmo pode ser verificado no restante das exposições (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1993).

Na outra reunião, os participantes debateram sobre a experiência argentina de privatização, buscando nela elementos que pudessem ser utilizados pelo lado brasileiro, e principalmente, pelo Congresso Nacional na sua atuação dentro desse processo. Porém, chamou a atenção a semelhança no papel do Congresso argentino nas

privatizações com a sua atuação no Mercosul. Em ambos os casos seu papel foi de facilitador e acelerador das tramitações. Coube-lhe a tramitação da Lei de Reforma do Estado e da Lei de Emergência Econômica que garantiram ao Poder Executivo maior agilidade na implementação dos decretos-lei necessários para a execução das privatizações.

O Congresso acompanhava o processo, mas não o determinava, como demonstrou a exposição do Dr. Carlos Bastos que afirmou "(...) a partir da Lei de Reforma do Estado, que previa a criação de uma Comissão Bicameral, formada por Senadores e Deputados, para seguir todo o processo de privatização. A essa Comissão foi enviada permanentemente toda a documentação gerada, documentos, contratos de concessão. E toda a norma que tinha algo a ver com privatização, era enviada para a Comissão para a devida análise" (BASTOS, 1993).

As reuniões da CPC, de acordo com o Artigo 6 de seu Regulamento, ocorrem em cada país e de forma sucessiva e alternada, cabendo a sua presidência ao país que sedia o encontro. As reuniões podem ser ordinárias (ao menos duas vezes por ano e nas datas determinadas previamente) ou extraordinárias, de acordo com as convocações realizadas e assinadas pelos presidentes dos quatro países integrantes do Mercosul (Artigo 7). Esta convocação presidencial é nominal e feita com 30 dias de antecedência, devendo indicar data, horário e local do encontro, além do tema a ser discutido.

A fim de divulgar seu trabalho a CPC determinou, no Artigo 9 de seu Regulamento, que as sessões de suas reuniões sejam publicadas, a não ser quando há alguma decisão expressamente contrária, e em suas atas devem constar (Artigo 12) as recomendações aprovadas.

As decisões da CPC são tomadas por consenso entre as delegações de todos os países, expressas por meio de votação (Artigo 13). Antes das reuniões, os temas a serem discutidos e votados são distribuídos para quatro relatores, um de cada país, encarregados de emitir um parecer sobre eles no prazo de trinta dias. Em seguida, estes informes são distribuídos para as delegações aproximadamente 15 dias antes da sessão de votação (Artigo 14), para que possam avaliá-los e tomar posições.

O Artigo 16 do Regulamento refere-se à Mesa Diretora que é composta por quatro Presidentes (um de cada país) que se alternam de seis em seis meses e aos quais

corresponde um Vice-Presidente do mesmo país. Também fazem parte desta mesa, o Secretário-Geral e três Secretários Alternos (um de cada país), aos quais corresponde um Secretário Adjunto do mesmo país. Esta Mesa é eleita em sessão ordinária e possui mandato de dois anos. Os integrantes da CPC são escolhidos pelos respectivos Paramentos,

O Regulamento determina que tanto o Presidente quanto o Secretário-Geral deverão pertencer ao mesmo Parlamento Nacional, portanto ao mesmo Estado. A presidência da Comissão tem poder para instituir grupos de apoio técnico, enquanto órgãos consultivos especiais.

As prerrogativas do Presidente da CPC, segundo o Artigo 19 de seu Regulamento, são: dirigir e ordenar os trabalhos da Comissão; representá-la; informar aos demais membros da Comissão sobre toda a matéria recebida; designar os relatores para os pareceres; instituir os grupos de estudo para o exame de temas indicados; resolver as questões de ordem; convocar as reuniões da Mesa Diretora e da Comissão e as presidir; assinar as atas, recomendações e demais documentos; gerenciar doações, contratos de assistência técnica e outros sistemas de cooperação a título gratuito ante organismos públicos ou privados, tanto nacionais como internacionais; e realizar todas as ações necessárias para o bom desempenho das atividades da Comissão.

Já as funções do Secretário-Geral, determinadas pelo Artigo 21, são: auxiliar a presidência na condução dos trabalhos; agir como secretário nas reuniões da Comissão e na elaboração das respectivas atas; preparar a redação final das recomendações e fazê-las tramitar; coordenar e arquivar a documentação; e coordenar o funcionamento dos grupos de estudos.

Todas essas disposições presentes no Regulamento da CPC foram elaboradas com o intuito de garantir um funcionamento adequado aos seus propósitos. Entretanto, o desenvolvimento de seus trabalhos não atendeu ou alcançou a influência esperada, e sua participação não materializou seus objetivos iniciais, pelos menos os presentes em sua retórica discursiva.

Ao longo do período de transição a Comissão realizou algumas reuniões nas quais formulou Recomendações e Resoluções. A quantidade desses encontros foi reduzida e suas conseqüências limitadas. Em geral, estas propostas concentravam-se nas

questões econômicas e comerciais (ou sobre problemas de infra-estrutura), geralmente buscando saídas para facilitar e aprofundar a integração tal como estava sendo conduzida pelo Poder Executivo, apesar das críticas presentes nas declarações de seus membros quanto a isso.

Segundo o Senador Dirceu Carneiro, o Tratado de Assunção concentra-se no aspecto mercantil, portanto quando se pensa num projeto mais ambicioso como é o do Mercosul, esse Tratado deveria ser considerado como algo preliminar, a ser complementado ao longo do tempo e pela atuação dos atores, como os parlamentares que trariam para o âmbito da integração questões mais amplas (CARNEIRO, 1994).

Embora tenham prevalecido as preocupações com os aspectos econômicos, a CPC afirmou reiteradas vezes sua preocupação com a defesa da democracia e suas instituições, assim como a obediência e respeito aos direitos humanos. Estas questões foram temas de várias resoluções e recomendações, como podemos ver no caso:

a) da Resolução No. 001/92 tomada na reunião de 13 a 15 de maio de 1992, que: condena a continuidade das violações de liberdade, de democracia e dos direitos humanos pelo Poder Executivo do Peru em seu país; envia nota de solidariedade ao povo peruano por meio de seu respectivo Congresso; reafirma a vigência plena da democracia como um meio possível de eliminar a pobreza, a injustiça social e a corrupção na América Latina;

b) da Recomendação No. 004/92, onde afirma considerar o processo de integração do Mercosul como conseqüência direta da democratização do continente e especialmente do Cone Sul. Os parlamentares propuseram como medida para evitar as agressões que o sistema constitucional estava sofrendo no continente Latino Americano, o fortalecimento das instituições jurídicas em vigor nesses países. Para tal, a CPC recomendou aos governos do Mercosul a assinatura de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção no qual fosse estabelecido como condição para ser membro do Mercosul a vigência das instituições democráticas e ao cumprimento dos acordos de direitos humanos em seus respectivos territórios.

c) da Recomendação No. 004/93, onde a CPC reafirma "(...) sua inquebrantável convicção de que a plena vigência do sistema democrático nos Estados Partes é condição imperativa para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, em

conformidade com a Recomendação No. 004/92, adotada na cidade de Córdoba, na Argentina, em 22 de maio de 1992, e com a Resolução No. 001/93, adotada em Brasília, em 5 de março de 1993". Também renova seu "(...) compromisso de zelar pelos interesses das sociedades participantes do processo de integração, no exercício de sua precípua função de órgão representativo dos povos envolvidos".

Apesar de todas essas Resoluções e afirmações, pouco tem sido feito no sentido de ampliar a participação parlamentar dentro do processo de integração. As razões disso serão analisadas em outro capítulo, no momento é importante frisar que esta ênfase na importância da democratização do Mercosul e de sua estrutura institucional não saiu do plano do discurso.

Na verdade pouca atenção foi dada às questões de interesse para a sociedade em geral, como são os temas referentes à política trabalhista e à ambiental, por exemplo. Sobre essas matérias a Comissão fez algumas alusões sem se aprofundar realmente nos temas ou formular propostas mais acabadas. No final do período de transição, os parlamentares constataram a pouca interação entre a CPC e as instâncias do Mercosul constituídas por outros representantes sociais, como o SGT-11, do qual participavam as centrais sindicais e representantes empresariais.

Na sua Resolução No. 002/93, a CPC decidiu incluir o tema das políticas trabalhistas na pauta de sua III Reunião Ordinária, por considerar que este tema e tudo o que engloba (salários, seguridade social, política de emprego, etc.) possui enorme significação para a boa marcha do processo de integração, assim como a necessidade de estabelecer mecanismos claros de proteção aos direitos dos trabalhadores.

No entanto, a Ata da Sessão da Mesa Diretora da CPC, referente à reunião realizada em Montevideu (03/12/1993), mostra que as discussões centraram-se em considerações genéricas sobre o tema, resultando na seguinte declaração: "A Mesa Diretora da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, reunida em Montevideu no dia 3 de dezembro de 1993, acorda:

I. Ratificar sua vontade de participar na consolidação e desenvolvimento do processo de integração iniciado com o Tratado de Assunção, para o que resulta de especial relevância o cumprimento do Cronograma acordado pelos quatro Chefes de Estado em Las Leñas. Igualmente, expressa sua vontade de continuar com os esforços

que possibilitem as harmonizações de nossas legislações e o estudo das assimetrias que dificultam o processo integrador,

II. Contribuir para o desenvolvimento de políticas integracionista que impliquem uma ação conjunta dos quatro países frente às novas formas de relacionamento econômico-comercial que se registram no mundo.

III. Avaliar o trabalho realizado até esta data, para conseguir que a Comissão Parlamentar possa cumprir cada vez com maior eficácia os objetivos e metas do Tratado de Assunção".

Outra Recomendação que faz referência a esses temas é a No. 005/92, na qual a CPC se declarou atenta aos enormes e crescentes impactos ambientais negativos do planeta e preocupada com as dificuldades no processo de negociação iniciado no marco da preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92). A Comissão recomendou aos governos do Mercosul que se esforçassem ao máximo para garantir o sucesso dessa Conferência, pois seria uma grande oportunidade para a comunidade internacional encontrar soluções aos graves problemas ambientais e de desenvolvimento.

A Recomendação No. 006/92 vai no mesmo sentido, sugerindo aos Estados do Tratado de Assunção a assinatura e ratificação do "Convênio da Basiléia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços dos Dejetos Perigosos e sua Eliminação", concluído na Cidade de Basiléia, em 22 de março de 1989.

3.IV – Síntese do período

Devemos lembrar que o intuito central da CPC era levar para o âmbito da integração as questões que refletissem as preocupações sociais, e criar canais de expressão das demandas presentes na sociedade. Mas não foi esse o caminho trilhado pelos parlamentares nas suas participações, fragilizando com isso seu papel que ficou restrito ao de um órgão de aprovação de decisões tomadas por terceiros.

Durante o período de transição a CPC buscou cumprir com aquilo que os representantes do Poder Executivo haviam designado como sendo sua função, acompanhando as negociações quando solicitada. Porém, não se envolveu no andamento do processo, isto é, os parlamentares não incorporaram a questão do Mercosul como um tema relevante em sua agenda de trabalho. Dois fatos demonstram bem essa alienação:

em primeiro lugar, a não participação nas negociações referentes à futura institucionalidade do Mercosul, desenvolvidas pelo grupo Ad Hoc de Assuntos Institucionais; e a falta de legitimidade da Seção Nacional dessa comissão dentro do próprio Congresso brasileiro.

A intervenção nos trabalhos desse grupo Ad Hoc teria sido uma boa oportunidade para os parlamentares modificarem sua situação na estrutura institucional do Mercosul. Dois pontos relevantes de suas recomendações e resoluções, além do próprio regimento, poderiam ser abordados e negociados: a participação no processo decisório, deixando de ser apenas uma instância de consulta, e a criação de um parlamento regional.

Os parlamentares poderiam barganhar pela uma ampliação de seu espaço de participação e tornar as consultas à CPC obrigatórias e prévias às decisões. Quanto à institucionalização do parlamento, seria uma negociação improvável naquele momento, mas poderia haver esforços no sentido de introduzir essa questão na agenda de discussão geral.

Os membros da CPC demonstraram, ao longo do período de transição, desconforto devido à sua subordinação em relação aos representantes do Poder Executivo, pelo menos em seus discursos. Não se mobilizaram para reverter esta situação e nem tampouco souberam aproveitar as oportunidades de alterar isso, chegando a transparecer em algumas declarações sua conformidade.

O senador Lúdio Coelho, por exemplo, foi presidente da seção brasileira da CPC, mas considera o Mercosul um assunto de competência do Executivo. A sua percepção é que a intervenção parlamentar acaba “atrapalhando” o governo (COELHO, 2000).

Essa visão do papel do Parlamento nas relações internacionais também prejudica a legitimidade da CPC dentro do próprio Congresso brasileiro. A presidência do Congresso não entendia ao certo seu papel e função e, muitas vezes, ignorou sua presença, não encaminhando os projetos e documentos referentes ao Mercosul, para sua apreciação. (REDECKER, 2000; COSTA FILHO, 2000; DRUMMOND, 2000).

Durante o período de transição a Seção Brasileira da CPC foi vista com estranhamento dentro do Parlamento, o que pode ser explicado por uma percepção de falta de necessidade: a formulação da política externa é feita pelo Poder Executivo e seu

acompanhamento pelas comissões competentes (de Relações Exteriores da Câmara e do Senado). Não haveria razão para criar uma instância para tratar do Mercosul. Tanto é assim que a Seção Brasileira da CPC não foi instituída pelo Congresso brasileiro, mas pelo CMC do Mercosul, cabendo ao Parlamento apenas indicar seus participantes de acordo com seu regulamento interno.

A conseqüência mais importante dessa situação, durante o período de transição, foi o desconhecimento dentro do Congresso do da Comissão. Os parlamentares não tinham clareza quanto a sua função e importância, especialmente os que dela não participavam. O deputado federal José Machado (PT-SP), por exemplo, embora tenha sido líder do seu partido na Câmara no mesmo período em que o deputado federal Miguel Rossetto (PT-RS) era membro da CPC, e com o qual tinha um relacionamento próximo, desconhecia a forma de funcionamento da referida comissão, afirmando que esta era uma subcomissão da Comissão de Relações Exteriores, sem poder para encaminhar diretamente projetos para aprovação, passando para outras comissões sempre que necessário (MACHADO, 1999).

A análise das Recomendações e Resoluções elaboradas pela CPC demonstrou que suas propostas foram sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul. Desta forma, a ação desse órgão não representou uma inovação dentro das negociações, pois não introduziu de forma específica e eficiente novos temas.

Ao final do período de transição pouca coisa mudou. Na IV Reunião do Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais (Brasília, dias 28 e 29 de setembro de 1994), a única referência à CPC foi feita no item C, sobre *Órgãos da Futura Estrutura Institucional do Mercosul: Tipo e Atribuições*. Neste determina-se que na futura estrutura institucional do Mercosul "(...) serão incorporadas à estrutura orgânica do Mercosul a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta. Considerando-se também a possibilidade de criação de um Foro Consultivo Econômico-Social".

Esta recomendação foi incorporada pelo Protocolo de Ouro Preto, que no seu Capítulo 1, Artigo 1 determina que a CPC passa a ser órgão da estrutura institucional do Mercosul, delimitando na sua Seção IV seu caráter e funções ao longo de seus artigos:

- Artigo 22: "A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul".

- Artigo 23: "A Comissão Parlamentar Conjunta será integrada por igual número de parlamentares representantes dos Estados Partes".

- Artigo 24: "Os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta serão designados pelos respectivos Parlamentos Nacionais, de acordo com seus procedimentos internos".

- Artigo 25: "A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo³¹. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários".

- Artigo 26: "A Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum".

- Artigo 27: "A Comissão Parlamentar Conjunta adotará seu Regimento Interno".

Isto provocou críticas por parte de alguns políticos, como a deputada Sandra Starling (PT) que em nota de rejeição ao Protocolo de Ouro Preto, justificou sua posição argumentando que essa escolha institucional "(...) fere frontalmente o princípio constitucional da separação entre os Poderes, na medida em que subordina os parlamentares dos quatro países às exigências e aos ditames de um órgão composto por seus ministros da Economia e das Relações Exteriores" (STUART, 1996).

O artigo 26 para a deputada precarizava o poder da CPC dentro da nova estrutura institucional e decisória do Mercosul. Na sua opinião o Mercosul deveria inspirar-se no modelo da União Européia onde "(...) o Parlamento Europeu exerce um controle rigoroso sobre a Comissão (órgão executivo da Comunidade) podendo inclusive através de uma moção de censura destituir todos os seus membros. Além disso, ele aprova o orçamento da Comunidade podendo reformulá-lo completamente. De fato, o poder do

³¹ Artigo 2 do Protocolo de Ouro Preto determina que "do órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul".

Parlamento Europeu é de tal ordem que ele já obrigou o próprio Conselho de Ministros (órgão máximo da Comunidade) a rever algumas de suas políticas.

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

Esse mesmo tipo de ressalva foi feita pelo redator do parecer, sobre o Protocolo de Ouro Preto, da Comissão de Relações Exteriores do Congresso, Deputado Franco Montoro, que em seu texto destacou o fato dessas Recomendações estarem destituídas de obrigatoriedade, resultando em restrição ao poder da CPC para influir diretamente nos rumos do Mercosul.

Além da incorporação da CPC na estrutura institucional, o Protocolo de Ouro Preto criou duas novas instâncias: o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). A incorporação dessas duas comissões à estrutura orgânica do Mercosul se deu de forma muito diferente, enquanto a CPC, apesar de seus esforços e trabalhos ao longo do período de transição, permaneceu como órgão consultivo, a recém criada Comissão de Comércio possui caráter decisório, tendo poder real na tomada de decisões da integração. O FCES será tratado de forma mais aprofundada no capítulo 7.

Este fato não mobilizou os parlamentares, no sentido de buscarem criar um espaço dentro da estrutura decisória do Mercosul, houve resignação quanto ao papel do Poder Legislativo dentro desse processo. A CPC incorporou no seu novo Regimento Interno, de 3 de agosto de 1995, o Artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto (GARCIA JÚNIOR, 1997).

O Deputado Franco Montoro, relator do parecer da Comissão de Relações Exteriores do Congresso brasileiro sobre o Protocolo de Ouro Preto, ao mesmo tempo em que apontou para os riscos de seu arranjo institucional, recomendou sua aprovação e

fazendo a ressalva de que os seus rumos seriam definidos exclusivamente pela negociação dos Executivos nacionais, afastada a participação direta dos Parlamentos ou das populações nas decisões relacionadas à integração, já que seus órgãos representativos, a CPC e o FCES, têm funções meramente consultivas (STUART, 1996).

A nova etapa inaugurada pelo Protocolo de Ouro Preto também não alterou a "cultura" de atuação. Os parlamentares iniciaram suas atividades em 1995 sem uma pauta definida e objetivos claros. Isto evidenciou-se na V Reunião realizada pela CPC, em agosto desse ano. Nessa mesma reunião os parlamentares acordaram três objetivos imediatos para a Comissão: a instrumentalização do papel da CPC na estrutura institucional do Mercosul; tentar melhorar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul; e, identificar os temas prioritários que deverão ser tratados pela Comissão na nova etapa de integração.

Estes elementos indicam uma falta de continuidade com os trabalhos desenvolvidos durante o período de transição, além disso, indicam a ausência de uma estratégia ou plano de trabalho de longo prazo que possibilitasse uma ação mais eficaz e um fortalecimento do Poder Legislativo dentro do processo de integração do Mercosul.

Talvez por isso mesmo os Presidentes tenham declarado em um Comunicado feito em Assunção, no dia 1º de julho de 1993, que "(...) manifestavam sua satisfação pelo trabalho desenvolvido pelos legisladores dos quatro países no seio da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul".

CAPÍTULO 4. A PARTICIPAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS NO SUBGRUPO DE TRABALHO-11

A participação das centrais sindicais no SGT-11 esteve dividida em duas posições básicas: a nacional, mais voltada para os interesses internos dessas instituições e dentro da lógica trabalhada por Rogowski; e a internacionalista, onde se enfatizou a lógica da cooperação e da integração regional como instrumentos para a promoção do bem-estar da sociedade da região.

Dentro desta duplicidade de postura, a atuação das centrais sindicais desses países também se deu em dois planos: como centrais sindicais nacionais que atuam no âmbito de seus respectivos Estados nacionais e que realizam alianças dentro desta esfera; e como membros da CCSCS (Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul), onde a cooperação pressupõe interesses comuns e conciliáveis.

Nesta análise focamos nossa atenção na segunda dimensão, de integrantes da CCSCS, que inaugurou um novo âmbito e uma nova lógica de participação e, ao mesmo tempo, representou a pretensão das centrais sindicais de harmonizar sua atuação na esfera nacional. Essa participação, que chamaremos de regional, surgiu antes da criação do Mercosul, iniciando-se com a formação da CCSCS. Foi criada em 1986 por iniciativa da ORIT/CIOSL, num contexto de redemocratização da América Latina e da crise da dívida que vinha atormentando a região desde 1982. Participaram da sua fundação a COB boliviana, o MIT paraguaio, que mais tarde mudou de nome para CUT, a CNT e CDT chilenas, que posteriormente se fundiram na CUT chilena, a CGT argentina, o PIT-CNT uruguaio e a CUT e CGT brasileiras³².

Nos primeiros anos de atividade da CCSCS suas preocupações se centraram nos temas referentes à democratização e às políticas econômicas aplicadas pelos países do Cone Sul, e da América Latina em geral, com a intenção de controlar a inflação e promover o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Um dos principais motivos de criação da CCSCS era a desconfiança que as centrais sindicais tinham em relação às políticas que estavam sendo adotadas pelos seus

³² A Força Sindical brasileira aderiu depois à CCSCS.

governos e com os impactos destas sobre o mercado de trabalho. Como essas políticas eram tomadas individualmente por cada país, e variavam os seus conteúdos, isto limitava a atuação conjunta no interior da CCSCS porque estimulava a diversidade de interesses internos e nacionais das centrais.

Assim, somente com a intensificação do processo de integração regional, que teve por marco a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, dando origem efetiva ao Mercosul, houve a consolidação da CCSCS (CASTRO, 1994). Criou-se, porém, uma situação bizarra, pois nem todos os países onde estavam localizadas as centrais sindicais representadas na CCSCS, estavam envolvidos com o projeto do Mercosul.

Por esse motivo, foi formada em maio de 1992 a Comissão Mercosul, no âmbito da CCSCS, que ficou encarregada de tratar especificamente dos problemas do bloco regional, e da qual não participavam a COB e a CUT chilena.

A CCSCS, e grande parte das centrais, intuíram que o Mercosul e os processos mais amplos que ele refletia, como a formação de blocos regionais, a globalização da economia, etc., implicavam em desafios inusitados para o movimento sindical. Inaugurava-se uma nova fase da atuação sindical que não corresponderia a atuação tradicional destes movimentos. Além disso, esse novo espaço requeria uma nova forma de organização e uma nova retórica que fundamentasse suas ações.

Parece razoável aceitar que a saída encontrada pelo sindicalismo do Cone Sul, para esse desafio apresentado pela integração regional, foi reforçar a CCSCS como instituição sindical supranacional e, ao mesmo tempo, adotar um discurso e uma retórica de defesa de um projeto "bolivariano" de integração.

Para melhor entendermos esta articulação sindical no nível regional e a tradução disto na sua atuação dentro do SGT-11, optamos por dividir este capítulo em duas partes: na primeira trataremos especificamente da formação da CCSCS e como as centrais se articularam no seu interior; enquanto na segunda parte, analisaremos como esse arranjo dentro da CCSCS se comportou nas negociações do SGT-11.

4.1 - A CCSCS e o seu projeto bolivariano

Como vimos, a CCSCS foi criada em 1986 com o fim de promover respostas sindicais à crise econômica pela qual passavam os países da região. O aspecto mais

importante, contudo, foi o fato dela ter representado um passo importante do movimento sindical da região no sentido de uma atuação conjunta e cooperativa.

Desde seu início, a CCSCS foi marcada por um discurso que chamamos bolivariano, de defesa da integração regional como forma de superar o atraso e promover o desenvolvimento da região. Porém, na prática, sua agenda era muito mais limitada e estava baseada na troca de informações e experiências, na elaboração de plataformas reivindicativas que atendiam aos interesses individuais das centrais e aos interesses que eram vistos como comuns a estas, e formulavam respostas aos desafios apresentados pelo novo cenário internacional que estava se articulando naquele momento (PADRÓN e RODRIGUEZ, 1992).

Considerando as diferenças (históricas, ideológicas e de interesses) existentes entre as centrais sindicais, podemos entender porque a CCSCS acabou se tornando palco de uma discussão de intenções e projetos vagos, sendo ambiciosos demais e pouco factíveis, como o caso de sua proposta de "integração bolivariana".

Essa proposta representava um projeto alternativo de integração regional ao acordado no Tratado de Assunção. A viabilidade dessa proposta, portanto, era quase inexistente devido às suas pretensões. No entanto, era suficientemente ampla para permitir que os diferentes interesses das centrais sindicais pertencentes à CCSCS pudessem ser contemplados e era um ponto em que todas concordavam: a integração regional tal como estava sendo realizada pelos governos favorecia os interesses econômicos em detrimento das questões sociais, sendo uma obrigação para o movimento sindical propor uma alternativa de integração onde a finalidade última fosse o bem-estar da população da região.

Como foi afirmado no 4º Congresso da CUT (CONCUT) de 1991, o ideal para a região seria um "sindicalismo sem fronteiras", o que parece ser indício de que o movimento sindical reconhecia a necessidade de se adaptar a um novo ambiente onde as ações individuais dariam lugar a uma coalizão transnacional.

O intergovernamentalismo liberal considera que o aumento das relações transnacionais acaba aproximando os grupos nacionais com interesses semelhantes, e estes formariam coalizões também no âmbito transnacional, o que acabaria estimulando a cooperação regional.

No caso das centrais sindicais podemos considerar que a integração regional foi um estímulo para que estas se aproximassem e tentassem atuar de forma conjunta visando atingir seus interesses. Além disso, essa articulação transnacional acaba legitimando o processo de integração e estimulando-o porque demanda novas medidas e a ampliação da participação.

Apesar das diferenças de contextos nacionais, os diagnósticos feitos por cada uma das centrais sindicais dos quatro países, que tomaram parte no Mercosul, a respeito da integração regional, são muito semelhantes entre si no nível do discurso. Todas concordam que a integração regional pode ser um elemento positivo na promoção do desenvolvimento econômico e social da região, ao mesmo tempo concordam na crítica contra a forma como essa integração estaria sendo feita. As centrais consideram que o Mercosul ficou inteiramente voltado para as questões econômicas em detrimento das questões sociais.

Na sua análise as centrais fizeram uma divisão na história da integração distinguindo dois momentos principais: o primeiro iniciou-se com a assinatura do PICE em 1986, pelos presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raul Alfonsín, respectivamente; enquanto o segundo teve como marco inicial o estabelecimento do Tratado de Assunção em 1991 que criou efetivamente o Mercosul e contou com a participação, além dos presidentes do Brasil e Argentina, Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem, dos presidentes do Uruguai e Paraguai, Luis Alberto Lacalle Herrera e Andrés Rodríguez.

Essa caracterização do processo de integração pode ser encontrada de forma clara, por exemplo, em documento preparado pelo Grupo de Trabalho Mercosul da CUT (CUT, 1992). Segundo sua análise, prevaleceram durante o primeiro período da integração do Cone Sul tanto as motivações políticas, que procuravam garantir uma maior legitimação para a redemocratização em andamento no Brasil e na Argentina, como as econômicas, que buscavam criar algum tipo de complementaridade entre as economias dos dois países.

Já a avaliação feita sobre o segundo momento da integração do Cone Sul foi francamente negativa. Esta avaliação coincide, de forma geral, com o que a CCSCS pensa do Mercosul, o que é revelado, por exemplo, no documento resultante de sua

Conferência Regional de Integração Latino Americana de 1991. Ambas as organizações identificam uma sobreposição entre os processos de integração e de abertura econômica.

Esta abertura econômica seria reflexo de um modelo neoliberal, alternativo ao nacional desenvolvimentismo que dava sinais de esgotamento e à estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações. De acordo com a carta das centrais sindicais enviada aos presidentes dos países do Mercosul, em dezembro de 1992, a adoção dessa estratégia econômica teria levado a uma verdadeira "guerra comercial", onde cada governo adota medidas para melhorar sua posição competitiva, o que estaria em contradição com o espírito do Mercosul, que previa a formação do mercado comum através da coordenação e da liberalização (CCSCS, 1992).

Se num primeiro momento parece existir essa contradição e, portanto, seria uma irracionalidade na ação desses Estados, a realidade demonstrou-se bem diferente. Graças à adoção de uma mesma linha estratégica em todos os países da região foi possível criar um contexto mais favorável à integração.

Como afirma a teoria intergovernamentalista liberal, os interesses comuns seriam estimulantes para a integração, e não o contrário. A definição de preferências nacionais semelhantes fortaleceria as opções políticas adotadas, diminuindo a necessidade de ampliar as bases de apoio nacionais.

As centrais não perceberam que a "lógica comercial" do Mercosul, apesar de aparentemente contraditória, fortalecia de tal forma a coalizão vencedora (da qual faziam parte os governos) que levava a excluir a participação de atores sócio-políticos que pudessem questioná-la, favorecendo a "prevalência dos interesses empresariais e governamentais" (CCSCS, 1991), criando com isso um "déficit democrático", como está proclamado na carta de Jair Meneguelli, então Presidente da CUT, ao Ministro das Relações Exteriores, o Embaixador Celso Amorim (MENEGUELLI, 1994).

O momento de formação do Mercosul pode ser tratado como um momento de definição de coalizões nacionais e transnacionais:

a) as nacionais: estavam divididas em dois grandes grupos, a dos defensores da liberalização e abertura econômica, que teria por porta-voz os governos; e a dos defensores de um maior protecionismo e de políticas mais voltadas para as questões sociais, e cujos porta-vozes seriam as centrais sindicais;

b) as transnacionais: reagrupariam ao nível do Mercosul essas mesmas coalizões nacionais.

Como no âmbito interno venceram as coalizões do governo, no tocante ao Mercosul a situação não foi diferente. Entretanto, a coalizão perdedora teria que ter algum estímulo para aceitar a continuação desse jogo político, o que significa, que esta não era uma situação de soma zero, onde quem perde, perde tudo.

Para os governos, era interessante incluir as centrais dentro de sua negociação interestatal porque isto legitimava o processo de integração frente à opinião internacional e lhe garantia um mínimo de interlocução com a oposição.

As centrais sindicais, por seu lado, não haviam obtido sucesso com suas estratégias nacionais, e consideraram positiva a possibilidade de ampliar sua esfera de participação, mesmo que no nível regional.

Essa reorganização sindical supranacional resultou numa ação positiva porque as centrais conseguiram, de fato, articular seus interesses e formularem algumas propostas, definindo uma linha de ação. O melhor exemplo dessa definição de interesses, além da defesa conjunta de um discurso integracionista aos moldes bolivarianos, foi a formulação da Carta de Direitos Fundamentais proposta pela CCSCS, que chegou a ser considerada como um esboço inicial do que futuramente seriam os direitos coletivos dos trabalhadores do Mercosul.

A proposta de criação de uma carta social foi do PIT-CNT que em documento elaborado em 1991, propôs como um elemento da estratégia sindical frente à integração a "elaboração de uma carta social com os direitos de todos os trabalhadores dos quatro países que, por um lado, contemple as situações mais benéficas e, por outro, as melhore, na medida que aspiramos a um modelo de desenvolvimento que desenvolva as condições de vida dos trabalhadores" (PIT-CNT, 1991).

A proposta da Carta foi incorporada na estratégia das centrais do Cone Sul, e a idéia básica por trás dela seria a de garantir condições iguais de trabalho e de direitos para todos os cidadãos do Mercosul. De acordo com os objetivos estabelecidos pela estratégia sindical, a Carta foi apresentada como com instrumento de construção de um "espaço social" para o bloco regional, onde a referência para sua elaboração seria o

“conjunto de convênios e recomendações da OIT que garantem os direitos fundamentais dos trabalhadores” (CCSCS, 1993).

As discussões em torno da Carta serão analisadas na segunda parte deste capítulo. Nesta parte iremos nos deter na importância desta enquanto proposta do movimento sindical. Em primeiro lugar, a Carta foi importante porque era uma tentativa de pôr em prática o discurso sindical, e por outro lado, era um elemento que induzia as centrais a negociarem entre si seus interesses individuais.

Outro ponto que deve ser destacado, no que se refere à Carta, é que ela já tentava incorporar a nova lógica de ação sindical, aceitando a idéia de um sindicalismo que ultrapassa as fronteiras nacionais. Na sua Seção IV, que trata dos direitos coletivos o Artigo 40 estabelece que “os sindicatos e demais organizações sindicais podem ser nacionais ou internacionais” (*Idem*).

Este “sindicalismo sem fronteiras” pode, contudo, criar uma situação delicada, já que os números absolutos de sindicalizados em cada país varia consideravelmente, o que também acabaria se refletindo na influência de cada classe trabalhadora nacional sobre a ação sindical. Portanto, o “sindicalismo sem fronteiras” seria provavelmente muito menos interessante para, por exemplo, os trabalhadores do Paraguai do que para os brasileiros. Certamente este aspecto é da maior importância no caso em que o foco de análise seja a possibilidade de coalizões de classe supranacionais.

Outro problema desse “sindicalismo sem fronteiras” é o fato de que muitas vezes os interesses de uma central são incompatíveis com os das demais. Essa questão é delicada porque se o posicionamento é de defesa deste tipo de atuação sindical então, as ações governamentais ou empresariais que provocam perdas de um lado mas geram ganhos do outro não podem ser consideradas como negativas porque no âmbito regional não alteraram nada. Contudo, é difícil para o movimento sindical nacional aceitar essas perdas (BIANCHI, 1995).

O “sindicalismo sem fronteiras” eficaz, segundo a visão de Genaro (GENARO, 1995) seria aquele em que as posições e reivindicações dos sindicatos de um país fossem apoiadas e partilhadas por outros sindicatos do mesmo setor nos outros países. O exemplo dado seria a promoção de uma greve conjunta nos diferentes países como protesto por alguma medida tomada pela empresa que afete o conjunto dos trabalhadores

da região. Esta idéia de mobilização sindical conjunta esbarra na dificuldade de organizar e mobilizar uma greve dessa amplitude, ainda mais porque normalmente os efeitos e interesses são diferentes em cada país.

O movimento sindical também teve que fazer face à sérias dificuldades, tanto no âmbito da CCSCS como das diferentes centrais, para atuar no Mercosul, e uma dessas dificuldades diz respeito à pouca "materialidade" da CCSCS. Ou seja, essa organização existe apenas na medida em que realiza reuniões e elabora documentos, sem possuir mecanismos que possam garantir a continuidade de seus trabalhos. Assim, se numa reunião uma decisão for tomada, não existe nenhuma garantia de que ela seja implementada depois (TESCH, 1996).

No entanto, essa falta de regras não impediu a cooperação entre as centrais sindicais, em primeiro lugar porque as decisões tomadas no interior da CCSCS eram tão genéricas e amplas que acabavam por contemplar de alguma forma os interesses de todas elas.

Talvez o problema da pouca materialidade tenha tido reflexos mais negativos sobre a própria ação das centrais que fica mais "frouxa" dentro de uma estrutura pouco rígida, pois quanto mais regras existirem para regulamentar a participação dos atores, mais certas têm em relação ao comportamento dos demais, e mais confiança eles possuem para cooperarem.

Essa suposição defendida pela teoria intergovernamental liberal pode ser bem analisada no Mercosul no caso dos governos. Mesmo não existindo instituições supranacionais, os governos dos quatro países elaboraram um arranjo institucional baseado na negociação interestatal, a fim de criarem garantias mínimas que pudessem consolidar e assegurar suas ações.

De acordo com essa teoria, o maior problema da cooperação entre os Estados, ou quaisquer atores, é a insegurança quanto às ações dos demais. Se existirem regras claras e os custos de "trapacear" forem muito altos, provavelmente os atores se sentirão mais seguros para cooperarem.

Outro elemento que influencia a capacidade ou potencialidade de cooperação é o grau de interesse dos atores envolvidos. Para as centrais sindicais da região, provavelmente o fator que mais contribuiu para sua participação no Mercosul foi uma

constatação pragmática, pois as centrais acabaram concluindo que o processo de integração regional, no momento, era irreversível. Portanto, racionalmente, a fim de evitarem perdas e poderem conquistar alguns benefícios, avaliaram que não podiam simplesmente reduzir sua atuação a denunciar o Mercosul, mas, ao contrário, deviam participar dele. Como afirmou uma assessora da Força Sindical: "a opção era entre criticar de fora ou criticar de dentro" (MONTEIRO, 1996).

Assim sendo, a motivação para a participação resultou mais da constatação de uma realidade, do que de um interesse real por parte das centrais. Contudo, esta falta de interesse não ocorreu somente com as centrais sindicais, o Mercosul em geral foi marcado pelo pouco interesse e pelo desconhecimento por parte da sociedade.

De todos os países, o Uruguai é provavelmente aquele onde o interesse pelo Mercosul foi e é maior. O que seria de se esperar, já que provavelmente, é o país onde mais fortemente se fizeram sentir os efeitos do bloco regional.

Na Argentina o interesse pelo Mercosul também foi relativamente grande, mesmo que em grau menor do que o uruguaio, o que em grande parte, reflete os importantes impactos que a integração teve sobre esse país. O Brasil, dos quatro países envolvidos com o Mercosul, em compensação, é aquele onde o interesse pelo bloco parece ser menor. O que mais uma vez reflete o menor grau de importância que tem tido a integração regional sobre o conjunto da vida do país. Até o momento, seus efeitos se concentraram em certas regiões, sobretudo o Sul e o Sudeste, e em alguns setores.

Esta situação confirmaria algumas das hipóteses discutidas por correntes teóricas ligadas ao tema da integração regional. Segundo estas teorias, a participação ativa de atores políticos, econômicos, sociais e institucionais seria parcialmente proporcional às vantagens advindas do processo de integração. Ou seja, o grau de participação e cooperação estaria intimamente ligado ao grau de interesse e aos benefícios que seriam obtidos com a integração. Além disso, os custos dessa participação não poderiam ser tão altos a ponto de a desestimular.

Como regra geral, devem também ser consideradas outras variáveis, como a sua relação com o Estado, sua força organizada, as atitudes ideológicas, etc. Deve-se supor que um país de menores dimensões será mais afetado (favorável ou desfavoravelmente) pela integração regional do que os seus parceiros de maior dimensão. Quando dizemos

menores dimensões estamos pensando mais especificamente na esfera econômica, pois hoje em dia a extensão territorial pesa muito pouco na determinação da "grandiosidade" de um país.

Os reflexos do interesse popular pelo Mercosul sobre as condições de atuação do movimento sindical no bloco regional são bastante óbvios. Entre as muitas variáveis que explicariam a atuação sindical, pode-se dizer que em cada nação, a participação sindical foi proporcionalmente favorecida pelo grau de interesse da sociedade demonstrado pelo Mercosul.

Dessa forma, quanto maior fosse o interesse pelo Mercosul, melhores seriam as condições para que o movimento sindical agisse dentro dele. Tomando em princípio, a suposição de que o nível de interesse pelo Mercosul tem reflexos sobre a capacidade de mobilização do movimento sindical quanto à sua capacidade de estabelecer uma estratégia de ação em relação ao tema da integração regional, concluímos portanto, que o PIT-CNT e a CGT argentina estariam numa melhor situação que as centrais sindicais brasileiras.

Em certos casos, como o brasileiro, a situação do movimento era particularmente frágil, devido ao pequeno peso que o tema Mercosul tinha na opinião pública. A afirmação de Castro, uma assessora da CUT, parece estar correta quando conclui que "se nos retirássemos do Mercosul, como queriam setores de extrema esquerda do movimento sindical, pouca gente ia notar" (CASTRO, 1996).

Sua explicação para isso era de que o movimento sindical havia sido ineficiente na sua capacidade de gerar interesse e mobilização dentro da sociedade nacional, como forma de obter um respaldo social mais amplo para suas reivindicações e propostas.

No Relatório apresentado pela Comissão Sindical Mercosul da CCSCS há uma constatação de que houve uma "debilidade da ação política e sindical, motivada pela pressão dos problemas nacionais sobre a ação dos sindicatos e as dificuldades em difundir aos trabalhadores informações não só sobre o Mercosul, mas também sobre as próprias atividades e propostas sindicais" (CSM/CCSCS, 1995).

Outro aspecto abordado no Relatório foi "a falta de discussão e articulação com outros setores sociais e organizações da sociedade civil. O movimento sindical ficou isolado, defendendo inclusive propostas de interesse de outros setores, como por

exemplo a Carta de Direitos Sociais, sem que esses conhecessem essas propostas. A mesma questão coloca-se em relação aos Parlamentos e aos partidos políticos" (*Idem*).

De qualquer forma, tendo decidido participar do Mercosul, as centrais sindicais foram obrigadas a elaborar uma estratégia para intervir no processo de integração e tentar influenciar seu curso. Estratégia que só foi possível devido ao fato de que se considerou que apesar da condução do Mercosul refletir a atual hegemonia da doutrina neoliberal na América Latina, não existia ainda uma definição clara de qual seria o curso futuro do bloco regional.

O objetivo proclamado no Tratado de Assunção, de "acelerar os processos de desenvolvimento com justiça social", garantia uma certa legitimidade para a reivindicação sindical no sentido de que se democratizasse a integração, procurando-se acrescentar a ela um espaço ou dimensão social.

Por isso propuseram um novo tipo de integração, que segundo as centrais sindicais, serviria como instrumento para aumentar "a capacidade de resposta autônoma às necessidades da região, através do estabelecimento de relações mais justas e equitativas; promover a elevação das condições de vida de nossos povos, fortalecendo a democracia e nos permitindo avançar em nossa autodeterminação; fortalecer o poder de negociação dos países membros com os credores internacionais; contribuir para uma integração das culturas e o desenvolvimento de uma consciência comunitária" (CCSCS, 1994).

Para atingir esses objetivos a CCSCS também propunha a "implementação de políticas nacionais que proporcionem a definição de políticas de promoção produtiva e social, as que requerem uma intervenção destacada e permanente dos Estados" (*Idem*).

As análises feitas pelas centrais sindicais sobre o processo de integração ressaltaram a existência de "fortes contradições" que possibilitariam ao movimento sindical "intervir nesse cenário disputando com o governo e setores empresariais o desenho do processo de integração" (CUT, 1992). É nesse sentido que deve ser entendida a proposta de uma "integração bolivariana".

No Brasil estas contradições se dariam sobre tudo entre os setores econômicos que tem sua produção voltada para o mercado interno e os grupos vinculados diretamente ao mercado internacional. Os primeiros estariam representados basicamente

pelos setores agro-industriais, de bens de capital e eletro-eletrônicos, enquanto as empresas transnacionais seriam os principais nomes do segundo grupo.

Enquanto os setores que produzem para o mercado interno tenderiam a ser contrários a uma abertura econômica irrestrita e à constituição de uma Zona de Livre Comércio (ZLC) hemisférica ou com a União Européia, o segundo grupo seria, de maneira geral, favorável à abertura e à ZLC. Esses dois grupos acabaram se confrontando durante o processo de formação da preferência nacional, no qual saiu vitorioso o segundo grupo.

A CUT não chega a explicitar quais seriam as forças sociais com as quais estabelecería aliança contra o modelo de integração prevalecente no Mercosul, mas, pela caracterização que faz dos efeitos da integração sobre os diferentes setores econômico-sociais brasileiros, é possível imaginar que seus aliados preferenciais seriam basicamente as forças negativamente afetadas pela abertura econômica. Mesmo que não se tenha formado uma coalizão formal, a atuação individual desses grupos impactou conjuntamente de alguma forma, sobre a ação governamental.

Tendo isto em mente, a CUT irá propor em uma de suas propostas de atividade (na reunião de 18 de agosto de 1994) que fosse dada uma certa atenção a alguns setores específicos como forma de "criar alguns fatos políticos e aumentar o poder de negociação", para tal ela propunha "concentrar esforços e apoiar ação em três setores sindicais imediatamente - construção civil, automobilístico e lácteo - visando a negociação de acordos e o desenvolvimento de ações sindicais conjuntas" (CUT, 1994).

Dessa forma, pode-se dizer que a CUT, como a maior parte das centrais ativas na CCSCS, defende o estabelecimento formal de uma coalizão nacionalista, a fim de maximizar a atuação dos setores que se sentiam negativamente afetados e que atuavam isoladamente. Do ponto de vista brasileiro, provavelmente, esta coalizão de caráter nacionalista e mais protecionista consideraria positivamente a expansão de nosso mercado como resultado do Mercosul, mas tenderia a resistir a medidas no sentido de estabelecer uma Zona de Livre Comércio com o NAFTA ou a UE.

Além dessa "coalizão nacional", que não chegou a se constituir formalmente, a CUT pensava em atuar no âmbito internacional com as outras centrais sindicais dos países do Mercosul, como efetivamente ocorreu através da CCSCS.

Estas coalizões são mais informais do que propriamente um arranjo estruturado. Mais que coalizões, estas poderiam ser consideradas como identificações de interesses de diferentes grupos que se articulariam em torno de determinados temas e que acabam tendo ação conjunta devido a suas afinidades.

As centrais sindicais variariam suas articulações a nível nacional, nos casos brasileiro e paraguaio essas afinidades de interesse não foram suficientes para consolidar uma coalizão formal que atuasse de forma articulada, a fim de atingir seus objetivos, ou pelo menos minimizar os efeitos negativos.

No caso do Uruguai, apesar do PIT-CNT, em princípio, ser contrário à corrente vencedora na formação da preferência nacional da qual faz parte seu governo, conseguiu articular-se de tal modo que a coalizão vencedora deve discutir com ele as questões de seu interesse, dentro do âmbito do COMISEC. A CGT argentina, como vimos, acabou participando da coalizão vencedora. Contudo, isso não lhe garantiu o atendimento de suas demandas.

Para as centrais sindicais a única coalizão de sucesso foi a que se deu transnacionalmente na figura da CCSCS. Podemos criticar essa instituição pela falta de especificidade de suas decisões, entretanto não podemos esquecer que isto foi uma certa virtude porque permitiu a conciliação de interesses variados e a contemplação das demandas do conjunto de seus membros.

A falta de "conflito" entre as centrais durante o período de transição da integração teve dois efeitos positivos fundamentais:

a) permitiu uma experiência positiva de negociação e cooperação entre atores tradicionalmente acostumados a agirem individualmente na defesa de seus interesses no nível regional. Isto possibilitou e garantiu uma vontade política de dar continuidade a esse tipo de cooperação sindical;

b) garantiu um contexto minimamente harmonioso para as negociações e para a definição de estratégias políticas a serem seguidas. Mesmo não havendo mecanismos de controle, de forma geral, as decisões tomadas na CCSCS foram seguidas e defendidas pelos seus membros.

De qualquer forma, pode-se dizer que a estratégia sindical em relação ao Mercosul acabou se dividindo em duas linhas: uma estratégia mais ampla que visava

disputar a hegemonia da integração com "governo e empresários" e a estratégia mais especificamente trabalhista. É bastante natural, contudo, que estas estratégias se confundam ao longo das negociações e na definição dos interesses.

Assim, muitas vezes, mesmo quando a atuação sindical referia-se aos efeitos do Mercosul sobre categorias particulares, não se perdia a oportunidade de vinculá-la ao que a CCSCS e seus membros consideravam como os objetivos pelos quais deveria se pautar a integração. O inverso também ocorria, ou seja, mesmo quando o movimento sindical apresentava seu projeto alternativo de Mercosul, não deixava de levar em conta problemas mais específicos que afetavam sua clientela, os trabalhadores.

Na carta das centrais sindicais aos presidentes do Mercosul estava evidenciado o projeto alternativo em torno do qual o movimento sindical procurava conquistar a hegemonia do processo de integração. As centrais sindicais apresentaram sua proposta como sendo a "integração que necessitamos", e que deveria aspirar à constituição de uma área econômica, social e cultural dos países do Cone Sul, e no futuro da América Latina, como instrumento que aumente a capacidade de respostas autônomas às necessidades da região" (CCSCS, 1992). De forma geral, pode-se dizer que este projeto correspondia à secular aspiração, presente na América Latina desde pelo menos Simon Bolívar, de buscar a unidade do sub-continente.

Segundo a CCSCS, a integração deveria se dar de forma democrática, procurando alcançar uma integração de culturas e o "desenvolvimento de uma consciência comunitária" (*Idem*) na região.

A CUT elaborou, de maneira ainda mais sucinta, qual deveria ser a orientação a pautar a atuação da central no processo de integração: "incidir para que a decisão das políticas públicas e econômicas, tanto nacionais quanto regionais, e sua relação com a economia internacional sejam controladas pela sociedade através do Estado e não pelo mercado, isto é, apenas o capital" (CUT, 1992).

O projeto alternativo "bolivariano" proposto pelas centrais sindicais, pode ser encarado como justificativa ideológica importante para que os sindicatos pudessem atuar no bloco regional. Ou seja, como já foi notado, as centrais sindicais têm consciência de que o Mercosul poderia ser irreversível e com profundos impactos sobre os países envolvidos, o que fez com que concluíssem que não poderiam ficar fora dele.

Porém, o movimento sindical também sabia que o Mercosul estava inserido num contexto amplamente desfavorável, onde a abertura econômica se sobrepunha à integração regional e se confundia com ela, fazendo com que se procurasse aumentar a competitividade em relação a outros países através de, entre outras medidas, cortes de custos trabalhistas. Portanto, a postura do movimento sindical em relação ao Mercosul, mesmo que propositiva e não simplesmente reativa, tendia também a ser defensiva, com o projeto "bolivariano" oferecendo argumentos contra o atual curso da integração.

Este projeto "bolivariano" pode, conseqüentemente, ser considerado como um incentivo simbólico que ajudou o movimento sindical, apesar de todas as suas ressalvas, a participar da integração do Cone Sul. O projeto apresentado pelo movimento sindical em relação ao Mercosul, tinha duas dimensões. Além de fornecer um modelo alternativo para se disputar a hegemonia da integração, era uma justificativa ideológica para que se pudesse participar do Mercosul. Assim, amparada na segunda dimensão deste projeto, a atuação sindical foi ao longo dos trabalhos do SGT-11 perdendo muito de seu papel de fornecer argumentos para se disputar "com empresários e governo" a formação do bloco regional.

Não que a inspiração de disputa de hegemonia desaparecesse de todo. Quem consultar os documentos mais recentes das centrais e da CCSCS há de encontrar a retórica da defesa de uma "integração dos povos" e não meramente das empresas, mas ela soará um pouco envelhecida, tendo perdido espaço para preocupações mais pragmáticas de defesa de interesses concretos.

É precisamente esta mudança de tom, tanto no nível do discurso como da prática sindical no SGT-11, que explica o elogio unânime, por parte de funcionários governamentais, ao "amadurecimento do movimento sindical" (PAULA, 1996; RIBEIRO, 1996).

No caso da estratégia mais estritamente trabalhista, ela privilegiou a ratificação pelos quatro países do bloco regional de um pacote de convenções chave da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a elaboração da Carta Social ou de Direitos Fundamentais do Mercosul, anteriormente citada. Ambas medidas visavam estabelecer

um "mínimo inderrogável a partir do qual se promova a equiparação na base das melhores condições e dos direitos sociais existentes" (CCSCS, 1991)³³.

Mais de acordo com as idéias presentes numa primeira fase da integração do Cone Sul, onde as noções de complementação e harmonização de políticas estavam muito presentes no discurso e nas propostas governamentais, o Mercosul deveria basear-se na busca da complementação econômica entre os países envolvidos, tendo como objetivo final a melhora na qualidade de vida das populações dos mesmos. O que implicaria no estabelecimento de políticas industriais e agrícolas, onde a reconversão de certos setores produtivos seria necessária, além de uma política de desenvolvimento equitativo que visasse equilibrar os efeitos diferenciados do Mercosul em distintas regiões dos países envolvidos.

A teoria intergovernamentalista liberal concorda com este tipo de atitude por considerar que a formação de uma preferência nacional acaba prejudicando alguns setores. Estes prejuízos transformar-se-iam em oposições e entraves ao avanço do processo de cooperação entre Estados e dificultaria as negociações interestatais.

O modo para minimizar essa oposição seria criar compensações que pudessem reduzir o descontentamento a um patamar onde sua influência não possa mais interferir no processo de negociação.

Todo processo de cooperação deve visar a obtenção de benefícios, entretanto estes nunca podem ser distribuídos equitativamente e nem tampouco entre todos os participantes. Sempre alguns receberão menos ou nada, e isto faz parte dos custos desse processo. Todavia, os custos nunca podem ser de tal ordem que possam inviabilizar o avanço da cooperação. Portanto, os Estados deverão formular saídas que amenizem as perdas e neutralizem a oposição.

No Mercosul, algumas medidas isoladas foram tomadas, mas seu alcance foi muito limitado e não representou um impacto positivo na amenização dos descontentamentos. A única medida que podemos considerar como relevante foi a inclusão das centrais sindicais dentro do debate e das negociações através da criação do SGT-11.

³³ Outros pontos importantes da estratégia trabalhista foram: o estabelecimento de fundos e mecanismos de apoio ao emprego, a qualificação profissional e a proteção aos desempregados.

Não é de estranhar que o instrumento privilegiado pelo movimento sindical para levar adiante suas duas estratégias no Mercosul, de disputa de hegemonia e de apresentação de reivindicações trabalhistas, tenha sido o mesmo: o SGT-11, de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

As centrais sindicais enfrentaram também problemas específicos em cada país. Possivelmente os obstáculos mais sérios à atuação sindical no Mercosul foram de ordem cultural. Tanto pelo fato destes atores possuírem uma prática preocupada basicamente com as questões imediatas, quanto pela sua grande dependência em relação ao Estado³⁴, elementos estes que representaram importantes limitações à participação do movimento sindical na integração regional.

Os dirigentes e técnicos sindicais estariam acostumados com atividades mais tradicionais e voltadas para o âmbito nacional, tais como a realização de campanhas salariais a cada ano. Contudo, com a criação do Mercosul tiveram que enfrentar uma situação em que muitos de seus efeitos só apareceriam a médio e longo prazo (ROSSETTO, 1996). Conseqüentemente, não era fácil perceber a relevância do Mercosul como um todo e, ainda mais, nas questões específicas relacionadas com o bloco regional.

No que se refere à suposição da dependência do movimento sindical em relação ao Estado, a análise específica da atuação sindical tende a confirmar esta hipótese, sendo o PIT-CNT uma exceção sob este aspecto. No caso do Brasil e da Argentina, as centrais seguiram, na esfera nacional, a agenda de discussão do governo que não incorporava a discussão de temas relevantes do Mercosul, segundo a visão sindical, fundamentada em seu projeto bolivariano.

Diferentemente do que acontecia no Uruguai, onde os sindicatos insistentemente levantavam a questão do Mercosul, as lideranças sindicais desses dois países estavam concentradas em temas estritamente nacionais e não faziam a ligação com a questão da integração, a não ser de forma marginal e retórica.

A participação sindical no Mercosul em 1995 também corrobora esta tendência. O ano de 1995 é provavelmente o ano de realizações mais modestas desde o momento

³⁴ No que se refere à dependência do Estado, o Uruguai é provavelmente a exceção entre os quatro países de Mercosul.

em que o movimento sindical passou a participar do processo de integração regional. A explicação para isto está no fato dos Estados nacionais não terem tomado a iniciativa, ao longo de 1995, de convocar os sindicatos para participar das atividades do bloco regional que tiveram lugar naquele ano. Dessa forma, pode-se compreender a afirmação da assessora da CUT, de que "quem nos organizou foi o Estado" (CASTRO, 1996).

A mobilização sindical não ocorreria por si só, dependendo do impulso inicial dado pelo Estado, no sentido de provocar algum tipo de reação. Este distanciamento e a atitude flutuante das lideranças sindicais refletem a sua exclusão da negociação interna, em torno da formação da preferência nacional. Pelo fato das centrais não participarem³⁵ efetivamente dessa coalizão, seus interesses acabam sendo influenciados pelas decisões tomadas pelo governo.

Considerando os casos argentino e brasileiro vemos que:

a) o movimento sindical na Argentina no início do Mercosul era um dos pilares de sustentação do governo Menem, o que lhe garantiu um acesso ao processo de tomada de decisão e uma capacidade de pressão relativamente forte. As decisões do governo nesse período contemplavam de alguma forma os interesses sindicais.

Na medida em que o sindicalismo argentino foi perdendo importância dentro do grupo que apoiava o governo, os seus interesses começaram a perder importância e serem desconsiderados em certa medida. A partir de então, o sindicalismo argentino vai se voltando gradativamente para uma postura de maior resistência e descontentamento em relação ao Mercosul, chegando em alguns casos a tomar atitudes violentas³⁶.

b) no Brasil, considerando o caso da CUT, por ser a central mais representativa, o sindicalismo não fez parte da coalizão de apoio ao governo, tendendo a assumir uma atitude mais oposicionista às políticas econômicas aplicadas a partir de 1989, e inclusive ao Mercosul.

Como sua participação no Mercosul não representou uma alteração significativa na consecução de seus interesses e objetivos, a desconfiança em relação a este processo

³⁵ Mesmo no caso da Argentina, a CGT que participou efetivamente da coalizão com o governo, ao longo do tempo foi perdendo espaço e até hoje permanece. Certamente seus interesses do pouco relevantes dentro da formação da preferência nacional.

³⁶ Trabalhadores argentinos instigados pelo seu sindicato atearam fogo num barracão onde dormiam trabalhadores brasileiros que haviam sido levados para a Argentina para trabalharem (GENARO, 1995).

permanece presente e dificulta a negociação com o governo, que acaba tomando suas decisões a partir dos interesses dos grupos que lhe dão sustentação política, que são na maioria dos casos os que estão se beneficiando com a política econômica de cunho neoliberal.

Ainda mais grave foram os problemas que as centrais sindicais, em graus variados, tiveram que enfrentar, no tocante à falta de recursos materiais e de pessoal qualificado para acompanhar os trabalhos do Mercosul. Isto porque as constantes reuniões, realizadas nas diferentes capitais do Mercosul, e a participação nas oito comissões do SGT-11, espaço privilegiado onde ocorreu a atuação sindical, exigiam gastos elevados e acompanhamento por parte de técnicos especializados.

Além do mais, as principais centrais, CUT brasileira, Força Sindical, PIT-CNT e CGT argentina, não restringiram sua participação no Mercosul ao SGT-11 tendo também acompanhado os SGTs 7 e 8, de Política Industrial e Tecnológica e Política Agrícola. Assim, as exigências de custos e pessoal foram nesses casos, em muito, ampliadas.

Esses esforços não se mostraram inúteis, pois muitas vezes, os representantes sindicais por serem apenas observadores das reuniões dos demais subgrupos, articulavam-se com os participantes oficiais dos mesmos de forma que estes últimos acabavam apresentando sugestões, posições e reivindicações sindicais e dando-lhes desse modo voz dentro das reuniões (GRECO, 1995).

Refletindo este quadro de dificuldades, apenas a CUT brasileira e a CGT argentina acompanharam todas as comissões do SGT-11. Centrais menores, como a CGT brasileira, tiveram que privilegiar certas comissões, no caso, a 1, de Direitos Individuais, a 4, de Formação Profissional, a 7, de Setores Específicos e a 8, de Princípios³⁷.

4.II - O movimento sindical no SGTs-11

Nesta parte do capítulo, referente às negociações e à atuação sindical no interior do SGT-11, o objetivo é entender a articulação dos interesses nacionais no âmbito

³⁷ No caso da CGT brasileira, o único subgrupo, além do 11, do qual participou foi 9, de Política Energética, isto porque havia um sindicato do setor disposto a fornecer os recursos para tanto (MARTINS, 1996).

regional, e como o discurso e as propostas sindicais se transformam em prática, observando o nível de fidelidade da segunda em relação aos primeiros.

Para facilitar a análise desses dois aspectos (articulação dos interesses e discurso / prática sindical) iniciaremos por contextualizar o SGT-11, no qual estes serão discutidos e verificados.

Desde seu início, o SGT-11 foi marcado pela originalidade em relação aos demais subgrupos do Mercosul. Diferentemente deles, que foram criados pelo Tratado de Assunção, este subgrupo foi estabelecido apenas em dezembro de 1991. O pedido para sua criação foi feito através de uma reivindicação apresentada pelos Ministros do Trabalho dos países do Mercosul, inspirados pela experiência européia, durante a segunda reunião do GMC realizada em Foz do Iguaçu (dezembro de 1991), apontando para a ausência de um espaço institucional para a discussão dos temas sociais. Desta forma, o SGT-11 foi apresentado como uma forma de se incorporar a dimensão social ao Mercosul. Esta reivindicação foi logo incorporada pela CCSCS, como se pode constatar pela carta da CCSCS aos Ministros do Trabalho do mesmo mês e ano.

Outra especificidade do SGT-11 foi seu caráter tripartite, contando com representantes dos governos, empresários e sindicatos desde sua origem. Ao longo de seus três anos de existência o SGT-11 realizou onze reuniões, a maior parte delas em Montevideú.

Internamente o subgrupo deveria ser dividido em Comissões, encarregadas de tratar dos temas específicos. Entretanto, havia dificuldade em determinar quais seriam as temáticas das Comissões. A solução encontrada, por sugestão brasileira, foi a de reproduzir, nas suas linhas gerais, a divisão temática dos órgãos do MTb brasileiro nas comissões que formariam o SGT-11.

Dessa forma, correspondendo à Secretaria de Relações Individuais do Trabalho do MTb se formou uma Comissão de Relações Individuais, correspondendo à Secretaria de Formação Profissional uma Comissão de Formação Profissional, e assim por diante (CASTRO, 1996; SILVA, 1994; PAULA, 1996).

Pode-se, entretanto, justificar este procedimento por sua funcionalidade. Como se previa que os temas a serem tratados no plano da integração regional, de maneira geral,

correspondem aos temas nacionais, nada mais natural que reproduzir as estruturas (PAULA,1996).

Mesmo com limitações importantes para a sua atuação no SGT-11, o movimento sindical demonstrou certa capacidade de influenciar na agenda do subgrupo (SMITH e HEALEY, 1994). O que pode inclusive ser constatado no desenho final do SGT-11. Principalmente por influência da CUT brasileira e do PIT-CNT uruguaio, foram estabelecidas duas comissões, além das seis que inicialmente haviam sido previstas, respectivamente a 7, de Setores Específicos, e a 8, de Princípios (VEIGA, 1993; CASTRO, 1996). Estas duas comissões logo se revelaram centrais na estratégia sindical no SGT-11.

Juntamente com a Comissão 4, de Formação Profissional, a Comissão 7 teve um papel fundamental no objetivo da CCSCS de tentar estender sua participação para outras dimensões do Mercosul e, dessa forma, disputar a hegemonia do processo de integração³⁸. Assim, as centrais procuraram influir em discussões realizadas no âmbito de outros subgrupos, procurando indiretamente corrigir a não representação dos trabalhadores neles, já que eram empregadores os únicos delegados do setor privado nos demais SGTs.

No caso da Comissão 4 isto foi possível em razão da temática tratada, formação profissional, que estava diretamente vinculada às atividades do SGT-7, de Política Industrial e Tecnológica e do SGT-7, de Política Agrícola. Já a Comissão 7, por sua natureza fluida, de discutir problemas não previstos ou gerados em outras instâncias do Mercosul, pôde ter uma certa influência ao tratar de temas de transporte terrestre, transporte marítimo e trabalhadores rurais, de competência respectivamente do SGT-5, SGT-6 e SGT-8

Em relação à Comissão 8, pelo menos durante o período inicial, a avaliação dos assessores do PIT-CNT de que esta é sem dúvida a comissão de maior importância política por causa do conteúdo temático que aborda" (PADRÓN e RODRIGUEZ, 1992), parece ter sido verdadeira. A Comissão 8 se distinguiu das demais comissões do SGT-11 justamente por seu caráter mais político do que técnico.

³⁸ Disputar a hegemonia não significa tomar o controle do processo, apesar do discurso as vezes defender algo desse tipo, mas sim, retirar ou amenizar no processo de integração seu caráter econômico, introduzindo como tema central a questão da qualidade de vida das populações.

A CCSCS e as centrais sindicais parecem ter pensado em utilizá-la principalmente como instrumento para pôr em prática sua estratégia trabalhista. O que pode ser constatado na afirmação contida no comunicado interno do representante da CUT na Comissão, Luiz Carlos Moraes à Central, de que um "sistema de defesa dos trabalhadores frente à integração, representado por um patamar mínimo de garantias a partir dos níveis mais elevados da região" poderia ser atingido a partir da Comissão.

Do ponto de vista sindical, o SGT-11 foi encarado, antes de tudo, como uma garantia de que o Mercosul contaria com um espaço institucional onde este setor poderia atuar. Mais especificamente, sua criação abria a possibilidade de tentar implementar a estratégia mais ampla, de disputa pela hegemonia do processo de integração, através de um projeto alternativo, poderia ser contemplada pelo SGT-11.

Esta orientação justificava e incentivava as tentativas de estender a participação sindical para outras dimensões do Mercosul, como ficou claro na proposta da CCSCS, de "esticar os limites definidos para a ação no subgrupo" (CCSCS, 1992). Buscava-se, influir nas atividades de outros subgrupos e, por essa via, fazer com que o bloco regional assumisse a conformação que a CCSCS desejava.

Porém, o SGT-11, assim como os outros subgrupos do Mercosul, tinham uma função consultiva em relação ao GMC e, portanto, não possuía autonomia, sendo o regimento interno do GMC que lhe determinava o funcionamento.

Esta subordinação decisória ficou marcante quando terminou o período de transição e as centrais sindicais concluíram que "nas reuniões do CMC de Agosto e Dezembro de 1994, quando se instituiu a Comissão de Comércio, a União Aduaneira e a nova estrutura institucional do Mercosul, aspectos centrais do Protocolo de Ouro Preto, nenhuma resolução referente ao aspecto laboral foi considerada pelos quatro governos" (CSM / CCSCS, 1995).

Na primeira reunião do SGT-11, que se deu em março de 1992, decidiu-se recomendar ao GMC a mudança do nome do subgrupo, que, de "Assuntos Trabalhistas", passaria a ser denominado de "Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social". A recomendação foi aceita pelo GMC.

Mas o tema que verdadeiramente galvanizou os espíritos nas quatro primeiras reuniões do SGT-11 foi o de como se daria a participação do setor privado (empresários

e sindicatos) no subgrupo. Já na primeira reunião discutiu-se o estabelecimento de critérios de representação do setor privado, com o objetivo de que as delegações de cada país utilizassem os mesmos princípios adotados na seleção de seus membros para a Conferência Internacional do Trabalho.

Na segunda reunião do SGT-11, realizada em maio de 1992, o GMC informou aceitar as recomendações do subgrupo sobre representação do setor privado, ficando estabelecido que cada país contaria com a presença de três representantes empresariais e sindicais³⁹.

Do ponto de vista organizacional e por sugestão do GMC, nesta segunda reunião, decidiu-se instituir as oito comissões de trabalho, anteriormente citadas, que estariam encarregadas de discutir os temas em pauta. São elas e suas atividades principais:

1) Comissão de Relações Individuais de Trabalho: cujas funções eram a análise comparativa dos sistemas de relações trabalhistas entre os países do Mercosul, e a discussão dos custos trabalhistas, do nível de salários e das contribuições sociais.

2) Comissão de Relações Coletivas de Trabalho: realizaria um estudo comparativo dos sistemas de negociação coletiva; esta comissão apresentou produtividade bastante baixa, tendo realizado apenas três reuniões, enquanto a maior parte das demais comissões realizou dez.

3) Comissão de Emprego: visaria proporcionar um estudo do emprego e suas repercussões, setor por setor; também faria uma análise da livre circulação de trabalhadores, um estudo das migrações e uma análise do setor informal em cada país.

4) Comissão de Formação Profissional: visava a recapacitação do trabalhador, com o reconhecimento das qualificações profissionais, tendo como finalidade a criação de um sistema regional de equivalência de qualificações. Este sistema possibilitaria o livre exercício de diferentes profissões e a livre circulação de trabalhadores no Mercosul.

5) Comissão de Saúde e Segurança no Trabalho: buscava comparar as legislações sobre segurança e saúde no trabalho, visando a identificação de assimetrias e sua harmonização. Foi cumprido, porém, apenas o primeiro objetivo da Comissão.

³⁹ No caso brasileiro, decidiu-se que os empregadores seriam representados pelas confederações da indústria, do comércio e da agricultura, enquanto a representação dos trabalhadores ficaria a cargo das três centrais sindicais, CUT, CGT e Força Sindical.

6) Comissão de Seguridade Social: seu objetivo era realizar uma análise comparativa das legislações sobre previdência, tendo também como meta a identificação de assimetrias e sua harmonização, e propor modelos de acordos bilaterais e multilaterais em matéria de seguridade social. Devido, entretanto, à não efetivação do Mercosul como União Alfandegária completa o primeiro objetivo da Comissão teve que ser descartado, fazendo com que ela concentrasse seus esforços na sua segunda meta.

7) Comissão de Setores Específicos: visava averiguar os custos trabalhistas no setor de transportes marítimos, averiguar os custos trabalhistas no setor de transportes terrestres e realizar análises sobre o trabalho rural.

8) Comissão de Princípios: ocupava-se da ratificação de convênios da OIT a fim de homogeneizar as condições mínimas de proteção ao trabalhador; e pela elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais, ou Carta Social, em matéria trabalhista.

Os trabalhos dentro do SGT-11 se dariam da seguinte forma; as seções nacionais proporião temas de discussão para a Comissão correspondente ao assunto, pertencente a uma agenda previamente determinada, e esta Comissão teria um determinado espaço de tempo, que geralmente era de um dia, para discuti-lo. Em seguida, os representantes dos governos, empresários e sindicatos se reuniriam para discutir e decidir conjuntamente sobre as propostas analisadas por cada Comissão e que deveriam ser levadas para o GMC. Com esta articulação institucional, o governo de certa forma, atraía a oposição para o interior das negociações, abrindo-lhe um espaço de reivindicação e barganha.

No início, o intuito era de uma ampla discussão tripartite a fim de definir as propostas do SGT-11 que deveriam, posteriormente, ser consideradas pelo GMC. No entanto, na sua terceira reunião, realizada em junho de 1992, estabeleceu-se que as reuniões do subgrupo passariam a se dividir em duas etapas: na primeira, de caráter preparatório, poderia contar com a participação de todos os delegados, enquanto que na segunda, decisória, apenas os representantes governamentais poderiam estar presentes.

Esta mudança foi conseqüência da reunião de Las Leñas, onde foram redefinidos os prazos e a agenda do Mercosul. Até esse momento trabalhava-se numa perspectiva de que os prazos estipulados pelo Tratado de Assunção seriam prorrogados porque eram considerados irrealis (cinco anos para a constituição de uma União Aduaneira).

Assim, as negociações no interior dos subgrupos também acompanhavam essa perspectiva e trabalhavam num ritmo condizente. Na reunião de Las Leñas, os governos decidiram reafirmar esses prazos e criar uma agenda para os subgrupos, havendo uma reviravolta nas negociações.

Os governos tinham interesse nesses prazos porque alguns visavam o uso político e eleitoral da formação da União Aduaneira, como no caso de Menem, e porque quanto mais rápido essa nova agenda fosse cumprida, mais adequada estaria a integração aos interesses ligados à abertura econômica e à liberalização comercial.

Na perspectiva sindical, esta divisão representou uma certa limitação à participação do setor privado no SGT-11, cujo papel tornava-se meramente consultivo. De acordo com o movimento sindical, esta situação teria sido agravada ainda mais pela resistência demonstrada por parte dos governos e empresários em discutir os problemas sociais e trabalhistas do Mercosul.

Além disso, as discussões mais políticas e a busca de soluções para determinados problemas tiveram que ser abandonadas para poder cumprir a nova agenda onde os estudos e suas conclusões tinham prazos estipulados pelo governo para estarem prontos. E nesse sentido que se diz que a partir de então as reuniões do SGT-11 tornaram-se mais técnicas, e que somente a Comissão 8 conseguiu manter um caráter mais político (PADRÓN, 1995).

As centrais tomaram consciência nesse momento de que suas perspectivas e expectativas não seriam satisfeitas, e que o espaço de negociação estaria marcado pela pauta imposta pelo governo. A estratégia sindical de ampliar ao máximo sua participação de forma a aproximar o projeto real de integração de seu projeto integracionista viu-se frustrada pela realidade que colocava os atores sindicais dentro de um processo no qual sua influência ficaria cada vez mais restringida. Isto não significa que os sindicatos abandonaram sua intenção de expansão da participação, pelo contrário, esta foi mantida e encarada de forma mais pragmática.

Os funcionários governamentais em contraste, argumentam que a divisão das reuniões em dois momentos se deu por serem os governos, em última instância, por dispositivo constitucional e em razão de ser o Estado o portador da soberania nacional,

os únicos responsáveis pela implementação das decisões tomadas nos diferentes âmbitos do Mercosul.

Não haveria, portanto, razão para se ter uma representação tripartite no sentido pleno, como existe, por exemplo, na Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além do mais, não existiria exemplo de integração regional onde houvesse tal nível de participação do setor privado (PAULA, 1996; RIBEIRO, 1996). Paula, do Ministério do Trabalho (MTb), lembra que funcionários da União Européia com que teve contato, demonstraram surpresa com o alto grau de participação do setor privado no Mercosul.

O espanto certamente referia-se ao espaço formal desses setores, e não ao espaço efetivo. Devemos lembrar que o setor sindical estava fora das coalizões governamentais e não se beneficiava com as políticas econômicas que estavam sendo adotadas. Isto é, internamente estes atores encontravam-se mais enfraquecidos frente às negociações nacionais. Esta situação permanecia a nível regional.

Dentro desse arranjo institucional que foi o SGT- 11 e considerando as coalizões nacionais de interesse, não é difícil imaginar que, a ação sindical contou com limitações consideráveis na sua atividade, mesmo nos pontos e comissões que privilegiou, e em relação a outros temas e comissões sua atuação foi ainda mais difícil. A Comissão 1, de Relações Individuais de Trabalho, é um bom exemplo disso. De início, como estava previsto, os trabalhos se concentraram no estudo comparativo sobre os sistemas de relações individuais de trabalho que vigoravam nos países do Mercosul. A delegação uruguaia, em particular, propôs uma metodologia para dar conta das assimetrias existentes nos diferentes países. A delegação desse país também defendeu que a homogeneização das legislações deveria seguir o princípio de “equalização por cima, o que provocou forte reação da delegação argentina, principalmente dos empresários, que consideraram a proposta dogmática.

A partir da terceira reunião da Comissão, por iniciativa da delegação argentina, passou-se, porém, a discutir uma forma de calcular os custos trabalhistas nos países do Mercosul. Este tema se tomou o centro de intensa polêmica na Comissão, opondo principalmente a delegação argentina à brasileira. O debate refletiu a preocupação argentina de que os custos trabalhistas brasileiros fossem muito menores do que os seus.

Tratando dessa questão na Comissão 1, a Argentina imaginou poder garantir vantagens compensatórias em eventuais negociações bilaterais com o Brasil.

Os representantes sindicais ficaram à margem da maior parte das discussões, mesmo porque o que estava em pauta eram os interesses da coalizão da qual eles não faziam parte. Depois de alguma consideração, entretanto, decidiram condenar a idéia de que seria possível estabelecer uma fórmula comum para se calcular os custos trabalhistas nos diferentes países do Mercosul. Isto porque entenderam que a medida poderia servir como um instrumento de pressão para a defesa da redução dos custos trabalhistas.

A Comissão 1 propiciou como resultado a contratação, por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de um consultor, que elaborou um quadro comparativo dos custos trabalhistas nos quatro países que formam o Mercosul. Mesmo que este quadro comparativo não tenha se traduzido em medidas concretas, devido às informações que apresenta, possuiu uma certa utilidade (MARTINS, 1996). A Comissão 3, de Emprego, é outro exemplo da mesma ordem de problemas. Como na Comissão 1, a atuação argentina pareceu estar voltada sobretudo para evitar a possibilidade do Brasil, devido às suas condições trabalhistas, auferir vantagens comparativas na competição econômica com os demais países do Mercosul. No caso do emprego, os argentinos imaginaram que as vantagens ocorreriam em razão da presença no Brasil de um setor informal de dimensões consideráveis que possibilitaria exportar mercadorias produzidas a baixo custo. No entanto, a conclusão resultante dos trabalhos realizados pela Comissão foi de que este setor informal se concentra em pequenas empresas do Norte e Nordeste, tendo sua produção voltada sobretudo para o mercado interno brasileiro.

Argentinos e uruguaios, no âmbito da Comissão 3, também se preocuparam com a possibilidade de ocorrerem migrações de trabalhadores brasileiros, principalmente de certos ramos, como a construção civil, para seus países. Estes trabalhadores receberiam salários menores, o que poderia acarretar em desemprego na Argentina e Uruguai.

Entre as comissões não privilegiadas pela estratégia sindical, encontra-se uma que, devido a seus resultados relativamente positivos, se destacou no fraco quadro geral do SGT-11. Foi a Comissão 6, de Seguridade Social. No âmbito dessa comissão foi negociado e aprovado um acordo multilateral de seguridade social que possibilitaria uma contagem recíproca do tempo de trabalho de brasileiros, argentinos, uruguaios e

paraguaios. Dessa forma, seria possível para os trabalhadores que migrassem de um país para o outro, gozar os benefícios previdenciários existentes em seu novo país.

Esta proposta de acordo multilateral de seguridade social, tendo sido enviada na reunião de Ouro Preto, de Dezembro de 1994, como recomendação ao GMC, não chegou a ser efetivada. Isto deveu-se a ressalvas argentinas e uruguaias, já que estes países realizaram naquele momento reformulações na sua legislação previdenciária.

Note-se que também no caso da seguridade social, a proposta não pode ser considerada como totalmente inovadora, mesmo para os países do Mercosul. De fato, Argentina, Brasil e Uruguai, já possuem com diferentes países acordos de reconhecimento recíproco de direitos. Pode-se, assim, considerar a proposta da Comissão 6 como uma adequação do bloco regional a procedimentos internacionais já em curso, ainda que não universalmente aceitos.

Se por um lado, este foi o panorama geral das Comissões não priorizadas pelo movimento sindical, aquelas que o foram não tiveram resultados muito melhores. Como prova disso citaremos o caso da Comissão 8.

A Comissão 8 acabou centrando seus trabalhos em dois pontos basicamente: a ratificação das mais importantes convenções da OIT e a adoção de uma Carta Social ou de Direitos Fundamentais. Contudo, nenhum dos objetivos propostos para a Comissão pelos sindicatos, se revelou de fácil realização.

É importante lembrar a importância desta Comissão para as centrais sindicais porque ela era o espaço onde estaria prevista a discussão dos temas centrais da estratégia sindical. Isto é, dentro dessa Comissão seriam negociadas questões políticas que poderiam alterar a fisionomia da integração (muito economicista, segundo o movimento sindical), transformando-a no sentido de uma integração mais ao molde do projeto bolivariano, centrado na questão social.

Os avanço e sucessos obtidos nesta Comissão significariam a tradução na prática do discurso sindical. A estratégia utilizada para tal foi frisar a importância da ratificação das convenções da OIT e da formulação da Carta Social. A idéia por trás da ratificação desses convênios era a de criar uma base de compromissos internacionais comuns entre os países do Mercosul.

Antes do Mercosul, apenas 11 das convenções da OIT haviam sido ratificadas em comum pelos quatro países componentes do bloco regional. Pior, as disparidades na ratificação das convenções entre os países do bloco são enormes. Enquanto o Uruguai é o quarto país em todo o mundo com o maior número de convenções ratificadas, ao todo são 97, o Paraguai tem apenas 35, com o Brasil e a Argentina se encontrando numa situação intermediária, respectivamente 73 e 67 convenções ratificadas (SMITH e HEALEY, 1994).

Na ótica sindical, as principais convenções da OIT que deveriam ser ratificadas seriam as que visam garantir a organização sindical, negociação coletiva com autonomia e acesso a informações, direito de greve, direito de informação, etc.

Inicialmente a Comissão 8 recomendou a ratificação de 43 convenções da OIT. Posteriormente foi aprovado, no âmbito da Comissão, uma lista de 35 convenções a serem ratificadas. Entretanto, quase um terço delas, 11 de 35, já haviam sido assinadas pelos quatro países O que faz com que seja difícil imaginar que esta lista de recomendações sirva para estabelecer um campo comum de direitos trabalhistas no Mercosul, tendo provavelmente mais o papel de confirmar aquilo que já fora estabelecido (*Idem*). Além dessas 35 convenções, outras 25 se encontravam numa situação pendente, ou seja, muitas vezes por resistência de apenas um país elas não haviam sido aprovadas.

A recomendação de ratificação, pelos quatro países, de 35 convenções da OIT, foi quase um dos únicos resultados concretos do SGT-11⁴⁰. Tendo sido aprovada no subgrupo, esta recomendação foi enviada ao GMC para que fosse efetivada, na reunião de Ouro Preto, de dezembro de 1994.

No entanto, devido à resistência argentina, tal objetivo não se concretizou. Esta resistência se inspirou nas mudanças promovidas na recente Reforma Constitucional, de 1993, daquele país, no que se refere à ratificação de acordos internacionais. Nela foi adotado um dispositivo que faz com que acordos internacionais, assinados por representantes governamentais, passem a ter validade imediata, sem precisarem ser aprovados pelo Parlamento. Assim, refletindo este novo ordenamento legal, os

⁴⁰ Estes quase resultados são precisamente dois.

representantes governamentais argentinos se tornaram mais cautelosos no que se refere à assinatura de acordos internacionais.

Já com relação à Carta Social ou de Direitos Fundamentais, como notou o último coordenador brasileiro do SGT-11, José Alves de Paula, ela foi "o item mais polêmico no âmbito do SGT-11" (1994). Provavelmente, durante a maior parte da história do Mercosul, foi o item mais importante na estratégia sindical em relação à integração regional.

Como já vimos, a proposta da Carta foi do PIT-CNT. Essa proposta de Carta de Direitos Fundamentais para o bloco regional foi apresentada aos presidentes dos países do Mercosul através de uma carta enviada pelas centrais sindicais, em Dezembro de 1992.

Na reunião de presidentes realizada em Las Leñas, em Junho de 1992, o GMC incorporou o objetivo da Carta Social, chamando-a de Carta dos Direitos Fundamentais, ao plano de trabalho institucional que deveria estar concluído no final de 1994 (CCSCS, 1994). Desta forma, o próprio GMC incorporava esta idéia, dentro dos planos institucionais a serem realizados durante o período de transição, o que não foi realizado na prática.

Esta carta deveria ser elaborada dentro do SGT-11, mais precisamente na Comissão 8, e depois seria discutida juntamente com representantes do GMC. O prazo definido para sua discussão foi o final de 1993, que depois foi adiado para o início de 1994. Durante o período estipulado para a formulação dessa carta, as centrais sindicais da região mobilizaram-se em torno do tema e chegaram, dentro do prazo, ao seu projeto de Carta Social.

A idéia básica por trás da Carta seria a de garantir condições iguais de trabalho e de direitos para todos os cidadãos do Mercosul. De acordo com os objetivos estabelecidos pela estratégia sindical, a Carta foi apresentada como "um instrumento de construção de um espaço social "(...) para o bloco regional, servindo como referência para sua elaboração o conjunto de convênios e recomendações da OIT que garantem os direitos fundamentais dos trabalhadores" (CCSCS, 1993).

Do ponto de vista sindical, um item da Carta que recebeu especial atenção foi o Artigo 40 da Seção IV que trata dos direitos coletivos. Neste Artigo fica estabelecido

que "(...) os sindicatos e demais organizações sindicais podem ser nacionais ou internacionais" (*Idem*). A importância dessa ressalva está na afirmação de uma vontade política de dar continuidade a algum tipo de ação conjunta entre os sindicatos da região.

A Carta foi apresentada aos presidentes durante a reunião em Colônia (janeiro de 1994), contudo nunca houve a discussão entre os membros do SGT-11 e os representantes governamentais, que postergaram as discussões para o segundo semestre de 1994, pois esta discussão deveria ocorrer antes da reunião de Ouro Preto, apesar das pressões do movimento sindical em torno deste tema.

Para se garantir o cumprimento da Carta, ela deveria ser aprovada pelos Congressos dos quatro países, o que faria que fosse anexada ao Tratado de Assunção.

Também está prevista a criação de uma Comissão dos Direitos Sociais do Mercosul, um Comitê de Especialistas e mesmo um Tribunal Regional. A Comissão seria um órgão tripartite, contando com a presença de representantes dos governos, dos empresários e dos sindicatos, encarregada de garantir a aplicação da Carta. Já a Comissão de Especialistas seria um órgão independente, composto por técnicos que deveriam realizar um trabalho de assessoria.

O Tribunal Regional, por sua vez, está previsto numa disposição transitória, como último instrumento para garantir o cumprimento da Carta, caso os tribunais dos respectivos países sejam incapazes de assim fazê-lo. Para as centrais sindicais, a existência desses órgãos com autoridade para fazer cumprir os direitos estabelecidos pela Carta é fundamental, já que, sem mecanismos de controle, a Carta seria uma mera declaração de intenções.

Torna-se evidente nesta proposta, particularmente na idéia de criação de um Tribunal Regional, a existência de concepções de tipo supranacional. A formulação de alguns governos, particularmente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, entretanto, de que o Mercosul não pode tomar o caminho da supranacionalidade, devendo pautar-se pela intergovernamentalidade, fortalecem as posições que levariam ao esvaziamento da proposta da Carta de Direitos Fundamentais (PRATES, 1994).

A evolução do Mercosul como União Aduaneira incompleta, depois da entrada em vigor da TEC em 1º de janeiro de 1995, contudo, inviabiliza o projeto de uma Carta

de Direitos Fundamentais, tal como proposto pela CCSCS. Isto porque no tipo de formato do bloco regional é impossível garantir sua aplicação.

De qualquer forma, como avaliam Smith e Healey, a Carta de Direitos Fundamentais, proposta pela CCSCS, é basicamente uma “extensa, mas não sistemática, lista de desejos de direitos trabalhistas e sociais não costurados por uma lógica legal coerente” (SMITH e HEALEY, 1994). Assim, seu caráter não é dos mais realistas, correspondendo mais a um programa máximo do que um programa mínimo das aspirações das organizações dos trabalhadores.

De forma geral pode-se considerar que a existência de um espaço institucional específico para discutir as questões sociais que afetam o Mercosul, como foi o SGT-11, pode ser considerado uma iniciativa pioneira do bloco regional. Comparado com outras experiências de integração regional, como o NAFTA, onde este espaço inexistiu de todo, e a Comunidade Econômica Européia (CEE), onde ele só foi criado em 1972, portanto, quatorze anos depois do Tratado de Roma, o Mercosul, parece, à primeira vista, ter oferecido possibilidades consideráveis para a atuação sindical no seu interior.

Soma-se a isto, como incentivo simbólico importante para o movimento sindical, o fato de que o SGT-11 não foi uma mera concessão dos governos que compõem o Mercosul, mas uma conquista das organizações dos trabalhadores e dos Ministérios do Trabalho, se bem que isto não teria ocorrido se os governos não tivessem permitido essa participação.

É interessante, porém, comparar a capacidade de mobilização que o movimento sindical demonstrou no NAFTA com o que ocorrer no Mercosul. Pode-se, em parte, atribuir a menor capacidade de mobilização do Mercosul ao fato de existir um espaço institucional, fazendo com que as atenções sindicais se canalizem quase todas para ele (CASTRO, 1996).

É verdade, contudo, que o grande interesse que a opinião pública do Canadá, dos EUA e do México dispensaram ao tema do NAFTA se deveu, sobretudo, à percepção que ele teria profundos impactos sobre o nível de emprego nos quatro países.

De qualquer forma, a avaliação das realizações do SGT-11 deixa margem a dúvidas. Como vimos, seus resultados concretos foram bastante modestos. Para alguns, quase inexistentes. Apenas duas recomendações enviadas ao GMC, a ratificação de 35

convenções da OIT e a assinatura de um acordo multilateral de previdência pelos quatro países que formam o Mercosul, podem ser arroladas como "quase realizações" do subgrupo. Mas a importância do SGT-11 talvez esteja além das medidas concretas. O que faz com que a avaliação de seus resultados varie bastante.

Esta situação pode ser reflexo do problema das centrais não fazerem parte da coalizão governamental. Durante o período de transição, a lógica que prevalecia no interior dos subgrupos era a de negociação interestatal dos interesses nacionais, baseados numa determinada "preferência nacional". Ou seja, o que estava em pauta eram os interesses da coalizão nacional vencedora, o que implicava numa marginalização dos interesses sindicais, porque eles não eram centrais nas negociações, como se comprovou na prática.

Na ótica sindical, de forma geral, pode-se afirmar, como já apontava a carta das centrais sindicais aos presidentes dos países que formam o Mercosul, de 1992, que a orientação predominante no SGT-11 transformou "as problemáticas sociais abordadas em questões de natureza técnica, muito distante dos problemas que afetam fundamentalmente aos trabalhadores" (CCSCS, 1992). Mesmo o último coordenador brasileiro do SGT-11, Alves de Paula, admite que os trabalhos do subgrupo tiveram um caráter demasiadamente alfandegário" (PAULA, 1994).

Os uruguaios, Rodriguez e Padrón, consideram que este perfil técnico levou mesmo a uma descaracterização do subgrupo. As atividades se concentraram quase todas na "elaboração de metodologias e critérios formais para a comparação de institutos e legislações dos diferentes países" (PADRÓN e RODRIGUEZ, 1992), o que refletiria a ótica comercial e de competitividade empresarial prevalecente na integração, que privilegiou temas como a flexibilização da legislação trabalhista e a circulação da mão de obra.

De acordo com pessoas ligadas ao movimento sindical, a maneira como se tratou os problemas discutidos no SGT-11 parece mesmo tê-los subordinado às reformas promovidas nos diferentes países do Mercosul no sentido de reduzir os custos trabalhistas. Mas a orientação técnica dos trabalhos no SGT-11, em parte, refletiu a necessidade que se teve de realizar uma harmonização tarifária. O que se daria basicamente através da identificação de assimetrias e da tentativa de sua eliminação.

Como já foi dito, na reunião de Las Leñas do GMC, de Junho de 1992, estabeleceu-se um cronograma de medidas que cada subgrupo deveria tomar e definiu-se assimetria como toda vantagem ou desvantagem que um país tem em relação aos demais sócios do Mercosul que provenham de regulações, subsídios, impostos ou outra intervenção do Estado e que afete a competitividade de produtos ou setores

Pode-se considerar como resultado de Las Leñas que o espaço para a ação sindical no SGT-11 diminuiu (CCSCS, 1992)⁴¹. Refletindo esse novo quadro, na sexta reunião do SGT-11, realizada em novembro de 1992, a delegação argentina apresentou críticas à condução dos trabalhos no subgrupo.

Algum tempo depois, reúnem-se os coordenadores governamentais do subgrupo para determinar as alterações no funcionamento do SGT-11. Como consequência, de acordo com um documento interno da CUT, na oitava reunião do subgrupo, de agosto de 1993, há uma redução drástica da temática do SGT-11 e uma quase eliminação da participação do setor privado.

Na visão de pessoas ligadas ao movimento sindical, além da orientação que teria partido de Las Leñas, outro motivo para que o SGT-11 tivesse assumido um caráter mais técnico foi a progressiva hegemonia que os Ministérios das Relações Exteriores (MREs) teriam passado a exercer no subgrupo.

Este predomínio teria se dado por um temor que do SGT-11 saíssem recomendações que os MREs não considerassem adequadas para o Mercosul, já que os funcionários dos Ministérios do Trabalho seriam mais sensíveis às reivindicações sindicais (CASTRO, 1996; MARTINS, 1996). Esta interpretação coincide com fatos verificados em outros subgrupos, particularmente o esvaziamento das trinta comissões setoriais criadas no Subgrupo de Política Industrial e Tecnológica (SGT-7).

Esta evolução, todavia, não deixa de ser compreensível, já que está previsto que ao mesmo tempo em que os diferentes ministérios devem tratar dos temas de suas responsabilidade nos respectivos subgrupos, como ocorreu com os Ministérios do Trabalho no SGT-11, cabem aos MREs exercerem a coordenação geral do Mercosul.

⁴¹ Algumas pessoas ligadas ao movimento sindical argumentam, porém que foi só com Las Leñas e o cronograma ali definido que o SGT-11 ganhou "concretude" e "densidade" (TESCH, 1996).

Isto devido ao fato que as chancelarias possuiriam uma visão mais ampla do processo de integração (PRATES, 1994; RIBEIRO, 1996).

De acordo com esta interpretação, se os MREs avaliassem que subgrupos específicos estavam se afastando dos eixos considerados básicos da integração, nada mais natural que procurarem corrigir seus rumos. Além do mais, à acusação que a orientação do SGT-11 foi excessivamente técnica, os funcionários governamentais rebatem argumentando que era este o caráter do subgrupo e que não havia como ser diferente.

As questões tratadas no SGT-11 seriam técnicas por se trabalhar com uma agenda predeterminada pelo cronograma de Las Leñas. Teria sido, portanto, um erro do movimento sindical tentar converter o subgrupo em um fórum de denúncias, como tentou fazer, de acordo com funcionários governamentais, no início de seus trabalhos (PAULA, 1996; RIBEIRO, 1996).

A área governamental brasileira considera mesmo que os objetivos estabelecidos pelo cronograma de Las Leñas eram excessivamente ambiciosos. Isto por se imaginar então, que em 1º de janeiro de 1995 seria estabelecido efetivamente um Mercado Comum, o que implicaria na livre circulação da força de trabalho. Assim, supunha-se que o SGT-11 deveria ter como tarefa prioritária a harmonização da legislação trabalhista dos quatro países membros do Mercosul. E foi esta a orientação seguida pelo subgrupo na fase inicial de seus trabalhos.

Com o tempo, porém, teria se percebido que os objetivos do Mercosul deveriam ser mais modestos. Este desenvolvimento culminou com a reunião de Colônia do CMC, de janeiro de 1994, onde ficou decidido que os esforços em relação ao Mercosul se concentrariam no estabelecimento de uma União Aduaneira (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1995).

Pode-se mesmo argumentar que os processos de integração, em geral, se iniciam, como não poderia deixar de ser, pelo comércio. Não haveria nem mesmo motivo para se discutir questões sociais se antes não tivessem sido realizados acordos econômicos que geram impactos nessa área. De acordo com esta interpretação, dever-se-ia, conseqüentemente, considerar que o início da integração tem uma feição comercial, com a dimensão social só podendo ser acrescentada a ela com o tempo (RIBEIRO, 1996).

Parece, portanto, que as interpretações divergentes entre os governos e o movimento sindical, sobre os resultados obtidos pelo SGT-11 se devem ao fato destes dois setores estarem inspirados por objetivos distintos. Enquanto o movimento sindical continua a aspirar políticas e legislação trabalhista para o Mercosul mais avançadas, os governos, principalmente os MREs, insistem em que se busque metas mais modestas, consistentes com as etapas anteriores ao estabelecimento de um Mercado Comum.

As divergências, conseqüentemente, não se referem tanto à avaliação de quais foram as realizações do SGT-11, mas à consideração de que estes resultados bastam ou não são suficientes. E mais ainda, o quanto os interesses de cada lado estão sendo atingidos, no caso dos MREs a condução do Mercosul estava adequada aos interesses governamentais, enquanto para os sindicatos toda sua estratégia de ação, assim como seu discurso, via-se frustrado na prática das negociações do SGT-11.

Mas até os funcionários governamentais admitem que os resultados concretos do SGT-11 foram modestos. O que seria difícil de negar, já que, como vimos, as duas únicas recomendações enviadas pelo subgrupo ao GMC não foram efetivadas. Por outro lado, é possível defender a tese que é mais difícil avaliar resultados na área social do que em outras áreas, como comércio, até porque, como foi dito, um processo de integração se inicia como processo econômico.

Essa constatação fez com que a CCSCS declarasse num documento apresentado na Conferência CIOSL/ORIT/BID, que "as orientações que predominaram na condução dos trabalhos das comissões do SGT-11, foram transformando as problemáticas sociais abordadas em questões de natureza técnica, muito distantes dos problemas que afetam fundamentalmente aos trabalhadores.

A redução dos conteúdos sociais reais da discussão e sua transformação em problemas técnicos, levaram a que as análises dos temas tratados priorizassem questões que interessam principalmente a ótica comercial e da competitividade empresarial (...)" (CCSCS, 1995).

Apesar do discurso e da estipulação de uma estratégia voltada a dar um caráter mais social ao Mercosul, as centrais sindicais não foram capazes de transformar seu discurso numa realidade, e ficaram bem longe disso. Acabaram entrando na lógica

governamental de negociação e não souberam ou não conseguiram influenciar o processo, cujo controle continuava restrito à coalizão governamental.

Talvez por isso mesmo, o Estado foi visto como o elemento organizador: para os sindicatos poderem ter alguma força necessitavam de um acesso ao núcleo decisório marcado por interesses divergentes dos sindicais, assim o principal interlocutor era o Estado porque por participar da coalizão vencedora era o único que poderia assimilar as reivindicações sociais na sua ação, e com isso as centrais teriam alguma possibilidade de verem atendidos seus interesses. Também nesse âmbito as centrais não obtiveram sucesso.

Se acompanharmos o raciocínio da teoria intergovernamentalista liberal, o Mercosul (e no seu interior o SGT-11) seria o palco das negociações interestatais, onde os Estados buscariam adequar e harmonizar seus interesses, criando um cenário favorável à cooperação para solucionar questões que isoladamente não conseguem resolver. Mais especificamente, fazia parte de uma estratégia governamental de integração regional com o intuito de fortalecer os planos de estabilização internos e melhorar a inserção internacional dos países envolvidos.

Observando as negociações entre os Estados, percebe-se que houve um grande avanço nas negociações internas do Mercosul, pois estes não só conseguiram conciliar adequadamente interesses individuais, como também conseguiram criar objetivos comuns. Os pontos de maior conflito, como no caso da TEC, foram sendo consensuados aos poucos, e apesar dos prazos, o Mercosul conseguiu chegar ao final de 1994, com a formulação de uma estrutura institucional de União Aduaneira imperfeita.

No caso das relações entre movimento sindical e governos, a teoria intergovernamental serve para dar uma explicação sobre o que aconteceu. Em primeiro lugar, a nova realidade que se configurou no final dos anos oitenta acabou questionando a eficácia da atuação sindical para obter ganhos. Internamente, os planos de ajuste econômico, visando basicamente conter a inflação e promover o crescimento, deixaram de lado a questão social e enfraqueceram o papel dos sindicatos dentro das negociações.

No âmbito internacional, a globalização introduzia uma nova lógica produtiva centrada na produtividade e competitividade, e que no Brasil como em muitos países da

América Latina, acabou se transformando numa marginalização dos problemas resultantes destes ajustes produtivos.

Apesar desta realidade adversa, o movimento sindical conseguiu manter uma relativa importância na esfera política nacional, por ser ainda o único ator social privado suficientemente organizado para negociar com o governo e para ser o elo de ligação entre a sociedade e o Estado. Em alguma medida os sindicatos permanecem como um importante canal de demandas sociais.

Esta situação ambígua dos sindicatos permitiu que mesmo estando fora do que convencionamos chamar de coalizão vencedora, pudesse de alguma forma participar das negociações. Com isto, transferiu-se a ambigüidade da esfera nacional para a regional.

Os Estados reconheciam a importância de incluir as centrais sindicais no processo de integração regional porque isto era um elemento de legitimação importante; entretanto, esta participação estaria restrita aos temas e interesses dos governos, que inclusive acabaram por determinar a própria agenda de negociação sindical.

Do lado sindical a situação também era dúbia, conseguiram se legitimar como representantes da sociedade e abrir um espaço de participação que não estava previsto inicialmente, porém não conseguiram ir adiante na sua estratégia, e nem influenciar as negociações de forma a se fortalecerem. O saldo final desta participação é bastante desanimador se for visto pelo lado das vitórias sindicais, e não é melhor se olharmos a sua eficácia em evitar maiores perdas.

Esta situação poderia levar a uma reformulação da estratégia sindical quanto à sua atuação no Mercosul, principalmente, porque os descontentamentos gerados com o pouco sucesso obtido até o momento, podem se transformar até numa recusa em continuar participando, uma vez que essa participação só serviu como elemento legitimador do processo, ou então marginalizar ainda mais o tema da integração no interior da pauta sindical, o que resultaria numa mobilização ainda menor em relação ao Mercosul.

A situação das centrais sindicais nesta nova etapa da integração, iniciada em 1º de janeiro de 1995, será melhor tratada na próxima parte, que analisa a participação dos representantes da sociedade na fase atual do Mercosul de União Aduaneira.

Consideraremos a intervenção sindical na atual estrutura institucional do Mercosul, ou seja no SGT-10 e no Fórum Consultivo Econômico e Social.

PARTE III

Mercosul na Fase de União Aduaneira

CAPÍTULO 5. A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR: NOVA FASE?

Verificamos anteriormente a atuação da CPC durante o período de transição, quando era apenas uma instância de consulta dos órgãos decisórios da integração. Neste capítulo, daremos continuidade a essa análise considerando o período inaugurado a partir do Protocolo de Ouro Preto – 1º de janeiro de 1995 - quando passou a integrar oficialmente a estrutura institucional do Mercosul no atual estágio de união aduaneira.

Analizamos qual está sendo a capacidade de influência dos parlamentares e no seu processo de tomada de decisão. A questão central é verificar se houve alguma alteração na dissociação entre o discurso e a prática legislativa, encontrado no período de transição e que significou uma certa marginalização do Poder Legislativo no tocante ao processo.

5.1 – Nova fase, velho discurso

A nova etapa do processo de integração inaugurada simbolicamente com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto representa um aprofundamento real nas relações entre os países envolvidos, assim como um refinamento das negociações, graças ao nível de conhecimento mútuo adquirido pelos parceiros durante a transição. Por outro lado, é uma fase caracterizada pela negociação de temas de maior conflito entre os integrantes do Mercosul.

A rapidez com que se avançou no período de transição resultou de uma estratégia deliberada de postergar as discussões dos pontos onde havia impasse, possibilitando a conclusão desta fase com relativo sucesso, reduzindo tarifas de extensas listas de produtos. Essa etapa acabou, agora é preciso negociar questões que confrontam os interesses dos membros do Mercosul e exigem barganhas intensas. É um momento de aprimoramento da capacidade negociadora e de definição clara dos objetivos.

Para o Brasil, alguns temas negociados no período de transição mostraram-se prejudiciais ou menos vantajosos que o esperado. Alguns setores governamentais mostraram-se surpresos com os resultados iniciais desses acordos, propondo a revisão dos mesmos. Atribuíram essa desvantagem a um certo despreparo da diplomacia

brasileira em relação à argentina, provocado fundamentalmente pela constante troca de negociadores, fator que limitou as condições para um melhor aprofundamento nas negociações.

Segundo o Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB-SC) sua crítica refletiria a opinião de seu eleitorado que considerou “(...) ineficiente a atuação dos diplomatas brasileiros nas negociações do Mercosul ocorridas no período de transição (...)” (TACHINARDI, 1995-a). Os resultados adversos e a falta de informação traduziram-se muitas vezes, numa postura crítica e negativa em relação ao Mercosul, inclusive entre parlamentares pertencentes à própria CPC que também questionaram os acordos celebrados em Ouro Preto pelo Poder Executivo. Esse tipo de crítica originou certas ameaças, como a realizada pelo Deputado Federal Paulo Ritzel (PMDB-RS) “(...) vai começar a ficar difícil a aprovação dos acordos sem a participação parlamentar nas negociações” (*idem*).

Tal como ocorreu no período de transição, essas ameaças não ultrapassaram as fronteiras da retórica. Não houve uma mobilização parlamentar para negociar com o governo a revisão das decisões do Mercosul, mesmo porque algumas delas já estavam sendo aplicadas. Tampouco impulsionou-se um debate interno sobre o papel do Congresso na formulação da política externa nacional. Em suma, após essas manifestações de descontentamento a situação permaneceu inalterada.

A atuação parlamentar até o Protocolo de Ouro Preto teve quase nenhuma repercussão no andamento do Mercosul, assim como no panorama interno brasileiro, permanecendo um desconhecimento sobre o processo e falta de clareza sobre as finalidades da participação parlamentar nele, apesar de sua experiência de quatro anos durante a fase de transição.

A indignação com o andamento do processo é um forte indício dessa desinformação sobre o que estava sendo discutido e negociado, assim como do distanciamento dos parlamentares do processo decisório, concentrado nos representantes do Poder Executivo. Do lado de fora da Seção Brasileira da CPC, muitos políticos revelaram suas desconfianças quanto aos benefícios gerados pela integração, especialmente os pertencentes à Região Nordeste que tradicionalmente identificam no Mercosul um instrumento de promoção do desenvolvimento das regiões Sul e Sudeste.

O Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), por exemplo, classificou o Mercosul como negativo para o Nordeste, afirmando que "(...) a região não vai beneficiar-se de um centavo sequer movimentado pelo Mercosul". Isso ocorreria devido à distância dos outros países-membros, à precariedade das estradas e ao alto custo dos fretes. Esse mesmo raciocínio foi expresso pelo Senador Lúcio Alcântara (PSDB), ao apontar que "Ao Nordeste interessa que São Paulo seja pujante, mas não podemos comungar com a centralização da economia" (FERNANDES e GRAMACHO, 1995).

Esses argumentos são parcialmente válidos porque o Mercosul também representou incremento no setor turístico da Região Nordeste, originando ganhos volumosos e atração de grandes investimentos, inclusive estrangeiros para essa atividade, entre outras. Essas críticas desconsideram, igualmente, um ponto importante: se for verdade que o Mercosul beneficia mais as regiões Sul e Sudeste, também são estas mesmas que sofrem mais direta e intensamente os impactos negativos da integração, especialmente a concorrência em setores onde não são competitivas, como foi o caso dos produtores de trigo do Rio Grande do Sul.

Esse tipo de oposição aponta para a falta de uma estratégia mais ampla de participação do Brasil nas negociações, onde atores importantes não conseguem vislumbrar os benefícios advindos dessa negociação. Nesse aspecto é elucidativa a posição do Governador Tasso Jereissati (PSDB-CE), pois ao mesmo tempo em que confirma seu apoio à integração afirmando que "A preocupação do Nordeste com o Mercosul não significa que discordemos do acordo assinado com os demais países: essa é uma tendência internacional (...)", ressalta seu desconforto com a falta de um projeto com objetivos definidos: "Ou nós descobrimos que desenvolvimento queremos, ou teremos um novo processo de concentração, agora não mais por culpa do clientelismo, mas pela nossa omissão no processo de desenvolvimento" (*Idem*).

O descontentamento e a desconfiança em relação ao Mercosul poderiam ser estímulos para uma mobilização maior dos parlamentares no sentido de elaborar um plano de atuação efetiva, voltado para a ampliação de sua participação nas negociações e no processo decisório, enquanto representantes dos interesses presentes na sociedade. Ao invés disso, verificamos a ocorrência de uma certa continuidade na "cultura e prática" parlamentar do período de transição, marcada pela subordinação da ação

legislativa à agenda do Poder Executivo e pela falta de proximidade entre os parlamentares dos quatro países, traduzindo-se numa ação conjunta centrada num discurso vago e no desinteresse do Congresso brasileiro pela formulação da política externa nacional, inclusive no referente ao Mercosul.

Embora existam parlamentares preocupados com a questão da integração regional, a grande maioria ainda desconhece o assunto e a própria atuação da CPC. A desinformação dentro do Congresso chama a atenção para dois problemas: um de funcionamento interno da própria comissão e outro externo, isto é, referente ao âmbito parlamentar. No primeiro caso, notamos que o trabalho das comissões, tal como ocorre, fragmenta as discussões, concentrando as informações e o conhecimento entre seus participantes. Portanto, as negociações que são desenvolvidas na CPC têm impacto restrito no Parlamento brasileiro.

Em alguns momentos, no entanto, as discussões acabam se ampliando e envolvendo um número maior de parlamentares em comparação ao dos membros da Seção Nacional da CPC, mas são casos pontuais como transparece na fala da assessora do Senado, Maria Cláudia Drummond (2000) a atenção dos parlamentares é desperta “(...) quando é um tema que exerça um impacto sobre um determinado setor, exemplo recentíssimo que é o do açúcar. Ontem houve uma reunião com os parlamentares argentinos que representavam três províncias produtoras de açúcar, esses parlamentares que vieram não participam, não são membros da Comissão Argentina, então foram convidados parlamentares brasileiros que também não compõem a Comissão do Mercosul, eles estiveram presentes representando o setor do açúcar. Então, quando o tema é muito específico são convidados parlamentares que conheçam o assunto”.

Desta forma, os temas relativos à política externa são tratados, via de regra, de forma restrita por um grupo de parlamentares interessados pela temática, que nem sempre consideram essa questão uma prioridade em sua atuação como parlamentar. Em geral, os parlamentares assumem a postura de priorizar os trabalhos das comissões com maior prestígio dentro do Congresso.

Exemplo disso é a postura do Deputado Federal Osmar Serraglio, membro suplente da CPC: “Não sei se estou bem informado, mas a Comissão do Mercosul não tem a dimensão que ela deveria ter. Eu não percebo nada de expressão dessa Comissão

do Mercosul. A população não sabe nem o que é esse processo. Eu tenho um conhecimento muito superficial. Gostaria de saber mais, mas não dá. A minha vontade era estar envolvido, inclusive na questão de educação, mas a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) dá muito *status*. Eu vou abrir mão disso? E se eu quisesse optar entre a Comissão do Mercosul e a de Educação eu ficaria com a de Educação. Não é questão de visibilidade, mas de valorização dentro da casa. A visibilidade depende da conjuntura, por exemplo as vezes uma comissão não expressiva, mas tratando de uma questão de impacto dá ao parlamentar uma visibilidade muito maior” (SERRAGLIO, 2000).

O mesmo tipo de postura é encontrada em outro depoimento: “Sou especializado em meio-ambiente. Essas questões dentro do Mercosul acabam sendo importantes porque têm reflexos na minha atividade parlamentar. Mas te confesso que a Comissão do Mercosul não tem sido a minha prioridade de atividade parlamentar, a prioridade tem sido a Comissão de Direito Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, por isso que eu saí de membro efetivo e optei por ser suplente, para outros terem maiores condições de atividade na Comissão do Mercosul que é extremamente envolvente e exige muito tempo” (PIZZATO, 2000).

Para o Professor Estevão, da Universidade de Brasília e ex-assessor do Senado, essa situação resulta da falta de conhecimento do trabalho da CPC por parte dos demais parlamentares e da população em geral, mas, sobretudo pela incapacidade dos membros dessa Comissão para dar visibilidade ao tema Mercosul e à sua participação. “A sociedade desconhece a CPC e seus membros não se esforçam para mudar isso, se apresentam em geral como integrantes de uma comissão mais importante” (MARTINS, 2000).

Na esfera externa, o problema se revela pela falta de sustentação dentro do Parlamento à ação dos integrantes da CPC. O primeiro passo para superar esse desconhecimento dentro do Congresso foi a incorporação da Seção Brasileira da CPC no seu organograma interno. Esta aconteceu com a aprovação do Decreto Legislativo número 2 de 1996, onde o "(...) Congresso determinou que esta comissão seja previamente ouvida em todas as matérias que de alguma maneira toquem o Brasil nas suas relações com os quatro vizinhos do Mercosul (...)" (MARTINS, 2000).

A formalização traduziu-se numa infra-estrutura adequada que possibilita o funcionamento regular dessa comissão, assim como a sua incorporação no orçamento do Congresso, ponto fundamental para viabilizar seus trabalhos. Para Maria Cláudia Drummond, este foi um momento importante para a Comissão: “(...) no momento em que essa resolução é finalmente aprovada pelo Congresso Nacional, a Comissão passa a existir no âmbito do Congresso e ela ganha competências, sendo que a principal é a de emitir um parecer preliminar a toda matéria de interesse do Mercosul que venha a tramitar no Congresso Nacional, tanto de projetos de lei quanto os tratados firmados no âmbito do processo de integração. Tratados, protocolo, quaisquer atos internacionais que tramitem no Congresso Nacional têm que ser enviados primeiramente à Seção Nacional da Comissão Parlamentar Conjunta. Por essa Resolução, ela recebe o nome de Representação Parlamentar no Congresso Nacional da CPC. Há uma confusão neste ponto para se referir à Comissão no seu âmbito brasileiro, ou como Seção Nacional da CPC ou como Representação Brasileira da CPC” (2000).

A presença formal, no entanto, não significou o reconhecimento do papel da CPC no Congresso brasileiro, sendo este ainda um obstáculo a ser superado. De acordo com o Regimento Interno do Congresso, as matérias a serem analisadas pelas comissões são distribuídas pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado. E estas levaram algum tempo para incorporar a nova resolução. “Então, tem acontecido muito freqüentemente, de matérias que deveriam ter passado primeiramente pela Comissão do Mercosul tramitarem na Câmara, chegarem aqui no Senado, e só no momento em que chegou aqui no Senado que a secretaria da mesa envia de volta para a Comissão. Isso ainda acontece muito. Aparentemente é por desconhecimento, mas aos poucos está deixando de acontecer” (DRUMMOND, 2000).

A importância da Seção Brasileira da CPC no Congresso é praticamente nula. Primeiro, devido ao seu posicionamento dentro do organograma institucional geral, onde como vimos, só recentemente passou a ser considerada uma comissão permanente, com suas atividades entrando na agenda oficial do Congresso. É preciso ressaltar que, mesmo depois desta resolução estar em vigor, ainda há uma certa confusão em relação ao seu papel, pois alguns parlamentares todavia acham que ela está subordinada às Comissões

de Relações Exteriores, funcionando como uma instância consultiva no tocante à integração regional.

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

Essa falta de conhecimento é, em parte, resultante da própria indefinição desta comissão quanto ao seu papel no Mercosul e da pouca importância dada à formulação de política externa no Congresso brasileiro. Segundo o Deputado Federal Ney Lopes, os parlamentares que se interessam por essa temática acabam sendo mal interpretados, tanto pela mídia como pelos próprios colegas parlamentares. "Quando um parlamentar se interessa pelo assunto, logo aparece alguém insinuando que ele quer viajar, arranjar uma desculpa para passear e fazer turismo" (LOPES, 2000).

Quanto ao problema da indefinição, este ficou evidente durante a primeira reunião de trabalho da CPC após Ouro Preto, entre os dias 2 e 5 de agosto de 1995, sendo esta a sua V Reunião. Os debates promovidos neste encontro resultaram num conjunto de resoluções e recomendações ao CMC.

A recomendação No. 001/95 determinava a modificação do artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, suprimindo as expressões por meio do GMC. A percepção dos parlamentares era que de acordo com esse artigo, a CPC ficava subordinada institucionalmente ao GMC que ficou encarregado pelo encaminhamento das resoluções e recomendações do Congresso.

O ponto central das discussões sobre o Protocolo de Ouro Preto foi a sua constitucionalidade, pois se questionava a aprovação de um acordo baseado no

desequilíbrio de poder entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa questão suscitou um grande debate sobre a ratificação desse documento na Comissão de Relações Exteriores, sendo facilmente aprovado pelo Plenário. Em parte, esta discussão foi retomada na primeira reunião da CPC, sendo sua primeira recomendação.

Esse pedido não foi aceito pelo CMC que considerou necessário apenas um esclarecimento: "(...) compete ao Grupo Mercado Comum dar curso às recomendações da Comissão Parlamentar Conjunta. Ao Conselho do Mercado Comum compete o exame do mérito das mencionadas recomendações" (CMC, 1995)⁴².

Desta forma ficou oficialmente estabelecido o desequilíbrio entre os poderes, fragilizando de certo modo a CPC em relação aos órgãos decisório do Mercosul (ROSA, 2000), fato que em alguns momentos criou atritos e tensões entre o Legislativo e o Executivo, como quando organismos administrativos do Mercosul (integrados por representantes do Executivo) decidiram ditar normas sem enviá-las ao Congresso para aprovação, como no caso do Acordo sobre Transporte Multimodal e o Código Aduaneiro, gerando críticas da Comissão Bicameral do Mercosul da Argentina.

A cada conflito desse tipo o Poder Executivo argumenta que no Protocolo de Ouro Preto figuram as fontes jurídicas do Mercosul, conferindo-lhe poderes para legislar no tocante à integração e com isso continua redigindo acordos marcos, muitas vezes alterando as leis vigentes, apenas consultando o Legislativo.

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

Parlamentares argentinos propuseram a revisão dessa questão na reunião de Cúpula do Mercosul realizada em San Luis na Argentina (de 23 a 25/06/1996), mas essa discussão não avançou dentro da CPC. O CMC fez o seguinte comentário sobre a Recomendação No. 004/96 da CPC, aprovada nessa mesma reunião de Cúpula, que

⁴² Tradução livre.

questionava a falta de aprovação legislativa para a entrada em vigência das determinações do CMC: "(...) a estrutura institucional do Mercosul não permite, na etapa atual do processo de integração, a geração de normas de vigência automática, com efeito de aplicação direta. Nos termos do Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, as normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul terão caráter obrigatório e deverão ser incorporadas às disposições jurídicas nacionais mediante os procedimentos previstos na legislação de cada país, quando seja necessário. As únicas normas cuja incorporação às disposições jurídicas nacionais não se tornam necessárias são aquelas de natureza "*interna corporis*", ou seja, quando são destinadas exclusivamente a organizar os trabalhos e funcionamentos dos órgãos do processo de integração" (CMC, 1996).

As outras recomendações feitas durante essa reunião da CPC foram as No. 002/95 e No. 003/95 que tratavam da criação do Instituto Regional de Informação Econômica e Social; e da divulgação do Regulamento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta, respectivamente.

As No. 004/95 e No. 005/95 referiam-se especificamente ao Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). A primeira determinava a necessidade de demandar aos Poderes Executivos a implementação das medidas necessárias para o seu funcionamento, o mais rápido possível. Enquanto a outra abordava a questão da instalação do FCES e de sua composição, demonstrando preocupação com os possíveis integrantes que, para os parlamentares deveriam ser representantes dos trabalhadores, empresários, consumidores, universidades e institutos de tecnologia, assim como de organizações de representação das mulheres e dos jovens.

Apesar da importância ressaltada pela Comissão em relação à constituição do FCES, a institucionalização de suas seções nacionais foi retardada pela demora dos Congressos Nacionais em aprovar o Protocolo de Ouro Preto, sem a qual era impossível instituir o citado organismo. De fato, o Congresso brasileiro somente aprovou esse documento em meados de dezembro de 1996, sendo o último a fazê-lo.

Ao contrário do que se poderia imaginar, essa demora não esteve ligada a intensos debates e negociações no Congresso brasileiro, mas justamente ao oposto. Essa votação não era considerada um tema da agenda "principal" de discussão e, portanto, não era relevante, podendo ser postergada.

As resoluções apresentadas durante a primeira reunião após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto também não apresentaram novidades, estando geralmente ligadas a questões de funcionamento: todos os trabalhos e documentos da CPC deveriam a partir dessa data estar nos dois idiomas (No. 001/95); o presidente Pró-Tempore tornou-se responsável pela designação do Secretário Administrativo e os Presidentes dos demais países encarregaram-se de designar seus respectivos Pró-Secretários (No. 002/95); criação de um grupo de estudos quadripartite que deveria, no prazo de quatro meses, apresentar à CPC um informe sobre o tema "Defesa do Consumidor" no âmbito do Mercosul (No. 004/95); seria dada prioridade ao estudo de experiências concretas de criação de empregos e oportunidades de trabalho nos quatro países (No. 005/95); e reiterou-se as declarações e fundamentos aprovados pela Subcomissão de Política Trabalhista na Reunião de Mendoza de 1994 (No. 006/95).

Apenas três resoluções merecem destaque em nossa análise: as No. 003/95, No. 007/95 e No. 008/95. A primeira encomenda à Secretaria Administrativa do CPC estabelecer um cronograma e temática de trabalho para as Subcomissões (para os seguintes seis meses) a ser comunicado aos membros parlamentares. Um ponto ressaltado nessa reunião foi justamente a "(...) necessidade de identificar os temas prioritários que deverão ser tratados no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta".

No caso da CPC, podemos dizer que o novo período não representou um aprofundamento nas relações. Esta afirmação fundamenta-se em três pontos: para o aprofundamento seria preciso haver atingido durante o período de transição um nível de relacionamento consolidado entre os representantes parlamentares dos quatro países, haver cumprido todos os objetivos definidos e haver traçado pelo menos as linhas gerais e as metas para esta nova etapa. Nenhum destes quesitos foi cumprido, como vimos no Capítulo 3.

A falta de uma agenda propositiva demonstra a descontinuidade na ação parlamentar na nova etapa do Mercosul. Este ponto corrobora o que dissemos anteriormente, sobre o fato de não haver um aprofundamento do que vinha sendo realizado. Os parlamentares, na verdade, tiveram que montar uma nova agenda de trabalho e o fizeram a partir da agenda de negociação geral. Desta forma garantiram a afinidade entre os seus temas e os que eram ou seriam tratados pelas demais instâncias

do Mercosul, atendo-se uma vez mais a uma pauta de discussão que não refletia os seus interesses próprios, ligados à institucionalização de uma representação parlamentar regional consolidada e com poderes decisórios, e não apenas uma instância consultiva.

A Resolução No. 007/95 propôs pedir às Subcomissões de Políticas Trabalhistas e de Coordenação de Políticas Macroeconômicas para que no prazo de três meses, fornecessem à CPC informes e propostas para que esses temas pudessem ser integrados à agenda de sua próxima reunião plenária, demonstrando que as preocupações dos parlamentares permanecem centradas nas questões econômicas e institucionais, enquanto as questões sociais pouco foram abordadas, somente quando alguns temas ganharam espaço nas atenções nacionais, como no caso do emprego.

Finalmente, a última resolução chama a atenção porque insta às delegações de Argentina, Brasil e Uruguai da CPC para que se articulem com os respectivos Parlamentos a fim de ratificar o Protocolo de Ouro Preto. O Paraguai ficou fora desta resolução porque de acordo com sua Constituição, quando o Poder Executivo assina um acordo internacional, este entra automaticamente em vigor. Este tipo de dispositivo legal é interessante para o Mercosul porque de certo modo agiliza a implementação das decisões. Porém, limita ainda mais a atuação parlamentar. Se pensarmos que a função básica da CPC é analisar e agilizar a tramitação dos acordos nos respectivos Congressos Nacionais, como é freqüentemente enfatizado pelos discursos e documentos oficiais, o fato de ela não ser necessária para a sua aprovação no âmbito nacional desequilibra totalmente a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A demora na tramitação de algumas decisões dos órgãos do Mercosul dentro dos Congressos é usada como crítica dos representantes governamentais à atuação do Poder Legislativo e como justificativa da sua exclusão do processo decisório, argumentando que isso acabaria emperrando o andamento das negociações. Em base a essa crítica, existe uma certa resistência à incorporação dos parlamentares nas negociações realizadas pelo GMC e pela CCM.

A questão da incorporação das decisões do Mercosul nas legislações nacionais tornou-se, na verdade, um problema que poderíamos chamar de crônico, sendo abordado em quase toda reunião realizada tanto pela CPC, como pelo CMC, cobrando maior

agilidade e rapidez na atuação parlamentar. O ponto importante neste debate não é a eficiência dos parlamentares, e sim a marginalização destes nas decisões do Mercosul.

Os parlamentares não acompanham as negociações e devem incorporar o assunto quando a decisão já foi tomada, em alguns casos já começa a ser posta em funcionamento, deixando-os com pouca margem de discussão e interferência, reforçando desta maneira o caráter ratificador da CPC. Por outro lado, a tramitação das decisões no Congresso deve se adequar à sua própria agenda de negociação, onde o Mercosul não é um tema prioritário e de interesse geral dos parlamentares.

Essa crítica é interiorizada pelos parlamentares que a todo momento retomam a discussão sobre formas de agilizar a incorporação das decisões do Mercosul nas legislações nacionais. A interpretação dos parlamentares, expressa nas palavras do senador Luis Hierro López (presidente da delegação uruguaia da CPC), é de que esta demora ampliaria as incertezas jurídicas do Mercosul, citando o exemplo do Protocolo de Colônia para a promoção e a proteção recíproca de investimentos, aprovado pelo CMC em 1995 e que ainda não havia passado pelos Congressos do Brasil, Uruguai e Paraguai (GÓES, 1996).

Durante sua VIII Reunião Ordinária realizada em Fortaleza, em 1996, a CPC propôs promover uma maior integração com o CMC, no tocante às questões legislativas, por meio de um mecanismo mais fluido de comunicação entre os dois órgãos, permitindo maior agilidade à aprovação nos Congressos das resoluções de instâncias superiores do Mercosul.

Na XII Reunião, os parlamentares determinaram na sua Disposição No. 019/98 que "As seções nacionais da CPC gerenciarão para que as controvérsias externas ou internas não posterguem a internalização da normativa aprovada pelo Mercosul (...)", e na No. 020/98: "Instar aos Parlamentos dos Estados Partes a concretizar a aprovação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, tendo em conta a importância social" (CPC, 1998).

Para alguns parlamentares, entre eles o Deputado Federal Ney Lopes, essa função da Seção Nacional da CPC é a menos importante por dois motivos: em primeiro lugar porque marginaliza os parlamentares do processo decisório, "(...) não se pode modificar nada no acordo, tal como faz, por exemplo, o Congresso Americano. Devemos apenas

aprovar ou rejeitar. O aprovado depende da ratificação feita pelo Presidente, e não aprovar fica difícil porque às vezes já está funcionando na prática (...)” (LOPES, 2000). Em segundo lugar, a tramitação depende de uma série de fatores internos ao Congresso, como sua agenda, número de comissões nas quais deve tramitar, calendário, vontade política etc.

Como bem apontou o Deputado Federal Osmar Serraglio, os projetos de lei não possuem prazos de tramitação definidos “(...) Não existe prazos. Se não tiver alguém em cima, agilizando, acaba emperrando. Isso é um problema da casa. (...) Não existe tempo. O projeto pode parar também se a mesa não colocar na pauta, porque o que vai para a pauta é decidido pelos grandes partidos, que se reúnem e dizem o que vai e o que não. Eu estou dando parecer aqui para um projeto de 1989, que agora está chegando à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), e isso não foi nem a outra comissão porque é uma questão eminentemente jurídica” (SERRAGLIO, 2000).

Os membros da CPC, portanto, parecem não possuir governabilidade sobre o processo de aprovação dentro dos Congressos. Primeiro, porque essas questões são encaminhadas pelos respectivos Executivos, e depois porque precisam articular, no caso do Brasil, com as mesas diretoras da Câmara e do Senado para que sua inclusão na pauta de aprovação seja agilizada.

Essa relação não está consolidada, pois as mesas diretoras algumas vezes "ignoram" a existência dessa representação parlamentar da CPC. Além disso, todas as dificuldades expostas até o momento em nossa análise são empecilhos neste caso: o desinteresse pelo tema da integração, o pouco empenho dos integrantes da CPC, a prioridade da agenda nacional, etc.

Centrar a importância da participação parlamentar no Mercosul na questão da agilização da tramitação dos acordos dentro do Congresso, portanto, acaba sendo uma forma de esvaziá-la de importância, porque sua atuação está sujeita a uma lógica ou prática de funcionamento que lhe é anterior e sobre a qual não possui governabilidade. Por isso, alguns parlamentares começaram a questionar o seu papel dentro do processo de integração sob três aspectos: primeiro, qual deveria ser o papel do Congresso Nacional no tocante à formulação e decisão de política externa brasileira; em seguida,

qual seria a função principal da CPC no Mercosul; e, finalmente, como articular a participação parlamentar nas esferas nacional e regional.

Esse tipo de reflexão foi feita pelo Deputado Federal Miguel Rossetto (PT-RS), após a primeira reunião da CPC depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Suas observações buscam apontar alguns caminhos que poderiam ser seguidos (ROSSETO, 1995):

1 - os parlamentares deveriam valorizar o espaço da CPC como um âmbito importante para o debate político regional, denunciando a concentração abusiva de poder dos Executivos, que na sua visão excluiriam a sociedade, e fragilizaria a democratização da integração.

2 - a CPC poderia "(...) se tornar um espaço real de debate político, caso tenhamos capacidade de articular com qualidade nossa intervenção e garantir uma boa articulação com a "esquerda" de outros países (...)".

3 - fazendo uma autocrítica ao seu próprio partido, mas que pode ser estendida a todos os partidos brasileiros, o Deputado Rossetto reconheceu "a necessidade de uma maior articulação interna na área de política internacional. Simultânea a uma reorganização de sua estrutura burocrática criando uma assessoria capaz de potencializar o trabalho dos políticos, graças à sua concentração na temática externa".

Sem dúvida, a experiência do Deputado Rossetto no movimento sindical, especialmente sua participação no SGT-11, influenciaram sua proposta, pois nessa ocasião pôde verificar a importância de uma assessoria voltada exclusivamente para a questão do Mercosul. Embora as centrais não tenham obtido muito sucesso com sua participação, durante a fase de transição, o conhecimento e experiência adquiridos foram estratégicos na sua atuação a partir de 1995.

O Deputado Rossetto ressaltou também em sua análise que essas mudanças necessitariam de forte empenho e vontade política nos Parlamentos, especialmente porque supõe a alteração da atual correlação de poder, onde o Poder Legislativo estaria marginalizado.

Nessa mesma linha existem outras propostas a respeito de qual deveria ser o papel da CPC no processo de integração, dentre elas a de seu ex-presidente, o então Deputado Federal Paulo Bornhausen (PFL-SC), que defendem como duas funções

fundamentais para a CPC, e que seriam justificativas para a ampliação de sua participação no processo negociador e decisório:

a) a função legitimadora: "(...) são os Parlamento nacionais, com suas representações político-partidárias, que determinam o verdadeiro caráter democrático do projeto de integração do Mercosul" (BORNHAUSEN, 1997: 10).

b) e, a função mediadora, que segundo o Senador Eduardo Bauzá, então presidente da Comissão Mercosul do Senado Argentino e Secretário-geral do PJ (desde dezembro de 1995) afirmou que "(...) os partidos políticos podem desempenhar um papel fundamental na solução de problemas comerciais ou diplomáticos entre os países da região. (...) relação tem que ser cada vez mais fluida, mais forte e mais comprometida, porque devemos consolidar o Mercosul e as relações entre os dois países" (ALMEIDA, 1997-a).

Para alguns parlamentares essas funções somente poderiam ser satisfatoriamente exercidas com a institucionalização de um Parlamento do Mercosul. Esta questão levanta novos desafios porque é consenso de que a experiência dos Parlamentos sul-americanos no trato da política externa é reduzida, implicando no estabelecimento de "(...) canais eficientes interparlamentares e iniciar um processo construtivo de educação dos Parlamentos Nacionais, quanto menos para que não exponham seu despreparo de forma tão explícita (...)" (GM, 1997: 2).

5. II – A proposta do Mercosul Máximo

O voluntarismo presente no discurso parlamentar aponta para os possíveis caminhos que os parlamentares poderiam percorrer para intervir de forma significativa no Mercosul, participando de seu processo decisório e influenciando nos rumos da integração. Entretanto, a retórica não conseguiu traduzir-se em ações práticas, tal como constatamos na nossa análise do período de transição.

Os parlamentares ainda não conseguiram superar problemas básicos. O relacionamento entre a CPC e o CMC é um deles. Em suas reuniões a CPC sempre identifica como uma necessidade o aprimoramento do seu relacionamento com o CMC. Significando, na prática, um melhor diálogo com os representantes do Poder Executivo dos quatro países. Desde o início das atividades da Comissão em 1991, identifica-se essa questão como uma necessidade básica.

Esse problema é inclusive a origem de um desconforto dos parlamentares brasileiros em relação à sua atuação no Mercosul porque não conseguem estabelecer um fluxo regular de informações com os representantes governamentais - sendo em alguns momentos marginalizados das negociações - e nem estabelecer mecanismos de barganha e de discussão, tal como ocorre na esfera nacional, ocorrendo um certo isolamento na sua participação.

Os parlamentares acreditavam que isso ocorrera durante o período de transição porque a CPC não fazia parte da estrutura institucional do Mercosul, sendo apenas um órgão externo de consulta. No entanto, a situação não se alterou na nova fase, levando-os a refletir sobre esse ponto e concluir sobre a necessidade de "(...) discutir formas para melhorar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelos demais órgãos institucionais do Mercosul a fim de cumprir as funções estabelecidas pelo Protocolo de Ouro Preto" (*idem*).

Diante dessa constatação, os membros da CPC formalizaram um pedido ao CMC para que nesta nova etapa da integração fosse permitida a participação da CPC nas reuniões dos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul. O pedido foi aceito. Porém, essa participação está condicionada à decisão desses organismos de "(...) convidar os Presidentes das Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a participar de suas reuniões sempre que, a juízo dos referidos foros, a mencionada participação revela-se importante para a consecução dos objetivos do Tratado de Assunção" (CMC, 1996).

Essas resistências à maior participação parlamentar mostram as dificuldades reais enfrentadas pelos parlamentares para aumentar a intervenção do Poder Legislativo nas negociações do Mercosul, mas não são suficientes. É preciso ressaltar que houve um certo acomodamento nessa situação e não houve mobilização, naquele então, para pressionar de forma mais efetiva em favor de seus interesses e nem iniciaram uma barganha defendendo suas posições.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que essa participação restringe-se aos presidentes das seções nacionais e não ao conjunto de seus integrantes. Constatamos em nossa análise que, no caso brasileiro, o dinamismo da atuação parlamentar depende da personalidade do presidente, e que em alguns casos, a seção nacional parece concentrar-

se nele, não tendo uma atuação coletiva. Em outras palavras, a mobilização é individualizada.

Ainda assim, a CPC demonstrou uma certa resolução em reforçar e manter sua posição em defesa de uma maior participação no processo decisório do Mercosul, apesar de toda a fragilidade exposta por esta pesquisa. A postura da CPC ora mais acomodada ora mais agressiva, é uma variável dependente das características pessoais do presidente da Seção Nacional da mesma. O mandato deste é de dois anos, havendo no caso brasileiro alternância entre a Câmara e o Senado.

A atuação e a agenda da Seção Brasileira da CPC está fortemente condicionada à figura de seu presidente. Quando o parlamentar possui uma visão mais progressista em relação ao que deveria ser o papel da Comissão, esta postura reflete-se na sua pauta de discussão e nas negociações com as demais instâncias do Mercosul. No entanto, não há uma continuidade nessa postura, especialmente quando o parlamentar que assume a presidência não compartilha com a idéia de aumentar a intervenção parlamentar no processo decisório do Mercosul. Isso tem sido um problema para a Seção brasileira que teve presidentes muito envolvidos com o tema, e outros satisfeitos com o *status quo*.

Podemos citar como exemplo a proposta da Seção Brasileira da CPC, presidida pelo deputado federal Paulo Bornhausen (PFL-SC), de criação de um subgrupo de trabalho sobre defesa do consumidor. A introdução deste tema na agenda de negociações resultou na criação de um Código de Defesa do Consumidor comum no Mercosul, questão de interesse inquestionável nas sociedades envolvidas. Assim, em alguns casos, quando houve interesse claro sobre uma questão chegou-se a resultados concretos.

Neste momento a Seção Brasileira da CPC é presidida pelo Deputado Federal Júlio Redecker (PPB-RS) que é um entusiasta da integração e tem procurado ampliar a esfera de participação da Comissão no Mercosul, assim como dar-lhe maior visibilidade no Congresso e na sociedade.

Essa postura possibilitou o surgimento de uma série de discussões internas à CPC, assim como propostas e práticas que poderiam alterar em médio prazo seu papel no interior do Mercosul, e de certo modo superar alguns dos problemas já identificados.

No primeiro caso, a estratégia divide-se em dois focos: a discussão interna na CPC sobre qual seria o papel e funções de um parlamento regional, amparada para

estudos e análises sobre o assunto, em estreita colaboração com a União Européia; e uma presença mais efetiva dos representantes da CPC dentro da própria estrutura institucional do Mercosul, participando de reuniões de outras instâncias, fortalecendo o papel enquanto esfera legislativa da integração e intensificando o intercâmbio de informação.

Podemos dizer que a estratégia parlamentar de maior intervenção segue dois caminhos: um de consolidação e outro de expansão. A consolidação estaria sendo buscada por meio de reiteradas tentativas de aproximar os Congressos dos quatro países e seus principais partidos políticos. A idéia é de criar um intercâmbio entre os parlamentares da região, de forma a superar a atual situação marcada pelas relações pessoais, estabelecendo as condições para no futuro criar “famílias políticas regionais”.

Há uma preocupação em reforçar o papel da Comissão como um órgão de representação de interesses e de negociação, e a estratégia neste caso tem sido criar espaços de discussão, como os Cafés da Manhã da CPC, ou participar efetivamente na solução de conflitos, como foi no caso dos calçados e, mais recentemente, do açúcar (REDECKER, 2000).

A estratégia de expansão, a nosso ver, estaria concentrada na discussão e constituição de um Parlamento regional, dentro de uma perspectiva de defesa do chamado pelos parlamentares de “Mercosul Máximo”, que seria o equivalente do Projeto Bolivariano de integração das centrais sindicais, guardadas as devidas diferenças. É uma proposta de longo prazo que busca dar um novo sentido ao processo de integração, objetivando superar a etapa meramente comercial e introduzir uma estrutura institucional supranacional.

Ambas as estratégias estão intimamente ligadas, pois é difícil pensar num Parlamento do Mercosul sem a existência de uma afinidade partidária regional, o que numa situação ideal poderia ser chamado de famílias políticas regionais. Durante a sua última reunião em 1999 (a XIV, realizada em Montevideu entre os dias 6 e 8 de dezembro) a CPC aprovou duas disposições que demonstram claramente essa estratégia. A Disposição No. 013/99 estabelece a realização de reuniões bimestrais para discussão e negociação dos interesses comuns que afetam a integração, com o intuito de elaborar propostas para solucioná-las e intercambiar informações. Enquanto a Disposição No.

014/99, propõe o início de estudos com o objetivo de estabelecer uma agenda para a institucionalização do Parlamento do Mercosul.

A primeira disposição busca estabelecer uma relação mais constante, garantindo a maior aproximação e a troca constante de informações, em um esforço para dar efetividade às várias tentativas de criar mecanismos eficazes de cooperação entre os partidos políticos e os Congressos. A defesa de uma maior aproximação entre os partidos políticos e os parlamentares da região do Cone Sul foi reiterada, mas não se chegou, até o momento pelo menos, a nenhum avanço real nessas distintas iniciativas.

Foram várias as propostas de promover essa aproximação, entre elas o Encontro Interparlamentar do Mercosul, onde parlamentares do Brasil e Argentina reuniram-se na Assembléia Legislativa de São Paulo e assinaram um protocolo de intenções que delibera no sentido de aproximar os institutos de pesquisas, as entidades de controle e fiscalização fitossanitária e organismos afins para ampliar a integração no setor de agronegócios; assim como, decidiu-se adotar medidas para intensificar a cooperação nas áreas acadêmicas.

Outra proposta desse tipo é a União de Parlamentares do Mercosul, criada em setembro de 1999, em Belo Horizonte, cujo objetivo é tornar-se um âmbito de reunião anual dos legisladores das províncias argentinas, dos estados brasileiros e dos departamentos uruguaios e paraguaios. Essa é outra iniciativa que parece fadada a desaparecer, pois em sua reunião em Montevideu, em abril de 2000, foi constatada a escassa participação de legisladores argentinos (somente participaram representantes da província de Buenos Aires e das cidades de Córdoba e Mendoza), e a falta de coesão.

Como ocorreu com as centrais sindicais durante o período de transição, esse "desconforto" com o andamento da integração poderia ser utilizado para promover maior aproximação entre os parlamentares ou entre os Congressos Nacionais dos quatro países, em torno de uma coalizão (ROGOWSKI, 1990). O Mercosul Máximo poderia ser o elemento aglutinador, ao acomodar as diferenças e estimular o surgimento de interesses comuns.

A idéia do Mercosul Máximo é a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos. Seria a institucionalização do mercado comum com estruturas burocráticas amplas similares às

existentes na Europa. Esta proposta se opõe diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores do governo federal que sugerem o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Essa proposta mais ampla encontra ecos em vários setores governamentais dos quatro países. De acordo com Guelar, embaixador argentino no Brasil e destacado dirigente do PJ, o processo de integração no Cone Sul "(...) não é apenas vender e comprar. Isso é parte do Mercosul. O Mercosul é uma zona de paz, integração e livre comércio. Só pode ser contemplada em um conceito integral.(...) Um Mercosul Mínimo não precisa de instituições, nem de integração política, nem no campo nuclear nem em defesa, mas um Mercosul Máximo tem essa dimensão e essa complexidade ... eu sou um militante do Mercosul Máximo" (PIERNES, 1997-b).

A construção desse Mercosul Máximo exigiria um envolvimento crescente das sociedades e a atuação efetiva dos parlamentares no debate interno da integração. Ou seja, tal como já ocorreu no setor sindical, seria preciso criar canais eficientes de interação e cooperação entre partidos políticos e Congressos visando a formulação de um projeto comum para a integração regional.

Esse projeto ou programa político regional seria uma proposta mais acabada sobre os objetivos que do Mercosul na esfera política, quais os arranjos institucionais necessários, assim como a forma de incorporação da sociedade no processo, elaborando os canais de pressão e de representação.

A defesa do Mercosul Máximo estimulou nos partidos políticos que governam Argentina (PJ) e Brasil (PSDB/PFL/PMDB) a iniciativa de criar uma agenda para integrar seus programas de ação. "A iniciativa, sem precedentes, para atuar com coordenação em nível de partidos políticos argentinos e brasileiros, deverá produzir uma mudança qualitativa na relação Brasil-Argentina, segundo analistas de política internacional, que adiantaram que o Líder do Congresso argentino, Eduardo Menem, visitará Brasília em meados deste mês, à procura de apoio dos seus colegas brasileiros, para presidir a Interparlamentária Mundial" (*idem*).

Desde a primeira reunião ocorrida em Brasília em maio de 1997, pouco se avançou na aproximação entre os partidos governistas do Brasil e da Argentina, pois seis meses depois, em 3 de setembro desse mesmo ano, políticos de PJ reuniram-se

novamente em Brasília com lideranças do PFL, PMDB e PSDB, para "(...) discutir o papel dos partidos políticos no processo de integração" (ALMEIDA, 1997-b), no segundo maior encontro entre políticos dos dois países.

A aprovação seria facilitada porque segundo o Deputado argentino Luis Rubeo (PJ), os partidos governistas dos dois países "(...) têm uma concordância enorme nos seus programas, que estão vinculados à regulação do Estado, à política social do comércio, ao jogo livre da oferta e da demanda, à ênfase social. (...) Os partidos esforçam-se para que a agenda das suas reuniões periódicas contemple uma ampla temática social, incluindo capítulos sobre educação, habitação, saúde e políticas de previdência" (PIERNES, 1997-d).

A grande conclusão desses partidos governistas no referido encontro foi "que é necessário criar instituições para acelerar a integração do Mercosul, além de eliminar as exceções no bloco regional" (PIERNES, 1997-c), concordando na elaboração de uma agenda de trabalho com ênfase nos temas sociais a ser discutida no âmbito do Foro Permanente de Partidos Políticos para la Integración en Democracia.

Iniciada oficialmente em 1997, até o momento essa iniciativa pouco avançou. Em parte, podemos atribuir o seu insucesso ao contexto interno argentino. Em 1997 já estava clara a ruptura interna do PJ devido à disputa pela candidatura presidencial: de um lado, o então presidente Menem tentava articular a alteração constitucional para poder se reeleger, do outro o governador da Província de Buenos Aires liderando explicitamente uma articulação política para barrar as pretensões de Menem.

Ligado à questão do processo sucessório presidencial, está o surgimento em 1998 do nome de De la Rúa como forte candidato da oposição, e que de fato venceu as eleições. A possibilidade de mudança na presidência Argentina desestimulou ainda mais essa aproximação dos partidos governistas dos dois países.

Essa necessidade de aproximação, é preciso ressaltar, não se restringe somente aos partidos e parlamentares da coalizão governante nos países do Mercosul, atingindo também aqueles que buscam se apresentar como alternativas. A tendência seria para criar alianças ou coalizões supranacionais a partir do compartilhamento de idéias e interesses para defender no âmbito regional propostas que são discutidas nacionalmente.

Nas palavras do Deputado Federal Paulo Bornhausen "(...) as representações político -partidárias (...) devem procurar promover o intercâmbio com aqueles partidos políticos dos demais Estados-partes que se assemelhem sob o ponto de vista da atividade política e das questões ideológicas. Devemos aprimorar essa interação usando a uma possível institucionalização do Parlamento do Mercosul, aonde linhas de atuação político -partidárias serão delineadas de forma definitiva" (BORNHAUSEN, 1997: 10).

Nesse sentido, as reiteradas declarações em defesa do Mercosul Máximo feitas pelos partidos governistas não surtiram nenhum efeito prático, como as do Senador argentino José Manuel De La Sota (PJ) "(...) temos que pleitear instituições supranacionais porque o Mercosul é a nossa proteção ante o mundo globalizado", ou a do Deputado Federal brasileiro Paulo Bornhausen, "(...) o avanço agora tem que ser para a consolidação da União Alfandegária. Precisamos tampar os buracos da União Alfandegária. externos. Precisamos aprofundar o trabalho sobre legislações, assuntos tributários, temos que avançar sobre as instituições do Mercosul. Sem partir de um modelo feito, precisamos avançar na parte institucional (...)", destacando a importância da constituição de coalizões onde "(...) as famílias políticas começam a ser fornadas. Agora, vamos procurar um agenda positiva que possa ser convergente para nos acostumarmos a discutir mais as questões centrais dentro do novo cenário" (PIERNES, 1997-d: 11).

É interessante apontar que as temáticas tratadas pelos parlamentares nesses movimentos de aproximação foram sempre adequadas à agenda governamental do Mercosul. Tratam de questões econômicas e comerciais, buscando harmonizar as diferenças nessas áreas ou consolidar posições de apoio às políticas que estão sendo implementadas. De qualquer forma, essas iniciativas de aproximação desaparecem ou perdem importância rapidamente, sendo incapazes de criar um círculo virtuoso.

O Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN) e Secretário-geral do Parlatino afirma que "Os passos iniciais estão sendo dados para a implementação da Comunidade Latino-Americana de Nações (CLAN). O objetivo é unir a América aproveitamento dos laços comuns étnicos, culturais, sociais e religiosos" (LOPES, 1997: 4). Em sua opinião, a estratégia brasileira de fortalecimento internacional por meio de um processo de

integração não pode se restringir ao Mercosul, defendendo a criação do Merconorte e, futuramente, da CLAN (Comunidade Latino-Americana de Nações).

Esta posição chama a atenção porque em princípio coloca em questionamento o caráter nacional do Mercosul. Isto é, transparece a idéia de que este é uma estratégia das regiões sul e sudeste, e não de todo o país. Embora o Deputado Ney Lopes seja membro da CPC, tem dificuldade para entender a integração entre os países do Cone Sul como um projeto em benefício do Brasil.

Ao invés de apoiar o aprofundamento do Mercosul, alguns parlamentares propõem a disseminação de estratégias de integração ou a criação de processos amplos com a inclusão de vários países. Desta forma, desviam a atenção de questões cada vez mais importantes para a CPC, como a criação de um parlamento.

É preciso destacar que esta não é a postura do deputado Ney Lopes. Este é um entusiasta da idéia de um Parlamento do Mercosul. Porém, defende sua institucionalização no interior do Parlatino, proposta que não teve boa aceitação pelos demais membros da seção nacional da CPC, especialmente de seu atual presidente, deputado Júlio Redecker.

5.III – O Parlamento do Mercosul

Além da aproximação entre os partidos políticos e os Congressos, o discurso referente ao Mercosul Máximo baseia-se em outros dois pontos: a maior participação nas negociações e na criação de um Parlamento do Mercosul (REDECKER, 2000). Apesar das ações nem sempre condizerem com esses objetivos, a retórica parlamentar está sempre insistindo em reafirmar a importância desses aspectos.

“O Mercosul é muito importante para ser deixado apenas nas mãos dos poderes executivos (...) Essa é a percepção que surge nos corredores do Congresso brasileiro (...) A criação de um Parlamento do Mercosul para o ano 2000, como propôs o senador argentino José Manuel De La Sota, à imagem do existente na União Européia, como referendou o líder do PFL Inocêncio de Oliveira, cria um novo cenário político, no qual os partidos deverão alinhar-se em função de idéias que transcendam os limites nacionais. Até o momento, o PJ e o PFL estão na vanguarda no novo cenário do Mercosul, onde nada impede que a Comissão Parlamentar Conjunta, órgão internacional, transforme-se em um Parlamento do Mercosul, uma instituição supranacional” (ALVAREZ, 1997).

A constituição de um Parlamento no Mercosul é uma questão com crescente presença na agenda de discussões. Embora existam divergências sobre sua utilidade e necessidade, ou mesmo em relação ao seu papel (questões que abordaremos mais adiante). Há um consenso entre os parlamentares de que um Parlamento não pode ser criado de um momento para outro, devendo resultar de um processo de construção na estrutura institucional do Mercosul, com o apoio dos próprios Congressos Nacionais, pois requer antes de qualquer coisa uma negociação com eles.

A possibilidade desta proposta ir adiante é bastante remota, especialmente se considerarmos o baixo empenho dos parlamentares em todo o processo de integração e na sua participação efetiva no Mercosul. Outro fator limitador é a forte resistência por parte dos representantes governamentais em relação à criação de um parlamento regional, provavelmente com caráter supranacional.

Os representantes dos Poderes Executivos afirmaram reiteradas vezes que a criação de um Parlamento no Mercosul era e permanece sendo desnecessária, pois o atual estágio da integração não requer esse tipo de estrutura institucional que poderia limitar a agilidade das negociações e burocratizar o processo. Embora esse argumento seja válido, não condiz com a realidade. O Mercosul hoje é um processo complexo e muito dinâmico que exige maior dedicação por parte dos negociadores.

"(...) o Mercosul já é uma realidade da vida das pessoas dos países, pois temas do mercado comum mexem com a vida das pessoas a ponto de servirem para o proselitismo eleitoral, abre-se, também, a necessidade de reflexão sobre sua problemática. É preciso criar instituições para absorver e resolver os conflitos de interesse e os problemas políticos que venham a ocorrer no âmbito do bloco, ou seja, além das fronteiras dos países singulares" (GM, 1997).

Para os parlamentares, isso aconteceria somente se a CPC adquirisse poder decisório e capacidade real de influência. "As iniciativas de integração na América Latina somente se caracterizarão como iniciativas democráticas, em sua essência, quando os Parlamentos Nacionais, através de suas representações político-partidárias, estiverem presentes em todas as etapas das negociações multilaterais e do processo legiferante. Os partidos políticos, por sua vez, serão os grandes canais de comunicação

do Mercosul com a sociedade, visando o fortalecimento dos regimes democráticos e dos povos latino-americanos" (BORNHAUSEN, 1997: 10).

A situação é mais problemática pela própria dificuldade de se estabelecer um modelo de referência para a ampliação da intervenção parlamentar. Por um lado, a CPC (após seminário realizado em Buenos Aires em meados de 1998) concluiu que a experiência do Parlamento Europeu não lhe serve de modelo (ALMEIDA, 1998), porque ela não possui poder de co-decisão nas principais deliberações do bloco, não tem um orçamento anual e seus membros não são eleitos diretamente por voto popular, como ocorre atualmente no caso europeu, e as perspectivas de médio prazo são de que isto permaneça inalterado.

Por outro lado, a experiência do Parlatino também não é um bom referencial pelas críticas realizadas no terceiro capítulo. Isto é, embora o discurso do Parlatino esteja muito próximo ao da CPC, sua atuação também o está, não representando um aprimoramento ou maior intervenção no processo de integração.

Podemos verificar essa proximidade retórica nas declarações do Secretário de Relações Internacionais do bloco justicialista e Secretario do Parlatino, Luis Rubeo, segundo o qual para o Parlatino a integração poderia levar à constituição de uma comunidade latino-americana, devido à confluência de objetivos e aprofundamento dos laços culturais, econômicos e sociais. Inspirando-se na experiência europeia, defende a cidadania comum e a eleição direta dos representantes ao Parlamento, pois seriam instrumentos que garantiriam maior legitimidade porque permitiriam concretamente ao Parlatino legislar para a região.

A posição dos governos tem sido oposta a essas pretensões. Declararam reiteradamente sua intenção de não fazer alterações institucionais, por enquanto, no Mercosul. Em Piriápolis (6 e 7/12/1995), durante a IX Reunião do CMC foi aprovado o documento *Mercosul 2000*. Este é um roteiro de tarefas a serem cumpridas nesta fase de União Aduaneira. O CMC declarou que em relação à estrutura institucional do Mercosul não vislumbrava a necessidade de criar novos órgãos por agora, apesar do interesse dos sócios em sediar um eventual Tribunal de Justiça e um Parlamento. Sobre a CPC especificamente, o documento resultante do encontro afirma que até o ano 2000 a sua

estrutura não sofrerá mudanças essenciais, reconhecendo que alguns arranjos práticos deverão ser formalizados para o seu funcionamento (TACHINARDI, 1995-c).

Essa questão foi retomada recentemente com várias iniciativas parlamentares. Uma delas foi a do presidente da Comissão Mercosul da Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Neme Scheij, e o presidente da Seção Argentina da CPC, Carlos Raimundi, que reuniram-se com o chanceler Adalberto Rodriguez Giavarini para colocar a necessidade dos legisladores também participarem do chamado relançamento do Mercosul, justificando seu pedido a partir da constatação de que: “Os ministérios de Economia, Relações Exteriores têm seus papéis bem definidos quanto ao processo de integração. No entanto, o Parlamento é o único órgão representante do povo, e essa é uma função de importância fundamental” (LA NACIÓN, 2000)⁴³.

Os Congressos Nacionais também têm resistências em relação à atuação da CPC, especialmente no referente à criação de um Parlamento do Mercosul, questão que gera dúvidas principalmente sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os Congressos Nacionais. Neste último ponto o problema é bem específico: um Parlamento regional seria subordinado ou não aos Congressos?

Alguns parlamentares brasileiros acreditam e defendem o processo de integração siga o modelo europeu, adaptando inclusive suas instituições, especialmente o Parlamento da União Européia. No entanto, encontramos no próprio interior da CPC posições divergentes sobre o assunto. O próprio ex-presidente da Seção Brasileira da CPC, Senador Lúdio Coelho, defensor da noção de integração contida na idéia do Mercosul Máximo, aprova a forma como a integração do Mercosul está sendo realizada. É contrário à criação de um Parlamento Regional e acha que o processo de integração caminha para a incorporação de valores sociais, cabendo à CPC “(...) buscar iniciativas que contribuam para a reflexão sobre os próximos passos a serem dados pelos governos dos países-membros” (...). Nesse sentido, vislumbra que a Seção Brasileira da CPC tem por tarefa “(...) fortalecer a sua posição no âmbito do Congresso Nacional, tornando-se um pólo catalisador de iniciativas que visem conscientizar os membros do Parlamento quanto à importância de que se reveste a política externa na era da globalização”, para

⁴³ Tradução livre.

isso a ação parlamentar estará voltada para a agilização da "(...) harmonização das legislações" (COELHO, 1998: 3).

Ao mesmo tempo, os defensores da adoção do modelo europeu reconhecem que a realidade no Cone Sul ainda é muito distante da européia e avanços nesse sentido exigirão esforços significativos por parte dos governos, elites e representantes sociais. No caso dos parlamentares, estes significam a definição de uma estratégia de intervenção e participação no processo decisório do Mercosul ainda inexistente, embora haja indícios de que isto estaria começando a acontecer, após quase 10 anos de integração.

5.IV – Um novo cenário?

Identificamos em nossa análise que o elemento central para que o processo de integração no Cone Sul se aprofunde no sentido de um mercado comum, está na definição clara de uma estratégia de integração. Embora exista um projeto integracionista em andamento, muitos dos atores envolvidos não conseguem perceber a importância do mesmo para seus países. A justificativa é dada pelo aspecto negativo, ou seja, não haveria outra alternativa viável.

É difícil gerar sustentação social para um projeto do qual não se consegue definir *a priori* os objetivos e os benefícios, e cuja defesa baseia-se em apontar o fato de que sem ele poderia ser pior. Essa falta de estratégia reforça os argumentos de alguns críticos do Mercosul, em geral defensores de uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional autônoma, identificando esse processo como uma imposição do cenário externo.

A proposta de relançamento do Mercosul feita em junho de 2000, quando o Brasil assumiu a presidência Pró-Tempore desse processo, é mais uma tentativa de reverter essa visão negativa da integração, ao estabelecer metas concretas para sua consolidação e ampliação. Para os parlamentares é uma oportunidade de reformular o papel e funções da CPC.

Tal como ocorreu no período anterior à assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul aparentemente está entrando numa etapa de revisão de sua estrutura institucional, onde certamente não haverá mudanças drásticas, mas a possibilidade de criar novos espaços ou canais de participação e influência.

Para os membros da CPC, esta poderia ser uma oportunidade para reverter sua “marginalização”, criando as condições para no futuro constituir um Parlamento regional. Esta idéia ganha conforme os parlamentares parecem manter sua disposição sobre esse tema, ratificando sua demanda por maior participação e intervenção no direcionamento da integração. Este fato talvez aponte para uma outra questão: poderia ser um indício de mudança, pois com o avanço do Mercosul e sua repercussão no cotidiano das sociedades, estimula-se o interesse dos atores nacionais relevantes. Os parlamentares também podem estar começando a vislumbrar no Mercosul um espaço real de poder e de disputa política.

Acreditamos que a constituição de um Parlamento no Mercosul seria uma fonte importante para a promoção de debates sobre a integração. O fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para os setores normalmente desinteressados pelas relações internacionais e desinformados sobre o que vem ocorrendo no Mercosul (ROSA, 2000).

Para os parlamentares seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais. Até o momento, a mobilização parlamentar nesse sentido não se concretizou. Uma explicação é a falta de vontade política decorrente da ausência de uma percepção clara sobre os benefícios resultantes de uma medida como essa. Os parlamentares, em geral, não têm clareza sobre quais seriam os custos e benefícios, não havendo certeza quanto às vantagens da criação de um Parlamento, como por exemplo, uma maior visibilidade na sociedade.

Certamente existem resistências à criação de novas estruturas institucionais no Mercosul, especialmente se estas puderem ocupar espaços importantes no processo decisório. Os representantes do Poder Executivo, em particular os diplomatas, argumentam que a atual fase do Mercosul não comportar a existência de um Parlamento, não havendo necessidade de constituí-lo.

Esta resistência não significa que os Poderes Executivos possuem uma estratégia clara sobre como o Mercosul deverá se desenvolver ou que etapas pretende-se alcançar. Existe, ao contrário, uma tensão constante entre os que vislumbram seu desenvolvimento seguindo o modelo europeu com a ampliação do poder das instituições, e os defensores

da manutenção do modelo intergovernamental e da conservação do Mercosul como uma União Aduaneira.

Apesar dos membros da CPC não terem demonstrado no início desse novo período uma atuação mais efetiva, fundamentada numa agenda propositiva, em alguns momentos tentaram introduzir questões defendidas em seu discurso, como no caso da criação do Parlamento.

Na sua VIII Reunião, em dezembro de 1996, a CPC em sua Recomendação No. 002/96 abordou o tema da ampliação da institucionalização, com a criação de um Parlamento e Tribunal do Mercosul, visando transferir à esfera regional o princípio do equilíbrio entre os três Poderes, presente na Constituição no caso brasileiro.

Diante dessa proposta os governos representados no CMC mostraram claramente sua resistência a qualquer tipo de alteração no ordenamento institucional atual da integração, declarando que "(...) o entendimento comum dos Estados-Partes do Tratado de Assunção é que qualquer evolução de ordem institucional no Mercosul deverá refletir as necessidades e os avanços do processo de integração. A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto é perfeitamente compatível com a ordem constitucional dos Estados-Partes e tem-se revelado capaz de dar respostas adequadas aos desafios impostos pelo processo de consolidação da União Aduaneira" (CMC, 1996).

A resposta dos governos é lógica sob o lado administrativo do processo de integração, defendendo uma estrutura burocrática mais enxuta, facilita a agilidade e garante maior rapidez nas negociações.

Existe também neste posicionamento a questão do controle e monopólio das decisões. Se forem criadas novas instâncias com alguma capacidade decisória haveria a necessidade de negociar e articular os interesses desses novos atores, assim como incorporar nos objetivos da integração questões levantadas por eles, desvirtuando o "projeto original".

No entanto, esta resistência à criação de novas instituições esbarra no problema da legitimidade desse processo de negociação, porque não permite a criação de mecanismos democráticos de controle e acompanhamento do mesmo. A participação da sociedade nas negociações do Mercosul, por meio de seus representantes (parlamentares,

sindicatos, etc.), é sempre de caráter consultivo e sem acesso às decisões, sendo marginalizada da definição dos rumos da integração.

Mesmo a institucionalização de um Parlamento e de um Tribunal de Justiça do Mercosul, visando democratizar a integração e, ao mesmo tempo, equilibrar a intervenção dos três poderes no seu processo decisório, é um tema postergado com a anuência parlamentar que aceita a argumentação do governo sobre a inadequabilidade do momento porque não estaria atendendo de fato aos interesses presentes na esfera doméstica, mas a razão está na resistência ainda forte dos representantes governamentais para ceder parcelas de poder ou de capacidade decisória.

Nas palavras do ministro Carlos Alberto Simas Magalhães (chefe da Divisão Mercado Comum do Itamaraty): "A criação de órgãos legislativos ou judiciários de natureza supranacional no Mercosul exigiria a cessão de parcelas da competência legislativa e jurídica por parte do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e demais tribunais superiores" (TACHINARDI, 1995-b). Defende-se com essa postura a manutenção no Mercosul do modelo intergovernamental de negociação e coordenação, onde os funcionários permanecem fiéis as posições de seus governos.

É interessante apontar que na interpretação dos parlamentares a ampliação de sua importância no Mercosul deve fazer parte da estratégia política dos representantes do Executivo. "A grande (e única) alternativa da América Latina patrocinada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino) - será a formação da Comunidade Latino-Americana de Nações (CLAN). O Brasil apóia a idéia. Mas transformar esse sonho em realidade seria mais rápido com a determinação e liderança continental do presidente Fernando Henrique Cardoso" (LOPES, 1997: 4). Sua posição sobre a CLAN não é diferente em relação ao Mercosul.

Inclusive o reconhecimento da relevância da participação do Poder Legislativo parece estar localizada nos representantes do governo. "(...) a importância dos partidos políticos nacionais somente veio a ser reconhecida no contexto do processo de integração do Mercosul com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. (...) À Comissão Parlamentar, nesse momento, não foi determinada uma função especificamente legiferante, mas seu papel como viabilizador político do processo legislativo ficou evidenciado" (BORNHAUSEN, 1997: 10). Ou seja, quando ministros e seus

representantes reconhecem sua importância, apesar de não lhe atribuírem função condizente com seu papel no âmbito nacional.

CAPÍTULO 6. A INTERVENÇÃO SINDICAL A PARTIR DO SGT-10

No final do período de transição, durante as negociações sobre a estrutura institucional do Mercosul, houve uma importante discussão sobre a intervenção da sociedade no processo de integração: qual seria o espaço de participação das centrais sindicais?

A sugestão governamental foi de eliminação do SGT- 11, pois as centrais fariam parte do FCES, não havendo desta forma nenhuma perda de espaço. A reação sindical a essa proposta foi contrária por dois motivos. Em primeiro lugar, porque o FCES ainda não havia sido constituído, havendo incertezas quanto aos seus membros e funcionamento.

Em segundo lugar, as centrais sindicais não queriam abrir mão de um canal importante de participação como havia sido o SGT-11 e desconfiavam que o FCES teria uma agenda de discussão mais genérica devido à presença de outros representantes da sociedade, podendo representar uma desvantagem para o movimento sindical conseguir dar continuidade aos seus trabalhos.

As pressões e articulações sindicais em torno desta questão mostraram-se eficientes, pois na nova fase de integração as centrais sindicais passaram a participar formalmente em duas instâncias do Mercosul, o SGT-10 e o FCES. Surgiu então um novo problema: o que fazer nesses foros e qual deveria ser o projeto de intervenção das centrais sindicais?

Este capítulo analisa essa nova fase considerando apenas a ação sindical no SGT-10. No próximo capítulo abordaremos essa atuação no âmbito do FCES.

6.I - As dificuldades do novo período

O primeiro passo das centrais sindicais para definir sua estratégia de ação nesta nova etapa foi realizar uma avaliação crítica de sua participação no Mercosul. Havia um certo desconforto em relação à sua atuação e ao seu papel durante o período de transição. Outro problema foi que os dirigentes sindicais não envolvidos diretamente nas

negociações do SGT-11 ou que não acompanhavam seus trabalhos, questionaram a validade da intervenção sindical nesse processo.

Esse questionamento encontrou ecos inclusive entre aqueles que participaram ativamente das negociações e se sentiram ao final do período de transição decepcionados com os resultados obtidos, com a pouca importância dada às questões sociais e com o modo como estas estavam sendo tratadas.

O próprio Secretário de Relações Internacionais da CUT - Brasil, Kjeld Jakobsen, apontou essa insatisfação com a atuação sindical, afirmando que o FCES não poderia seguir o mesmo caminho trilhado pelo SGT-11 de permanecer como um órgão consultivo, na sua opinião investir nesse novo âmbito de participação só valeria a pena "(...) se os atores sindicais tiverem capacidade de transformá-lo num local de decisão, não se limitando à reflexão e consulta. Se ficar só nisso não parece valer a pena" (JAKOBSEN, 1997).

Sua posição reflete a insatisfação do movimento sindical em participar de forma apenas consultiva, sem possuir capacidade real de decisão ou de influenciar o processo decisório no Mercosul. Os sindicalistas sentiram-se marginalizados dentro das negociações da integração e frustrados na sua intenção de buscar fortalecer suas demandas nacionais a partir de uma discussão regional.

O chamado projeto bolivariano do sindicalismo nada mais era do que uma proposta de impulsionar o desenvolvimento econômico dos quatro países levando em consideração seus problemas sociais e visando o seu equacionamento. A "(...) integração sempre foi uma reivindicação sindical, como uma forma de promover o desenvolvimento" (PADRÓN, 1997). Nesse sentido, nunca houve de sua parte um questionamento do Mercosul em si, mas à sua forma de implementação.

O movimento sindical teve desde o início a percepção de que a integração regional seguiria o mesmo caminho das políticas econômicas nacionais e, portanto, não teria uma preocupação maior com os problemas sociais dos países. A grande preocupação do sindicalismo era a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento entre os integrantes do Mercosul, impossibilitando a formulação de uma política desse tipo para a região, sem a qual a efetividade da integração ficaria limitada (MONTEIRO, 1997-a).

O sindicalismo já vinha apontando no âmbito nacional a ausência de uma preocupação social nas políticas de estabilização econômica e considerou o Mercosul um espaço importante para discutir esse problema. Para muitos atores sindicais, a integração regional é um mecanismo de proteção ao setor produtivo, sem considerar o estabelecimento de mecanismos de compensação ou de reconversão produtiva para amenizar seus impactos negativos.

Para as centrais sindicais o ponto central de sua estratégia seria o questionamento desse modelo de integração. A crítica ao processo deveria ser conjunta utilizando para tal, a estrutura da CCSCS, fortalecendo suas posições ao agirem como um bloco.

O segundo passo foi reivindicar um espaço institucionalizado de participação que seria ao longo do tempo expandido e fortalecido. A ampliação dos canais de intervenção para aumentar seu poder de influência. E, finalmente, o questionamento da integração deveria ser seguido pela elaboração de uma proposta alternativa de integração, incluindo a questão social no processo, reivindicando que não só os aspectos comerciais fossem tratados, mas também os temas de interesse para toda a sociedade.

As avaliações feitas pelas centrais sobre sua atuação após o final do período de transição centraram-se justamente nesses três aspectos, buscando verificar o quanto haviam avançado em cada um deles. Concluíram que não conseguiram elaborar um modelo alternativo de integração, útil para guiar sua estratégia de ação (PADRÓN, 1997).

A integração gerou um leque de novas demandas para as quais o sindicalismo ainda não estava preparado. As respostas surgiram a partir das estratégias específicas para suprir a inadequabilidade de sua estrutura e de sua formulação tradicional, para lidar com o novo cenário e as novas questões (FREIRE NETO, 1997).

Para dar conta desse desafio as centrais utilizaram a estrutura da CCSCS, como analisamos no capítulo quatro, obtendo avanços significativos na coordenação de suas ações e posições no âmbito do Mercosul. A generalidade dos temas abordados permitiu maior consenso entre as centrais e a formulação de uma agenda comum.

A nova fase da integração, a União Aduaneira, é um novo desafio porque sua agenda geral está centrada em questões específicas onde ainda não há consenso entre o movimento sindical da região. Este reconheceu a inviabilidade da elaboração de um

projeto alternativo de integração com caráter bolivariano e sua implantação. Essa conclusão foi seguida por uma decisão pragmática: elaborar uma nova agenda de ação não mais voltada para ser uma alternativa, mas para intervir nos rumos do processo.

As centrais reconheceram que o método de decisão por consenso era o caminho mais difícil, no entanto, permitiu e obrigou-as a criar pontos de convergência, forçando à negociação e ao acordo. Embora tenha tornado a negociação mais lenta, possibilitou resultados com maior base de apoio e com a adesão de todas as centrais (MONTEIRO, 1996).

A experiência na CCSCS não eliminou os pontos de atrito entre as centrais sindicais, especialmente em momentos onde os interesses de alguns setores tornam-se conflitivos entre os países. O sindicalismo não tem uma solução para harmonizar os interesses desses trabalhadores (MONTEIRO, 1997-b), pois ainda não conseguiu distanciar-se das questões locais. Na verdade, os negociadores sindicais no Mercosul tornaram-se um grupo dentro da estrutura sindical brasileira pressionado pelos sindicatos afetados negativamente pelo processo, e nesses momentos sua visão mais ampla entra em contradição com as demandas reais da esfera doméstica.

"Quais são os setores e as regiões mais afetados? Em que níveis os mercados de trabalho estão sendo alterados, quais as regiões geográficas de maior impacto? Como e em que setores e regiões priorizar políticas de desenvolvimento social, de emprego e de requalificação profissional? (...) Isso exige uma articulação das entidades sindicais por ramos de produção (setoriais) e o desenvolvimento de ações políticas e de pressão, para lograr o estabelecimento de negociações e acordos tendo em vista reflexos como perda de empregos, rebaixamento salarial, etc. O que requer um esforço das Confederações, Federações e Departamentos nacionais da CUT em criarem grupos de trabalho sobre o Mercosul e em conjunto a CUT e CCSCS buscarem uma integração com as entidades setoriais dos demais países" (CUT, 1995).

A saída, segundo as centrais, para esse impasse e para encontrar soluções que atendam minimamente aos interesses de todos seria aprofundar o conhecimento das realidades dos quatro países, conforme as avaliações feitas ao final da fase de transição. "Outra necessidade que está colocada é o levantamento de informações e dados mais setoriais e regionais, que possam embasar a formulação de propostas. Na primeira fase

do Mercosul, em quase todos os subgrupos desenvolveu-se um processo de estudos comparativos (legislações, políticas, etc.). Nesta fase que se inicia estarão em discussões propostas e decisões que afetarão as políticas nacionais e o desenvolvimento setorial" (CUT, 1995).

A idéia seria aproveitar o conhecimento adquirido durante a fase de transição, aprofundando-o de acordo com as novas necessidades (com os novos temas) e utilizando-o na elaboração da agenda sindical. Por exemplo, o Nomenclador seria a base para a comparação trabalhista e para a harmonização da legislação, permitindo um consenso em relação aos termos da negociação e dos estudos ao criar um vocabulário comum para a comparação.

O ponto central das avaliações, contudo, foi o de não repetir nesta nova fase o erro de seguir a agenda governamental de negociação. A "(...) ação dos SGTs esteve internamente voltada para a elaboração de propostas que visavam a criação de políticas de desenvolvimento econômico em geral. Mas estas propostas não foram consideradas pelo GMC, que somente se importou com os resultados mais técnicos que subsidiavam suas decisões (sua política previamente definida). Os trabalhos encomendados (as análises dos especialistas) foram arquivados e não utilizados, apesar de visarem subsidiar as decisões e fornecer dados para a elaboração de políticas compensatória" (MONTEIRO, 1997-b).

Quando cumpriram o cronograma estabelecido em Las Leñas (1992), as centrais se reuniram para definir quais seriam as propostas sindicais para o futuro institucional do Mercosul, entre elas apareceu a de criação do FCES e do papel do SGT-11 (que se transformaria em 10), buscando avanços no sentido político, apesar de saberem que sua participação continuaria a ser somente consultiva.

Esta posição foi tomada depois que as centrais constataram que todas as decisões tomadas pelo CMC e pelo GMC desconheciam os aspectos levantados pelo movimento sindical quanto aos seus impactos negativos para a sociedade.

O Protocolo de Ouro Preto, com exceção da criação do FCES (organismo de participação da sociedade), não menciona nenhuma medida ou política de âmbito social tal como ocorrera com o Tratado de Assunção. As centrais identificaram nesta constatação uma tendência de imobilismo por parte dos governos em relação à

incorporação das questões sociais no Mercosul, acirrando ainda mais seu descontentamento com os resultados obtidos até então, fortalecendo as dúvidas sobre as possibilidades futuras de realizar concretamente algum avanço.

Analisando o Protocolo de Ouro Preto, as centrais verificaram a confirmação dos objetivos iniciais para a constituição de um mercado comum. No entanto, não determinava mecanismos claros para a construção de políticas macroeconômicas regionais. Ao contrário, assistiu a partir de março de 1995, à adoção por parte da Argentina e do Brasil de medidas unilaterais para fazer frente aos seus déficits comerciais e para sustentar suas políticas econômicas, o que vem gerando constantes conflitos entre ambos, provocando críticas ao andamento e aos resultados da integração. Alguns setores chegam a questionar a validade para o Brasil de continuar participando do Mercosul.

“Entraremos agora numa fase muito mais difícil, onde teremos que forçar a negociação da agenda sindical e social. A priorização dos aspectos comerciais, intra e extrazona, levou a que se cumprissem os prazos a qualquer custo, visando principalmente a compatibilização das economias dos quatro países e com as exigências ditadas pelo modelo de internacionalização do mercado. A implantação da Zona de Livre Comercio e da União Aduaneira (imperfeita) trarão como possível consequência o aprofundamento das diferenças e desequilíbrios comerciais entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai” (CUT, 1995).

Essas inquietações não ficaram alheias aos membros da CCSCS, tornando-se um estímulo a mais na sua necessidade de reorientar a sua estratégia de atuação (FLORES, 1997), buscando influenciar efetivamente o andamento do Mercosul. Esse objetivo embora mais pragmático que o de formular e implementar um projeto alternativo de integração regional, ainda esbarra nas limitações do próprio sindicalismo.

As centrais sindicais dos reconhecem sua incapacidade de acompanhar a amplitude dos temas (*Idem*), e compatibilizar a agenda nacional com a regional e a externa ao Mercosul (PADRÓN, 1997). Segundo Renato Martins (1996), da CUT, a principal dificuldade do movimento sindical na integração é desenvolver a capacidade de incidir satisfatoriamente nesses dois âmbitos: o regional e o nacional.

Essa debilidade se explica pela complexidade em articular os temas prioritários para os sindicatos (emprego, salário, direitos, etc.) com a agenda de negociação do Mercosul imposta pelos governos e que privilegia temas técnicos específicos, utilizados para subsidiar suas decisões em relação a TEC.

Além das contradições entre os interesses dos quatro países, há um fator agravante para o sindicalismo brasileiro que é a sua divisão interna. Durante o período de transição, o Brasil não conseguiu estabelecer um consenso entre suas três principais que nacionalmente não conseguiram coordenar suas políticas e demandas, havendo inclusive entraves para a troca de informações e para a ação conjunta (MONTEIRO, 1996). Este é um grande desafio do movimento sindical brasileiro no Mercosul.

Finalmente, os representantes sindicais na integração Mercosul verificaram seu afastamento do restante da sociedade (FLORES, 1997; PADRÓN, 1997). Segundo a avaliação feita pelo Grupo de Trabalho Mercosul da CUT, uma de suas principais falhas foi "(...) a falta de articulação política com outros setores e organizações sociais, levando a um certo isolamento do movimento sindical e não construindo uma base mais ampla para as propostas de democratização do Mercosul e da Carta de Direitos Sociais" (CUT, 1995).

Esta verificação foi um ponto importante na autocrítica das centrais sindicais, apontando-a como um elemento de debilidade na sua atuação. Num tema com essas dimensões sua representatividade foi limitada, apesar do movimento sindical ter sido capaz de legitimar-se como uma referência e um interlocutor importante, tanto para os governos como para o setor empresarial e acadêmico.

O "Movimento sindical geralmente tem se posicionado de forma defensiva e reativa principalmente porque faltam elementos às vezes para a elaboração de uma estratégia mais propositiva e estratégica, isto em parte pelo seu "isolamento" em relação aos outros grupos sociais" (MONTEIRO, 1997-b).

Para superar essa questão as centrais sindicais defenderam a criação de uma instância institucional no Mercosul composta por diferentes setores e representantes sociais, o FCES. Sua proposta a esse respeito foi contemplada pelos governos. O Fórum é um órgão composto basicamente pelo setor empresarial, trabalhadores e atividades

diversas, incluindo nesta última categoria uma gama ampla de grupos de interesse organizados⁴⁴.

A incorporação de novos atores buscava sanar outro problema também identificado pelas centrais: a pouca importância da questão da integração regional para as sociedades, especialmente a brasileira.

A dificuldade de mobilização social das centrais sindicais se explica devido à amplitude do Brasil e à “localidade” dos efeitos em determinados setores, o que é diferente no caso uruguaio. De fato, o Mercosul não é um tema central para o sindicalismo brasileiro. Há setores indiferentes e totalmente a favor. Esse mesmo tipo de desinteresse ou divisão é encontrado em outros segmentos sociais.

“Ficou claro que as dificuldades em se desenvolver ações políticas e de pressão ocorreram em função da pouca penetração que o tema Mercosul tem na sociedade brasileira e porque apenas recentemente algumas categorias começaram a sentir alguns efeitos do Mercosul (setor automobilístico, construção, alimentação, etc.). Isto se comprova pelo crescimento do interesse pelo tema e aponta para um potencial de maior participação” (CUT, 1995).

Este fato parece comprovar o suposto de Pastor e Wise (1994) de que a mobilização e a participação estão ligadas aos efeitos negativos da integração sobre os diferentes grupos de interesse presentes na sociedade. Constantemente os relatos dos representantes sindicais apontam para essa conclusão, ao afirmarem como o fez Rafael Freire Neto (1997), da CUT, que “(...) enquanto os impactos do Mercosul não afetam o trabalhador ele não se mobiliza, esse é um dos motivos do fraco envolvimento da sociedade e do conjunto dos trabalhadores”.

Outra dificuldade de articulação enfrentada pelo movimento sindical foi com os parlamentares da CPC. Em geral, os sindicalistas consideram os Parlamentos submissos aos Poderes Executivos (FREIRE NETO, 1997). Criticam também o modo como a CPC participou (MONTEIRO, 1996), por considerarem que seu funcionamento concentrado no papel de ratificadora das negociações não contribuiu para a incorporação da discussão das questões sociais nas negociações do Mercosul (JAKOBSEN, 1997).

⁴⁴ A constituição, membros, funcionamento e atividades do FCES serão melhor analisados no próximo capítulo.

As centrais sindicais passaram a pressionar a CPC para que esta assumisse um papel mais protagônico nas negociações do Mercosul, como forma de fortalecer a participação social. Apóiam a posição parlamentar de rever a estrutura institucional do Mercosul, pois compartilham a visão de que esta não "(...) é democrática porque não há uma representação equilibrada da sociedade, especialmente porque o Poder Legislativo (CPC) não tem força, não havendo tampouco um poder judicial, e juntamente com o setor privado participam apenas como atores consultivos" (PADRÓN, 1997). Defendem também que "(...) as centrais sindicais devem desenvolver uma articulação com a Comissão Parlamentar Conjunta e propor ações em conjunto" (CUT, 1995).

Além da falta de articulação com outros setores da sociedade, as centrais sindicais reconheceram sua incapacidade de transmitir a suas próprias bases e aos sindicatos a elas filiados, informações sobre o Mercosul, sobre seu processo de implantação e sobre suas atividades nele. Desta forma, criou-se um mal-estar quando encerrou-se o período de transição porque os representantes sindicais que estavam fora das negociações e não tinham informações sobre o andamento das mesmas, consideraram os resultados pífios.

Generalizou-se um sentimento de frustração em relação ao Mercosul e de incompreensão da necessidade de participação nesse processo, questionando-se principalmente a validade de continuar financiando essa intervenção sindical com poucos resultados concretos.

Essa posição foi compartilhada também pelos próprios representantes sindicais no Mercosul, que consideraram suas atividades no SGT-11 ineficazes e com resultados limitados, especialmente porque este órgão não teve influência real na tomada de decisão. "Não conseguimos obter um resultado concreto sobre uma norma trabalhista no Mercosul" (PADRÓN, 1997). Essa insatisfação permaneceu inalterada no início do SGT-10, levando a uma situação de conflito real e impasse no início de 1996.

O impasse ocorreu quando o movimento sindical percebeu que o governo continuava a apresentar uma atitude de desinteresse pelas reivindicações sindicais e pelas questões sociais, criando uma expectativa negativa em relação aos possíveis resultados de sua participação. Nesse momento, as centrais sindicais ameaçaram deixar de participar no Mercosul, tanto no SGT-10 como no FCES. Isso não ocorreu porque os

governos aceitaram incluir as suas reivindicações sobre as questões sociais na agenda de negociação do SGT-10.

Este impasse demonstrou uma maturidade do movimento sindical nas negociações porque foi capaz de identificar dentro de um panorama desfavorável, a sua importância real no processo de integração e utilizá-la como um elemento de barganha para alcançar seus objetivos. Os representantes sindicais tinham consciência de que sua participação é um fator de legitimação do processo, especialmente para os parceiros internacionais do Mercosul, como a UE que considera a incorporação da sociedade o pilar de uma integração democrática, e utilizaram isso como instrumento de pressão.

Para os governos era importante manter a participação sindical, pois os custos de sua saída poderiam ser maiores que os de incorporar na agenda as questões relevantes para as centrais sindicais. A "pressão sindical sobre os governos conseguiu influenciar a agenda de negociações do SGT-10 que hoje é 70% constituída por temas levantados pelo sindicalismo. Isso porque o sindicalismo ameaçou abandonar as negociações se os governos não aceitassem negociar de fato temas de interesse sindical que estiveram presentes nas suas propostas, mas que não foram considerados pelos governos (FREIRE NETO, 1997).

6.II - Pragmatismo e resultados

Embora o período de União Aduaneira do Mercosul tenha sido inaugurado pelo movimento sindical com reservas e desilusões, foi possível reverter essas perspectivas e obter avanços e conquistas importantes no plano social, ainda que limitados.

Em 1995, as frustrações em relação ao Mercosul refletiam-se na falta de capacidade do movimento sindical de coordenar atividades mais efetivas para o SGT- 10 e de dar início a uma estratégia de articulação política sobre o tema Mercosul com outros segmentos da sociedade, permanecendo isolado na sua atuação.

Essa situação levou ao impasse no início de 1996 e significou um momento de inflexão na ação sindical. Embora a agenda governamental ainda permaneça muito mais balizada pelas questões da União Aduaneira que por temas referentes à livre circulação de mão-de-obra ou às questões sociais, há uma disposição dos governos para discutir os problemas levantados pelo sindicalismo.

A primeira mudança que pode ser apontada a partir do endurecimento do posicionamento sindical foi a alteração da sua intervenção dentro dos SGTs. Na atual fase de integração, a participação do movimento sindical nos demais SGTs não é mais de observador, pois adquiriu o direito à opinião, apesar de não participar das decisões em torno das propostas em elaboração nesses âmbitos.

No SGT-10 também houve mudança. Seus trabalhos não são mais divididos em dois turnos, como ocorria durante o período de transição, quando as centrais participavam ativamente apenas do debate, enquanto na fase de decisão só o governo tinha direito de intervir. Agora intervém o tempo todo, garantindo-lhes maior capacidade de influência nas decisões.

Um ponto a ser destacado é a redução do número de comissões no SGT-10. Estas passaram de oito para três, havendo com isso um aglutinamento dos temas sem representar uma perda. Na verdade, na estrutura anterior ocorria superposição de trabalho, com um tema sendo tratado por várias comissões ou subcomissões ao mesmo tempo, resultando num baixo aproveitamento dos recursos humanos e financeiros empregados. Essa redução foi importante para o sindicalismo que sempre apontou como uma dificuldade a amplitude de instâncias em que deveria participar, especialmente pelo seu alto custo.

Hoje a estrutura do SGT-10 é composta por três comissões: Trabalho; Emprego, Qualificação e Relações de Trabalho (que possui um observatório permanente); Saúde, Segurança e Seguridade Social. É importante lembrar que o estabelecimento de um observatório era uma demanda sindical, pois havia "(...) necessidade de ter um acompanhamento mais efetivo sobre os dados reais e sobre os efeitos do Mercosul" (FLORES, 1997).

Outros dois resultados importantes obtidos pelo sindicalismo no âmbito do SGT-10 foram: a aprovação do Acordo Multilateral de Previdência Social no Mercosul e da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul.

O primeiro foi assinado durante a reunião presidencial no final de 1997, depois de conturbados debates, indefinições e retrocessos. Esta foi a primeira questão importante analisada pelos governos após o impasse com as centrais sindicais. De início,

o Paraguai não aceitava discutir essa questão, mas após várias negociações se pôde chegar a um consenso entre os quatro governos.

Na primeira reunião governamental para aprovar esse acordo, o lado argentino recuou e pediu a postergação dessa decisão, alegando que estava em discussão na Argentina a reforma trabalhista e este acordo iria sobrepor-se aos debates nacionais, uma vez que pela legislação desse país, os acordos internacionais assinados têm vigência automática.

Esta postergação criou forte mal-estar na relação entre os governos e as centrais sindicais, que se sentiram de certa forma logradas: mais uma vez, uma proposta amplamente negociada não se traduzia em decisão. O movimento sindical desconfiava da disposição governamental de incluir na sua agenda as questões sociais por ele levantadas, evitando deliberar sobre as mesmas. Apesar das desconfianças, os governos empenharam-se em aprovar essa questão de interesse especial para o governo brasileiro.

Durante a XIII Cúpula dos Países do Mercosul, realizada em Montevideu, foi assinado o Acordo Multilateral de Previdência Social no Mercosul. Este é um passo importante no processo de integração porque introduziu a questão social no processo decisório e inaugurou uma nova lógica integracionista onde reconhece-se a circulação de trabalhadores, garantindo-lhes direitos.

Na verdade, aprovação desse acordo está intimamente ligado ao problema das migrações, questão central para o governo argentino, por ser este o principal destino destas na América do Sul.

O comprometimento dos governos em reconhecer direitos de aposentadoria idênticos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer país do Mercosul abriu caminho para a introdução de outros direitos nas negociações, como foi o caso do Código do Consumidor que entrou na pauta de discussão em 1998 e foi aprovado.

Essa ampliação dos temas negociados no Mercosul, ultrapassando a lógica comercial, poderá democratizar de fato o processo de integração ao aproximá-lo das preocupações presentes na sociedade e por incitar um maior diálogo com o Congresso Nacional.

Outro sucesso foi a aprovação durante a 15ª Reunião do CMC (10/12/1998), da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul. Em linhas gerais, esta é a incorporação por parte dos governos da Carta Social elaborada pelas centrais sindicais durante a fase de transição. Este documento baseia-se em princípios que deverão ser respeitados pelos quatro países e que são supervisionados pela Comissão Sócio-laboral. Esta iniciou suas atividades ainda no primeiro semestre de 1999.

Os princípios estabelecidos pela Declaração são:

a) Direitos Individuais: não discriminação; compromisso dos Estados com a promoção da igualdade, inclusive para trabalhadores migrantes e fronteiriços, e com o estabelecimento de normas para a livre circulação de trabalhadores; eliminação do trabalho forçado, infantil e de menores; o direito dos empregadores de organizar e dirigir econômica e tecnicamente a empresa, em conformidade com as legislações e as práticas nacionais.

b) Direitos Coletivos: liberdade de associação; liberdade sindical; negociação coletiva; greve; promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de auto composição de conflitos; diálogo social (instituição de mecanismos efetivos de consulta permanente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores);

c) Outros Direitos: Estados se comprometeriam a fomentar o emprego; proteger os desempregados; criar mecanismos de formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos; garantir saúde e segurança no trabalho; inspeção do trabalho (com o propósito de controlar em todo o seu território o cumprimento das disposições normativas que dizem respeito à proteção dos trabalhadores e às condições de segurança e saúde no trabalho); garantir a seguridade social com uma rede mínima de amparo social.

O órgão responsável pela supervisão da aplicação desses direitos é a citada Comissão Sócio-laboral Regional. Ela é uma instância tripartite, formada por representantes governamentais, sindicais e empresariais, com as seguintes atribuições e responsabilidades:

a) examinar, comentar e encaminhar as memórias preparadas pelos Estados Partes, decorrentes dos compromissos da Declaração;

b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração;

c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração;

d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos;

e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração;

f) examinar e apresentar as propostas de modificação do texto da Declaração e lhes dar o encaminhamento pertinente.

As centrais sindicais pretendiam conferir um caráter supranacional a esta Comissão, tornando-a um mecanismo de controle com capacidade de impor sanções aos Estados infratores das determinações contidas na Declaração. Neste ponto os governos foram inflexíveis e mantiveram sua postura de defesa da atual estrutura intergovernamental, recusando a adoção de qualquer prerrogativa supranacional.

A Comissão foi instalada em março de 1999 e se reuniu quatro vezes para redigir o seu regulamento de funcionamento, conforme havia sido previsto no texto da Declaração Sócio-laboral. O Regulamento foi submetido à análise e aprovação do GMC.

A Comissão Sócio-laboral relaciona-se diretamente com o GMC, não estando subordinada ao SGT-10 e nem aos Ministérios do Trabalho. É o único organismo tripartite dentro da estrutura institucional do Mercosul. Seu papel central é promover e cuidar pelo cumprimento dos direitos previstos na Declaração, bem como examinar e dar encaminhamentos às queixas e denúncias sobre violações cometidas em um dos países. Uma vez aprovado seu Regulamento, a Comissão iniciou suas atividades efetivamente, no segundo semestre de 2000 (VASCONCELOS e ALMEIDA, 2000)

Durante os dias 27 e 28 de abril de 2000, essa Comissão reuniu-se em Buenos Aires para analisar o projeto de cooperação com a União Européia sobre a dimensão trabalhista, discutir o anteprojeto de regulamento das Comissões Nacionais, além de uma agenda de trabalho. Ela tem procurado o apoio da OIT para suas atividades, fazendo inclusive um pedido formal ao GMC para que esta instituição participe como observadora em suas reuniões. Uma parceria desse tipo é positiva por dois motivos:

primeiro, garante maior visibilidade internacional à atuação dessa Comissão; e depois, fortalece suas atividades ao colocar como observador uma instituição representativa internacionalmente, que estaria acompanhando não somente o seu trabalho, mas também seus resultados, ou seja, a atuação governamental.

Outro resultado importante aconteceu no início de 1999, quando foi estabelecido o acordo coletivo regional assinado pela Volkswagen, atendendo a uma reivindicação sindical de estabelecer no Mercosul um sistema de negociação coletiva regional (MONTEIRO, 1996). Com esse acordo abriu-se um precedente importante nas negociações por setor, que sempre foi um ponto de atrito no Mercosul, especialmente para os sindicatos.

No final de 1999, as centrais sindicais reuniram-se para discutir o andamento do processo de integração e a atuação governamental sobre essa questão, fazendo um balanço dos resultados do Mercosul, considerando os conflitos gerados nesse ano. Esse encontro ocorreu durante a II Cumbre Sindical promovida pela CCSCS.

A primeira reunião havia acontecido em 12 de dezembro de 1994, na Câmara Municipal de São Paulo, às vésperas da reunião de Presidentes em Ouro Preto. Nessa ocasião houve a participação de mais de 200 sindicalistas, a maioria porém do Brasil.

Além disso a CCSCS já promoveu três importantes concentrações públicas com forte participação de trabalhadores. A primeira foi a comemoração do 1 de Maio em Montevideú em 1995; depois houve a manifestação de dezembro de 1997, em Fortaleza, durante a realização de uma reunião de Presidentes do Mercosul; e a terceira - e de maior dimensão tendo a participação de cerca de 2000 pessoas, oriundas dos quatro países - foi o ato de 1º de Maio de 1999 na fronteira do Brasil com o Uruguai, em Santana do Livramento.

Participaram da II Cumbre 386 delegados, representando 93 sindicatos e/ou federações e 7 centrais sindicais de países do Mercosul e Chile. Nesse evento elaborou-se um pronunciamento que refletiu as conclusões das dezesseis comissões setoriais instauradas durante o evento. "A declaração adverte que é preciso dar um passo adiante e mudar definitivamente os rumos da integração. Com esse pronunciamento, as centrais respondem à proposta presidencial de relançar o Mercosul. Essa iniciativa, acrescenta-se, será apoiada pelas centrais se isso significar colocar em primeiro plano a adoção de

políticas para a promoção do emprego, o crescimento da renda e combate à exclusão social." (EL OBSERVADOR, 08/12/1999)⁴⁵.

Em 27 e 28 de junho de 2000, a CCSCS voltou a se reunir, na sede da Federação dos Empregados de Comércio da Argentina (FAECYS), para avaliar as atividades desenvolvidas pelas Comissões Sindicais Setoriais e analisar a situação atual das lutas sindicais nos cinco países, aprovando um calendário de atividades e um plano de mobilizações.

Ao final dessa reunião foi aprovada uma Declaração sobre o Relançamento do Mercosul e um calendário de atividades tendo como um dos principais momentos uma grande mobilização no dia 31 de agosto de 2000, em Brasília, nas capitais e principais cidades dos cinco países, coincidindo com a reunião dos Presidentes da América do Sul convocada pelo Presidente brasileiro.

6.III - Considerações sobre os resultados

O pragmatismo adotado na atual fase do Mercosul foi uma resposta a uma constatação resultante da participação. No início, as centrais sindicais imaginavam que o Mercosul estava ligado a um determinado governo. Porém, ao longo do tempo e, no caso brasileiro após quatro governos diferentes, deram-se conta de que existia uma continuidade na estratégia governamental, apesar das diferenças entre as políticas presidenciais e as decisões tomadas em alguns momentos.

As centrais brasileiras chegaram a conclusão que o MRE, de certo modo, seria o responsável por essa continuidade, no caso do Brasil. Enquanto na Argentina, a reeleição do presidente Menem foi o fator central para a continuidade (durando de 1989 a 1999). A partir dessa constatação perceberam que não poderiam esperar por um governo "mais preocupado com a questão social" ou mais receptivo ao seu projeto alternativo.

Optaram então por pressionar pela incorporação de suas demandas nas negociações e decisões dentro do processo de integração da forma como ele estava sendo implementado, elaborando uma agenda mais pragmática e eficaz, justamente por não necessitar dar conta de todo o processo.

⁴⁵ Tradução livre.

Apesar dos avanços obtidos alguns pontos importantes para o movimento sindical ainda permanecem marginalizados nas negociações governamentais. Entre eles está o da livre circulação de mão-de-obra. Para as centrais, este não é um tema totalmente secundário porque com o avanço da integração, ganha relevância e deve-se pensar em políticas nesse sentido para evitar problemas futuros. Porém, os governos concordam com esta visão.

Questões como desemprego e requalificação profissional ainda não fazem parte da agenda governamental do Mercosul, mas ganham força no meio sindical devido ao agravamento dos problemas sociais na região. Essas demandas acabam tendo um lado positivo que é o de manter unido o movimento, apesar dos conflitos crescentes no interior do Mercosul. Exemplo disso foi a constituição de uma delegação de centrais sindicais do Mercosul (PIT-CNT, CGT - Argentina, CUT e FS, e CUT - Paraguai), em setembro de 1999, para pedir ao presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti, a formulação de políticas de emprego e de proteção aos desempregados. Nas palavras do dirigente sindical uruguaio Eduardo Fernández "(...) reivindicamos um maior aprofundamento do Mercosul e o presidente está de acordo. Mas ainda não tivemos a sorte de ver os mecanismos de participação operária operando efetivamente" (FERNÁNDEZ, 1999). Esse dirigente manifestou sua preocupação pelo fato de nenhuma das medidas adotadas até o momento no Mercosul tratar do problema do emprego ou da proteção aos desempregados, preocupações apresentadas anteriormente ao presidente do Brasil e que seriam feitas aos demais presidentes.

Essa temática está ganhando força crescente entre as centrais sindicais do Cone Sul. A Secretaria de Relações Internacionais da CUT, por exemplo, reuniu no dia 10 de fevereiro de 2000 as principais confederações a ela filiadas e propôs que a CCSCS reforce, no âmbito do Mercosul, a luta pela geração de empregos e formule propostas de criação de um Fundo de Financiamentos, inspirado na resolução do encontro de bancários do Mercosul realizado em dezembro, em Montevideu.

Outra resolução, tomada nessa mesma reunião, foi a de encaminhar um pedido ao Congresso brasileiro a inclusão no orçamento federal verbas para a Seção Brasileira do FCES e para a Comissão Sócio-laboral (CUT, 2000).

Outra demanda sindical importante é a criação de Fundos de Reconversão Produtiva e Requalificação Profissional por parte dos governos. Estes seriam instrumentos importantes no aprofundamento da integração, pois serviriam como mecanismos compensatórios para os setores negativamente afetados (JAKOBSEN, 1997). Isto foi estratégico para a União Européia, pois evitou que os prejudicados se mobilizassem a ponto de entravar o processo de integração.

Alguns movimentos no sentido de incorporar de forma mais intensa a agenda social estão sendo realizados por alguns representantes do Poder Executivo, especialmente nos ministérios do trabalho. Os do Mercosul, Chile e Bolívia decidiram criar políticas comuns e trabalhar no sentido de harmonizar dentro do possível suas legislações trabalhistas. Os ministros também acordaram manter posições comuns na OIT e em outros fóruns internacionais, realizando reuniões semestrais para discutir e coordenar suas propostas.

Na visão desses ministros, a coordenação de suas posições fora do SGT-10 fortalece politicamente os temas trabalhistas. "Os ministros dos seis países estabeleceram entre si o acordo de propor que suas respectivas áreas participem diretamente do processo de convergência macroeconômico do bloco. Dessa forma, os ministros tentarão exercer maior influência sobre os efeitos das políticas macroeconômicas comuns sobre os mercados de trabalho" (O ESTADO DE S. PAULO, 2000).

Além disso, o movimento sindical vem, como já apontamos, demonstrando capacidade de coesão ao longo do tempo, graças a uma visão pragmática de sua cooperação. "A integração da luta dos trabalhadores e trabalhadoras é a única via pela qual poderemos exigir que o Relançamento do Mercosul signifique a adoção de medidas comuns de promoção do desenvolvimento sustentável, de geração de emprego, de distribuição de renda, de aprofundamento da democracia e de real fortalecimento externo do bloco e não a sua transformação em uma base exportadora das multinacionais - política que não gerará empregos e muito menos a distribuição de renda que necessitamos para alterar tamanha exclusão social" (CCSCS, 2000).

Ainda falta muito para avançar no Mercosul, especialmente no referente aos aspectos sociais. No entanto, considerando-se os resultados de nossa análise, apesar

dessas limitações, as centrais sindicais conseguiram caminhar bastante na consecução de seus objetivos. Mais que isso, amadureceram enquanto negociadores e foram capazes de influenciar efetivamente as decisões governamentais, revertendo um quadro inicialmente bastante desfavorável.

CAPÍTULO 7. O FÓRUM CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL DO MERCOSUL

Este capítulo é um desdobramento da análise da participação das centrais sindicais no Mercosul, pois foi a partir de suas pressões realizadas pelo movimento sindical pela criação de um espaço institucionalizado para a intervenção da sociedade, que originou-se o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), sendo em princípio uma tentativa de reproduzir no Cone Sul a experiência européia, respeitando-se as diferenças e particularidades deste processo.

O Fórum foi instituído pelo Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, como um órgão de representação dos segmentos econômicos e sociais, e por eles constituído e organizado. Sua função é consultiva e se concretiza por meio de Recomendações enviadas ao GMC. Sua diferença em relação aos SGTs, que também órgãos de consulta onde há participação de entidades privadas, é que a coordenação de seus trabalhos não é supervisionada nem controlada por um representante governamental. A única intervenção desse tipo foi feita para convocar a primeira reunião de seus participantes. A partir de então, o funcionamento do Fórum passou a ser de responsabilidade de seus membros.

Inicialmente, planejou-se constituir um órgão eminentemente regional. Esta idéia era defendida pelos representantes sindicais que desejavam estabelecer uma instância de discussão similar à existente na Europa. Mas, os representantes empresariais não mostraram interesse em participar de um órgão desse tipo, devido a seu caráter supranacional, o que dificultou a constituição do mesmo.

O movimento sindical decidiu mudar sua estratégia, voltando-se para a idéia de construção de Seções Nacionais que constituiriam o FCES, seguindo a mesma lógica das demais instituições do Mercosul, onde cada órgão é formado a partir de representações nacionais.

Suas atividades iniciaram-se somente em 1996, devido à demora dos Congressos nacionais em ratificar o referido Protocolo. Essa demora na tramitação pelo Legislativo teve impacto negativo porque retardou as atividades do Fórum, e a possibilidade de ampliação da participação, restrita ao movimento sindical e ao empresariado. Além

A primeira reunião da Seção Brasileira do FCES, ocorreu em 27 de março de 1996 (na cidade de Brasília), tendo como organizador dos trabalhos o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia. Neste encontro compareceram representantes de todas as entidades convocadas para tomar parte desse novo órgão. Foram elas: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Força Sindical e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC).

Os temas abordados centraram-se na própria organização dos trabalhos, referindo-se especificamente à eleição de uma mesa coordenadora e à aprovação de seu Regimento Interno. A Mesa Coordenadora da Seção Brasileira eleita, para um mandato de três anos, foi composta pela CUT, pela CNI e pelo IDEC. Quanto ao Regimento Interno, este foi dividido em seis capítulos: Natureza e Finalidade, Composição, Estrutura, Funcionamento, Vigência, e Disposições Transitórias⁴⁶.

Segundo esse Regimento a Seção Brasileira "é um órgão consultivo e terá como principais atribuições, além de outras decorrentes de solicitações da Coordenação da Seção Brasileira do GMC, as seguintes (SB/FCES, 1996-a):

I - acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico das políticas relativas ao processo de integração e às diversas fases de sua implementação, quer a nível nacional, quer a nível regional;

II - elaborar estudos, realizar consultas e organizar seminários sobre problemas econômicos e sociais de relevância para o Mercosul;

III - analisar e pronunciar-se sobre temas e consultas realizadas ao FCES pelo GMC;

IV - discutir e elaborar com as demais seções nacionais do FCES as recomendações ao GMC;

⁴⁶ Este Regulamento é bastante parecido ao *Regulamento Interno do Fórum Consultivo Econômico-Social* aprovado durante a Primeira Reunião Ordinária (Buenos Aires, 31/05/1996) e composto por sete capítulos: Natureza e Finalidade, Composição, Estrutura, Funcionamento, Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), Relações Institucionais, e Disposições Finais e Transitórias.

V - propor diretrizes e políticas econômicas e sociais em matéria de integração.

A estrutura institucional da Seção Brasileira foi dividida em quatro órgãos:

a) Plenário: é a instância superior, responsável pelas decisões e pelo cumprimento dos objetivos. Está composto pelas entidades anteriormente citadas, podendo o número de membros ser ampliado, desde que estas entidades que solicitem sua incorporação e a entidade candidata atendam a alguns requisitos:

- "ter caráter nacional e existência legal há mais de dois anos; ser pessoa jurídica de direito privado;

- ter efetiva representatividade e abrangência avaliadas pelo número de associados / filiados e / ou pela natureza e qualidade da entidade postulante".

São algumas funções do Plenário: manifestar-se sobre assuntos e propostas submetidos ao FCES pelo GMC e pelos setores dos segmentos representados; estabelecer diretrizes, prioridades e a agenda de trabalho; criar, modificar e extinguir órgãos de assessoramento; deliberar sobre a admissão de novas entidades; e, aprovar, alterar e garantir o cumprimento do Regimento Interno.

b) Comitê de Representação Internacional (CRI): "(...) é o órgão que representa a Seção Brasileira no FCES", sendo integrado pelas entidades escolhidas pelo Plenário (de acordo com o número de participantes definido pelo Regimento Interno do FCES), mantendo-se um equilíbrio entre a representação empresarial e sindical. Suas atribuições são: tomar as medidas necessárias ao cumprimento das deliberações adotadas pelo plenário, discutir, com os representantes dos demais países, e aprovar as Recomendações do FCES, com base nas orientações emanadas do Plenário; e, submeter ao Plenário os relatórios relativos às participações no FCES".

c) Mesa Coordenadora: é composta por três entidades representativas, sendo uma delas de empregadores, outra de trabalhadores e a última de uma terceira organização social. O mandato desta Mesa é de três anos, sendo a coordenação exercida por uma das entidades dentro de um sistema de rodízio. Suas decisões são por consenso. Suas atribuições são: participar do CRI; expedir atos de convocação para as reuniões do Plenário; elaborar a ordem do dia e os documentos técnicos, encaminhando-os aos membros do Plenário para conhecimento prévio; secretariar e redatar as atas das reuniões do Plenário e coordenar os órgãos de assessoramento; executar as deliberações

aprovadas pelo Plenário; manter contato direto com a seção Brasileira do GMC; convidar autoridades e especialistas para dar informações e prestar subsídios aos membros do Plenário e aos órgãos de assessoramento.

d) Órgãos de Assessoramento: podem ser comissões temáticas especializadas ou grupos de trabalho, cuja finalidade é subsidiar as decisões do Plenário.

Chama a atenção no Regimento Interno da Seção Brasileira que na sua fase de implantação não está prevista a adoção de um orçamento. "Cada Entidade Parte deverá arcar com seus próprios custos, cabendo à Entidade Coordenadora da Mesa as despesas de organização das reuniões e o custeio da Secretaria" (*Idem*). Nos outros órgãos analisados, a CPC e o SGT-10, a ausência de um orçamento próprio sempre foi um fator limitante para a eficiência de seus trabalhos, e principalmente para a viabilização das participações.

Além da falta de um orçamento com definição da proveniência dos recursos, um ponto de limitação da eficiência do FCES é a falta de interesses comuns entre seus integrantes. Em princípio, seus objetivos não são excludentes, mas são muito díspares, limitando a possibilidade de se construir algum tipo de coalizão, tal como ocorreu entre as centrais sindicais.

A obtenção de consenso em relação aos temas debatidos foi mais rara do que se imaginou inicialmente. As concordâncias centraram-se nos aspectos referentes ao funcionamento interno do Fórum e ao seu relacionamento com outras instituições. Talvez por essa razão, o ponto de convergência tenha sido o discurso de justificação de sua existência, baseado na importância de se criar canais de representação social no Mercosul.

A Seção Uruguaia do Fórum convocou em abril de 1996 uma reunião preparatória para discutir o andamento dos trabalhos nas seções nacionais e os passos que deveriam ser seguidos para a implantação, propriamente dita, do FCES. Este encontro aconteceu entre os dias 29 e 30 do referido mês, na cidade de Montevidéu, sendo sediado pela Secretaria Administrativa do Mercosul.

As delegações de cada país informaram, nesta reunião, o andamento dos trabalhos das seções nacionais e acordaram o número de integrantes de cada uma delas

(nove membros titulares e igual número de alternos, havendo autonomia para determinar as entidades que estarão representadas).

O Regimento Interno teve alguns aspectos abordados nesta reunião, mas sua aprovação foi agendada para o encontro seguinte do FCES, realizado nos dias 30 e 31 de maio, na cidade de Buenos Aires. Até lá, foi constituída uma Comissão de Regulamentação que negociou os termos desse documento e suas características.

7.II - A constituição do FCES

O FCES foi constituído oficialmente com a aprovação do Regimento Interno, ocorrida durante a V Reunião Ordinária (Buenos Aires, 31/05/1996), sendo este documento submetido ao GMC para obter sua homologação. Este documento é composto por sete capítulos (FCES, 1996-a):

- Capítulo 1. Natureza e Finalidades: o FCES "(...) é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes do Mercosul, que integra a sua estrutura institucional, conforme os termos do Protocolo de Ouro Preto", tendo como principais atribuições:

I - pronunciar-se, por meio de Recomendações, sobre matérias de iniciativa própria ou sobre consultas demandadas pelo GMC e demais órgãos do Mercosul. Estas podem referir-se tanto à questões internas da integração, quanto à sua relação com outros países e organismos internacionais;

II - cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do Mercosul, visando a criação do mercado comum ;

III - acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas tomadas pelo processo de integração e as diversas fases de sua implementação, nos seus diversos níveis;

IV - propor normas e políticas (econômicas e sociais) relativas à integração;

V - realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o Mercosul;

VI - estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais (públicas ou privadas), para o cumprimento de seus objetivos;

VII - contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional;

VIII - tratar qualquer outra questão relativa ao processo de integração.

- Capítulo II. Composição: o FCES é composto pelas Seções Nacionais de cada Estado-Parte do Mercosul, que possuem "(...) autonomia de organização, podendo definir, de forma independente e segundo suas peculiaridades internas, os setores econômicos e sociais que as comporão, exigindo-se apenas que as Organizações que representam os setores privados, sejam as mais representativas e de âmbito nacional". A representação, neste caso, pertence às organizações que deverão designar seus respectivos delegados.

Capítulo III. Estrutura: é composta pelo Plenário e pelos órgãos de assessoramento.

a) Plenário do FCES: é o seu órgão superior, sendo responsável por assegurar o perfeito cumprimento do estipulado no Protocolo de Ouro Preto no seu Regimento. Participam deste órgão os representantes das Seções Nacionais (nove titulares e nove alternos). Além destes, podem participar das reuniões observadores indicados pelas Seções Nacionais, "(...) que, salvo expressa autorização do Plenário do Fórum, não terão direito à voz (...)", e membros do CMC e do GMC que "(...) poderão assistir às reuniões do Plenário do Fórum, com a faculdade de fazer uso da palavra. Observada a reciprocidade, os membros da Comissão Parlamentar Conjunta e da Comissão de Comércio, também têm esta faculdade".

As funções do Plenário são: elaborar recomendações em resposta às consultas que lhe são submetidas por algum órgão do Mercosul; tratar de temas apresentados por seus membros; decidir sobre a realização de estudos, consultas e seminários, bem como sobre o convite a outros órgãos do Mercosul, organismos internacionais, autoridades e expertos para participar de suas reuniões e eventos; decidir sobre propostas de apoio técnico com respeito a outros organismos; decidir sobre o relacionamento do FCES com outras instituições; decidir sobre sua participação nas reuniões de outros órgãos do Mercosul e organismos internacionais, para as quais o FCES tenha sido convidado, ou, quando julgue necessário, pleitear a sua presença; elaborar a agenda de trabalho e o orçamento anual do FCES; criar, modificar e extinguir órgãos de assessoramento, bem como conhecer e decidir sobre as sugestões que estes mesmos produzam; aprovar o Regimento Interno e suas modificações, garantindo o seu correto cumprimento.

A coordenação do Plenário fica a cargo de uma Seção Nacional por um período de seis meses, durante os quais esta deverá: "I - convocar, organizar e presidir reuniões do Plenário do Fórum, redigindo as suas atas; II - consolidar as propostas para a ordem do dia das reuniões do Plenário do Fórum; III - dar cumprimento às decisões aprovadas pelo Plenário do Fórum; IV - receber, expedir e arquivar, todos os documentos do FCES, comunicando sobre eles às demais Seções Nacionais; V - manter contato com os órgãos do Mercosul, em especial com a SAM; VI - dar apoio necessário, dentro de suas possibilidades, aos órgãos de assessoramento; VII - receber as consultas de Recomendações e ditames; VIII - desempenhar outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Plenário do Fórum" (FCES, 1996-a).

b) Órgãos de Assessoramento: são as Comissões Temáticas Especializadas, sejam elas permanentes ou transitórias; e, os Grupos de Trabalho que são órgãos de estudo, análise, elaboração de propostas e informes para subsidiar as suas decisões das funções do FCES. O funcionamento e atribuições destas instâncias são determinados pelo Plenário, o qual dirigirá e supervisionará suas atividades.

- Capítulo IV. Funcionamento: o Plenário do Fórum deverá se reunir ordinariamente, no mínimo, uma vez por semestre e, extraordinariamente, sempre que necessário, sendo neste caso feita por meio de uma convocação da Seção Nacional Coordenadora, ou por solicitação de pelo menos duas Seções Nacionais, ou então, por requerimento de, pelo menos dezoito delegados no Plenário. Essas reuniões do Fórum geralmente coincidem com o calendário do GMC.

Suas Recomendações e decisões são tomadas por consenso, com a presença de todas as Seções Nacionais. Porém, no caso da ausência de uma Seção Nacional à reunião do Plenário do Fórum, as demais discutem normalmente os assuntos presentes na pauta de trabalho e, posteriormente, comunicam à seção ausente as decisões tomadas. Se não houver nenhuma objeção por parte desta última, no prazo de trinta dias, essas decisões serão consideradas aprovadas⁴⁷.

Definiu-se durante a Segunda Reunião do FCES, o procedimento a ser adotado para as consultas feitas pelo GMC (FCES, 1996-b):

⁴⁷ Quando não houver consenso em torno de uma questão, originada por consulta do GMC ou outro órgão do Mercosul, apresentadas todas as posições. Nos demais casos, o FCES não se manifestará se não houver consenso.

a) quando a consulta se refere a um dos temas em análise pelo FCES, o GMC deverá encaminhá-la à Seção Nacional encarregada do tema, que terá um prazo de sessenta dias para enviar às demais Seções Nacionais o seu parecer. Estas, por sua vez, terão prazo de trinta dias para enviar à Coordenação os seus aportes ou a sua plena concordância com o parecer. Depois disso, a Coordenação Pró-Tempore terá trinta dias para sistematizar os aportes e redigir a proposta de recomendação, remetendo-a para as demais Seções, que deverão manifestar suas observações em um prazo de vinte dias, para que a proposta seja submetida ao Plenário do FCES.

b) quando a consulta não consta na lista dos temas tratados pelo FCES, a Coordenação Pró-Tempore enviará a consulta a todas as demais Seções Nacionais para emitir seus pareceres quanto às seguintes alternativas: aguardar a próxima reunião para tratar do tema ou requerer uma reunião extraordinária do FCES.

Em ambos os casos, os procedimentos devem ser semelhantes ao citado acima, com a diferença que o prazo para a Coordenação Pró-Tempore elaborar um parecer é de sessenta dias.

Capítulo VI. Relações Institucionais: O FCES pode promover e entabular negociações para a celebração de convênios de assistência ou cooperação com instituições (nacionais ou internacionais), assim como participar em organizações internacionais que agrupem instituições representativas de interesses econômicos e sociais.

Capítulo VII. Disposições Finais e Transitórias: determina algumas questões práticas. As entidades membros das Seções Nacionais devem arcar com seus custos, enquanto não é aprovado o orçamento do FCES. As reuniões são realizadas, de preferência, no país da Seção Nacional Coordenadora. As Seções Nacionais tiveram que registrar no FCES, suas Atas constitutivas e seus regimentos internos para serem reconhecidas.

Portanto, o primeiro encontro de trabalho efetivo do FCES se deu durante a sua II Reunião (Rio de Janeiro, 31/10-01/11/1996). Nesta houve a prestação de conta por parte da Seção Argentina (que foi a coordenadora nesse período) e a elaboração de uma agenda de trabalho. Durante seu primeiro semestre de existência, o Fórum estabeleceu contato com a CPC, demonstrando interesse em se aproximar desse órgão para

intercambiar informações, e com o GMC. Nesse ainda não havia previsão de consultas em curto prazo por parte desse órgão, que estaria aguardando a elaboração da agenda do FCES.

A agenda de trabalho discutida durante essa primeira reunião foi dividida em três: temas mais amplos, agenda imediata e funcionamento do Fórum. Os primeiros foram questões ligadas às preocupações das entidades integrantes das seções nacionais. São os temas que fundamentam e justificam a existência do Fórum, enquanto representante das sociedades, assim como estruturam o seu discurso, ao trazer para o seu interior assuntos que vão além das consultas técnicas" dos demais órgãos do Mercosul.

Por exemplo, os representantes dos trabalhadores levantaram a questão da promoção do emprego e da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). A primeira diretamente ligada à necessidade de fortalecimento das entidades sindicais e a segunda adequada à lógica sindical de abrir novos espaços de participação nas negociações de acordos de integração.

Os representantes dos consumidores propuseram a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor comum, e criação de normas para harmonizar a formação e certificação ocupacional (facilitando o reconhecimento mútuo). Para os empresários os temas importantes estavam ligados à discussão das barreiras não-tarifárias e dos entraves burocráticos persistentes que dificultam o intercâmbio comercial; e do andamento das negociações na ALCA e na ALADI.

Discutiu-se também nessa reunião os itens da agenda imediata, onde foram estabelecidas as tarefas, consultas e prazos a serem realizados até a seguinte reunião ordinária, realizada no primeiro semestre de 1997. Segundo este cronograma o FCES deveria (FCES, 1996-b):

1 - até 2 de fevereiro de 1997, concluir o texto básico sobre o tema que cada Seção Nacional se encarregou de analisar, e enviá-lo às outras Seções;

2 - até 2 de março de 1997, cada Seção consultada deveria apresentar suas propostas e observações em relação ao tema;

3 - 22 de março de 1997, foi a "(...) data limite para a incorporação das propostas e observações recebidas por parte da Seção encarregada do tema e distribuição do documento preliminar às outras três Seções Nacionais (prazo de vinte dias)";

4 - 7 de abril de 1997 foi o prazo "(...) para a apresentação de observações finais à Seção responsável pelo tema (prazo de quinze dias)";

5 - até 22 de abril de 1997 deveria estar concluída a elaboração do texto definitivo do projeto, que seria enviado às demais Seções Nacionais;

6 - e, finalmente, deveria ser definida a data da próxima "reunião de representantes das Seções Nacionais e do relator da Seção Nacional encarregada do tema. Em princípio, esta reunião deveria ser no dia ou dias anteriores à realização da 3ª Reunião Plenária do FCES em Assunção".

Durante esta reunião destacou-se também a necessidade de acompanhamento dos trabalhos do CMC, do GMC e da CCM. Recomendou-se à Seção Coordenadora fazer a solicitação formal a estes órgãos para que o FCES pudesse participar de suas reuniões na qualidade de observador. O Fórum também defendeu a continuidade de sua parceria com o Centro de Informação para a Integração Regional (CEFIR) na elaboração e organização de seminários sobre temas abordados por este organismo; o estabelecimento de um relacionamento estreito com o Comitê Econômico e Social da União Européia; e apresentou interesse em estabelecer um vínculo de cooperação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Um ponto a ser destacado nessa reunião é o fato do FCES haver considerado importante a sua necessidade de ter um orçamento, embora seus integrantes tenham optado por não realizar uma solicitação formal sobre esse assunto ao GMC (porque não possuíam um projeto preliminar), preferindo guardar e continuar a funcionar com as despesas decorrentes da organização das reuniões ficando a cargo da Seção Coordenadora.

7.III - O desenvolvimento dos trabalhos do FCES

Durante o primeiro semestre de 1997, três eventos marcaram a atuação do FCES: a realização da terceira reunião plenária, e os encontros dos representantes do Fórum com os membros do GMC e com os presidentes dos países do Mercosul, juntamente com os de Bolívia e Chile.

O encontro com o GMC (em Assunção, no dia 23 de abril de 1997) foi uma continuação dos trabalhos realizados durante a reunião plenária. Nesta ocasião, os representantes do Fórum entregaram ao GMC as Recomendações no. 1/97 e 2/97,

solicitaram um maior intercâmbio de informações visando estreitar o relacionamento entre ambos órgãos.

Já a reunião com os presidentes, em 19 de junho de 1997, na cidade de Assunção, visava apresentar e discutir alguns temas que estavam sendo tratados pelo Fórum, reafirmando sua importância e a necessidade de estabelecer um diálogo com o Poder Executivo. Para surpresa dos membros de sua delegação, participaram desse encontro outras organizações, não previstas, o que causou descontentamento em relação à atitude dos presidentes.

Mais amplo foi o trabalho realizado no segundo semestre desse mesmo ano, quando o FCES realizou a sua quarta reunião (Montevideu, 4 e 5/09/1997), cuja agenda de trabalho se dividiu entre intercâmbio de informações (sobre a atividade do Fórum entre as reuniões e informes das Seções Nacionais), e a discussão e votação dos temas analisados.

A Seção Argentina informou sobre sua proposta do Código de Defesa do Consumidor; sobre os avanços na negociação da ALCA; sobre a análise do Código Aduaneiro e do Protocolo sobre Meio Ambiente; e, indicou as Companhias de Seguros e a Confederación General Económica como suas entidades observadoras.

A Seção Brasileira, por sua vez, ressaltou a "(...) necesidad de analizar los contactos con el GMC y la conveniencia de un mayor relacionamiento con el mismo (...)"; propôs que além dos empresários, outros integrantes do Fórum também participem de forma oficial das reuniões da ALCA; sugeriu a análise do documento sobre políticas de emprego e um plano de trabalho interno que incluísse os setores não representados no Fórum. A delegação brasileira insistiu na questão de ampliar a capacidade do FCES para "(...) convertirse en una verdadera caja de resonancia que posibilite que la gente se sienta representada" (FCES, 1997-a).

O relato da Seção Paraguaia foi marcado por uma autocrítica sobre sua atuação. Ressaltou que apesar de reunir-se uma ou duas vezes por mês e haver constituído quatro comissões temáticas (para realizar estudos sobre barreiras alfandegárias, ALCA, políticas de emprego e cooperação), sua estrutura permanecia débil, assim como sua capacitação técnica, e sem visibilidade para a opinião pública. Seus objetivos, portanto, estavam centrados em superar essas limitações.

No caso da Seção Uruguiaia, seu informe incluiu sua atuação como Coordenadora do Plenário do FCES. Abordou a questão da aprovação de seu Regulamento Interno e da incorporação de novas entidades (Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas e Agrupación Universitaria del Uruguay). Relatou o andamento das cooperações com instituições internacionais como a Asociación Española de Cooperación Internacional (AECI), o CEFIR, o Comitê Econômico e Social da União Européia e a OIT. Também informou sobre o andamento das relações com os Ministérios das Relações Exteriores dos países, com o GMC e com a CPC do Mercosul, órgãos com os quais buscava maior aproximação.

As discussões em torno das recomendações a serem encaminhadas ao GMC, que para Rogowski seria uma situação propícia para a aproximação entre os diferentes atores no sentido de se agruparem em torno de uma coalizão, demonstraram a incapacidade de estabelecimento de um consenso, especialmente entre os setores das seções nacionais. As delegações, portanto, não conseguiram conciliar seus interesses e definir os objetivos comuns.

A solução foi tratar de questões mais genéricas:

a) um projeto de recomendação sobre as negociações do Mercosul com os demais países da ALADI (Recomendação No. 3/97). Essa discussão havia sido iniciada na reunião anterior, a partir de uma proposta apresentada pela Seção Argentina. Em base a esse trabalho prévio, as seções nacionais expuseram suas posições e propostas e instituíram uma Comissão "Ad Hoc" para "(...) estabelecer una formula de entendimiento respecto a algunos puntos que planteaban divergencias" (FCES, 1997-a). Esta elaborou um texto que, na medida do possível, incorporou o debate ocorrido no plenário, do qual obteve a sua aprovação.

b) análise das medidas adotadas pelo Brasil sobre financiamento das importações (Recomendação No. 4/97). Sobre este tema a delegação argentina manifestou sua inquietação, ressaltando seu interesse em que o Brasil, no caso de manter essa medida provisória, "(...) autorgue aos sócios do Mercosul uma melhora no seu tratamento preferencial, em especial, referente aos montantes e aos prazos. De qualquer modo, a Seção Uruguiaia destacou a importância de que os governos estabeleçam mecanismos de

consulta prévia para evitar no futuro que os países adotem medidas unilaterais que possam afetar o comércio e os investimentos na região"⁴⁸.

A Seção Argentina ressaltou também que "(...) se bem as circunstâncias a respeito da adoção destas medidas não tem mudado, uma recomendação do FCES, nesse aspecto, significaria uma demonstração importante ao GMC sobre a inquietação gerada por esse tema no setor privado". Frente a essas críticas, o lado brasileiro mostrou disposição para aprovar a medida que "(...) indique ao seu Governos aspectos positivos neste tema" (*Idem*)⁴⁹, ressaltando, no entanto, a aprovação pelos Ministros de um mecanismo de consulta prévia.

Como conclusão deste debate o FCES criou a Comissão "ad hoc" para elaborar um projeto de recomendação sobre essa questão. Nesta mesma reunião, o FCES aprovou, por consenso, uma Recomendação sobre "Medidas Unilaterales de los Países que Afectan el Comercio Intrazona".

Outro tema abordado nessa reunião foi o Projeto de Recomendação sobre Políticas de Promoção do Emprego. A delegação uruguaia havia sido encarregada da elaboração de um projeto preliminar sobre o tema. O documento preparado recebeu apoio das demais delegações, apesar de seus comentários e sugestões, transformando-o na Recomendação No. 5/97.

Nessa ocasião discutiu-se as medidas adotadas pelo Paraguai para incentivar as exportações (Ley de Maquila, No. 1064/97). As delegações da Argentina, Brasil e Uruguai manifestaram suas inquietações em relação a essas medidas por considerá-las violações das normas do Mercosul e da TEC. A Seção Paraguaia respondeu que seu país estava tomando providências para evitar problemas e eventuais violações. Frente a este debate o Plenário "(...) considerou importante efetuar um acompanhamento atento sobre esta temática y esperar a correspondente informação e regulamentação da lei por parte do Paraguai para determinar as medidas a considerar no futuro" (*Idem*)⁵⁰.

Um tema que provocou grande debate foi o Código de Defesa do Consumidor. As Seções da Argentina e Brasil apresentaram cada uma um documento sobre essa questão, mas não conseguiram consolidar uma proposta comum. As divergências

⁴⁸ Tradução livre.

⁴⁹ Tradução livre.

⁵⁰ Tradução livre.

referiram-se a particularidades, havendo consenso sobre os pontos gerais. A incapacidade de chegar a um acordo foi vista com preocupação devido aos avanços no SGT-7 para a definição de uma norma regional sobre este assunto. O temor do FCES foi de não conseguir se posicionar antes de sua aprovação.

Frente às pressões provenientes da urgência em chegar a um consenso, os representantes dos quatro países resolveram redefinir seu cronograma ficando a Seção Brasileira responsável pelo relatório. Além disso, acordou-se que o Fórum informaria ao GMC seu interesse sobre esse tema e seu empenho em formular uma análise sobre ele, que lhe seria remetida assim que fosse concluída e aprovada pelo plenário. Este pedido foi aceito, ressaltando-se no entanto, a necessidade de acelerar os trabalhos nesse tema para que o setor privado pudesse expressar sua posição, sem atrasar o cronograma de negociações.

O FCES também analisou o Acordo de Cooperação com o Comitê Econômico e Social (CES) da Comunidade Européia e outros projetos de cooperação. No caso da aproximação com o CES, esta poderia resultar: "(...) intercâmbio de informação entre as partes; difusão de documentos e realização de seminários; garantias de capacitação de membros do FCES e outras formas de apoio a uma eventual Secretaria Permanente; a criação de um Comitê Misto com igual número de integrantes de cada parte que se reuniria uma ou duas vezes ao ano alternativamente e adotaria resoluções conjuntas sobre temas de interesse comum" (*Idem*)⁵¹.

O interesse apresentado por ambos os organismos levou as Seções Nacionais do Fórum a concordar em aprovar essa cooperação, ficando a Seção Uruguaia encarregada da elaboração de uma proposta sobre essa questão.

Houve também uma avaliação sobre a reunião dos representantes do Fórum com o GMC, onde mais uma vez reforçou-se a necessidade de aproximação com os demais órgãos do Mercosul, como forma de garantir um adequado fluxo de informação e um bom diálogo.

Embora os representantes do FCES tenham ressaltado, desde o início do funcionamento desse órgão, a importância de uma aproximação com as atividades do GMC, este último demorou em incorporar essa demanda. De fato, "(...) como

⁵¹ Tradução livre.

praticamente apenas as organizações empresariais e sindicais têm tido participação nas instâncias do Mercosul, ainda é muito baixa a presença de organizações sociais de outro tipo no FCES. Na fundação do Fórum estavam presentes as associações de defesa dos consumidores da Argentina e Brasil, pois as mesmas já vinham acompanhando as negociações de um Código de Defesa do Consumidor do Mercosul. Posteriormente entraram organizações de profissionais universitários do Uruguai e da Argentina e, em 1998, a principal sociedade científica do Brasil (SBPC). No Uruguai estão ainda entidades ligadas a cooperativas e outros movimentos sociais, e no Paraguai estão apenas entidades sindicais e empresariais. Grosso modo, porém, o FCES ainda é um espaço de presença majoritária de representações empresariais e sindicais” (CASTRO, 2000: 132).

Na última reunião do ano de 1997 (a V Reunião do FCES) realizada em Montevideu entre os dias 12 e 13 de dezembro, deu-se continuidade aos trabalhos desenvolvidos anteriormente. No primeiro dia foi definida a agenda de discussão e negociação, expostos os informes das Seções Nacionais e da Coordenadora, e debatidos alguns temas.

A Seção Coordenadora informou sobre o andamento das relações (FCES, 1997-b):

a) com os demais organismos institucionais do Mercosul, com os quais se realizaram reuniões. Nesse sentido, fez-se uma solicitação para que as Recomendações do FCES fossem publicadas no Boletim Oficial do Mercosul. A coordenação também solicitou a sua participação na Cúpula de Presidentes além de agendar encontros com a CPC para o dia 12 de dezembro e com o GMC para o dia 13 do mesmo mês.

b) com organismos externos ao Mercosul, foram feitas gestões com a OIT sobre o Projeto de Convênio de Cooperação e sobre a próxima visita a Montevideu de uma delegação do FCES. Esta delegação tinha por objetivo a assinatura de um convênio com o FCES, sobre o qual faltava consenso em alguns aspectos de seu conteúdo.

Por sua vez, as Seções Nacionais expuseram suas atividades desde a última Reunião Plenária, como:

- as atividades da Seção Uruguiaia em relação ao Protocolo Marco do Comércio de Serviços no Mercosul que estava para ser aprovado na Reunião do CMC (14 e

15/12/1997), sem ter sido submetido à consulta no FCES previamente. Decidiu-se, nessa reunião, a agenda prioritária do FCES, tendo em conta que se este fosse aprovado, os trabalhos continuariam junto aos setores envolvidos.

- a definição dos temas para a reunião do FCES com a CPC. Foram eles: "contato sistemático regional e nacional entre ambas instituições; intercâmbio de informação e coordenação de trabalhos; reciprocidade de observadores nas reuniões; repassar a agenda prioritária de cada um dos órgãos para de potencializar os temas; projetos de cooperação; dimensão social; coordenação de trabalhos; apoio parlamentar da Comissão às iniciativas do FCES e de outros órgãos; ALCA; internalização das Normas Mercosul"⁵²;

- elaboração do Projeto de Recomendação sobre o Código de Defesa do Consumidor, sob responsabilidade da Seção Brasileira que expôs as dificuldades para formular o texto sobre a matéria devido às negociações realizadas em outras instâncias do Mercosul. Frente a este problema o Plenário decidiu "(...) que o tema será prioritário para a próxima Reunião e que continue a cargo da Seção Brasileira; que deverá informar às demais Seções Nacionais com suficiente antecedência sobre seus comentários e observações ao documento aprovado no SGT-7" (FCES, 1997-b)⁵³.

- os membros do Fórum avaliaram como positiva a atuação dos integrantes do Mercosul na ALCA que mantiveram uma postura unificada em relação aos demais países.

- informe sobre a reunião do FCES com a CPC, na qual o Fórum cumpriu com as determinações aprovadas previamente pelo Plenário, enquanto a Comissão informou sobre os estudos que estava realizando. A CPC se comprometeu "(...) a incluir em sua Agenda a proposta de que os membros de ambos órgãos institucionais tenham a qualidade de ser observadores nas respectivas reuniões, assim como ver a forma de que os contatos recíprocos sejam mais freqüentes e de trabalho mútuo" (*Idem*)⁵⁴.

No segundo dia de trabalho (13/12/1997) os temas abordados foram:

a) ALCA: deu-se continuação ao trabalho iniciado e interrompido no dia anterior. Sobre este assunto decidiu-se "(...) reafirmar a recomendação anterior do Fórum sobre o

⁵² Tradução livre.

⁵³ Tradução livre.

⁵⁴ Tradução livre.

tema ALCA, em seus pontos básicos; informá-lo na Reunião do GMC e incluir o acompanhamento deste tema (ALCA) como prioritário na Agenda do FCES " (*Idem*)⁵⁵.

b) Projeto de Recomendação sobre políticas de Promoção de Investimentos e Complementação Produtiva para o Desenvolvimento Sustentável da Região: não foi possível obter consenso em torno deste assunto, decidindo-se, portanto, a postergação de sua aprovação e a continuidade dos trabalhos de análise, ficando a cargo da seção Uruguiaia a elaboração do novo projeto.

e) Lei de Maquila 1064/97: a delegação paraguaia declarou que esta lei entrou em vigência, recebendo críticas dos demais membros do Mercosul e na sua opinião "(...) respeita todos os acordos e normas vigentes no MERCOSUL sem prejudicar nem furar a TEC" (*Idem*)⁵⁶. Apesar desta afirmação, as outras delegações sustentaram suas dúvidas e inquietações sobre os efeitos dessa lei no Mercosul.

d) Projeto de Convênio de Cooperação entre FCES e CES da Comunidade Européia: foi aprovado pelo Plenário.

e) Definição dos temas para a reunião do FCES com o GMC. Como resultado desta, a delegação escolhida pelo Plenário do Fórum para participar, fez a seguinte avaliação: "(...) considerando-se em geral, que o GMC ainda não atribui ao Fórum a posição e o papel que lhe corresponde. Decide-se dar mais ênfase a este tema na nota a ser apresentada na Cumbre de Presidentes" (*Idem*)⁵⁷.

f) Cronograma de atividades: não foi definido nesta reunião, sendo sua decisão postergada para a próxima. Até lá, todos os temas foram mantidos na agenda de trabalho, estando aberta a possibilidade de sugestão sobre outras questões por parte das Seções Nacionais.

7.IV - As Atividades Recentes do Fórum

A primeira reunião de 1998 aconteceu na cidade de Buenos Aires, entre os dias 4 e 5 de maio. Por primeira vez esteve ausente uma seção nacional, a paraguaia.

No primeiro dia de trabalho o Plenário deliberou sobre (FCES, 1998-a):

⁵⁵ Tradução livre.

⁵⁶ Tradução livre.

⁵⁷ Tradução livre.

a) agenda de trabalho: acabou incorporando alguns temas que não estavam previstos, como a questão do relacionamento externo do FCES com Chile, Bolívia, Comunidade Andina, União Européia, outros Estados e blocos de integração; e o seu relacionamento com a Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais (em formação).

b) Protocolo sobre Comércio de Serviços no Mercosul: decidiu-se realizar um seminário no Brasil sobre o tema, durante o segundo semestre desse ano, a fim de fazer uma análise técnico-setorial, ficando a Seção Brasileira encarregada de sua organização.

c) Projeto de Recomendação sobre políticas de Promoção de Investimentos e Complementação Produtiva para o Desenvolvimento Sustentável da Região: decidiu-se postergar sua decisão para os trabalhos do dia seguinte, quando seria discutida a nova metodologia de trabalho do Fórum. Como resultado deste adiamento, o Fórum criou uma Comissão Temática Ad Hoc composta por no máximo quatro delegados de cada Seção Nacional e coordenada pela Seção Coordenadora Pró-Tempore. Sua função foi realizar reuniões com os SGTs 7 e 8, para elaborar um informe sobre o tema na VII Reunião Plenária, que se realizaria no mês de julho.

d) relacionamento do Fórum com o GMC: manteve-se o desconforto em relação ao GMC.

Sugeriu-se que o FCES requisitasse sua participação nas reuniões do GMC, CMC e CCM, como observador, tal qual estava previsto no seu Regimento Interno aprovado pelo GMC. A idéia era incrementar seu relacionamento e tentar influenciar os demais organismos do Mercosul.

O que chamou a atenção nesse primeiro dia de trabalho foi a ressalva feita pela delegação argentina sobre a "(...) absoluta necessidade de que o FCES conte com um orçamento para financiar seu funcionamento e estabelecer uma Secretaria Permanente" (FCES, 1998-a)⁵⁸. Após dois anos de funcionamento esse aspecto estratégico ainda não havia sido solucionado.

No segundo dia de trabalho do Plenário (05/05/1998), os membros do Fórum deram continuidade às atividades da sessão anterior, debatendo e decidindo sobre algumas questões, além de elaborar a nova metodologia de funcionamento. Foi aceita a

⁵⁸ Tradução livre.

proposta de criar uma Comissão Ad Hoc permanente para definir as reformas que deveriam ser feitas no Regulamento Interno do FCES, visando o aprimoramento de seu funcionamento. Sobre esta Comissão definiu-se que as conclusões de seu trabalho seriam analisadas durante a VII Reunião Plenária.

Enquanto isso, os grupos setoriais (empresários, sindicatos e "diversos") reuniram-se para definir os temas centrais a receber tratamento prioritário nas discussões do Plenário. Para o empresariado, as questões de maior preocupação estavam relacionadas ao projeto do Código de Defesa do Consumidor, à ALCA, à questão dos Serviços, ao relacionamento com a UE, aos mecanismos de solução de controvérsias, às questões aduaneiras e de promoção de investimentos, como a complementação produtiva para o desenvolvimento sustentável da região.

Para os setores diversos, sua atenção concentrou-se no projeto do Código de Defesa do Consumidor, acrescentando como novos temas o meio-ambiente e os serviços profissionais universitários. Manifestaram também que na discussão da Carta Social deveriam ser destacados os temas: saúde, trabalho infantil, direitos humanos e seguridade social".

O setor sindical centrou sua atenção na reestruturação do Fórum, especialmente sua forma de trabalho. Este grupo propôs a priorização de algumas questões: investimentos complementaridade produtiva, política de promoção de emprego, meio ambiente e Carta Social (FCES, 1998-a).

Os temas prioritários definidos foram aqueles onde houve possibilidade de chegar a um interesse comum entre os vários segmentos sociais presentes no Fórum, de forma a facilitar os trabalhos e a obtenção de consensos. Nesse sentido, foram definidos cinco pontos comuns:

- 1) Protocolo Marco de Serviços: acordou-se a realização de um seminário para identificar os setores considerados prioritários na questão dos serviços.

- 2) Projeto do Código de Defesa do Consumidor: nesta reunião ainda não foi possível chegar a um consenso, estabelecendo-se a data de 10 de julho de 1998 como limite para a elaboração final do documento que será submetido à aprovação na seguinte reunião do Plenário.

3) Projeto de Recomendação sobre Políticas de Promoção de Investimentos e Complementação Produtiva para o Desenvolvimento Sustentável da Região.

4) Meio Ambiente: decidiu-se que a Coordenação Pró-Tempore organizaria uma reunião de trabalho com o responsável pelo SGT-6.

5) Continuidade dos trabalhos: cada seção nacional ficou encarregada de elaborar uma lista sobre os temas que deveriam ter continuidade dentro do Fórum.

Quanto aos relacionamentos com outros órgãos, foi feito um informe (pelo representante da OIT) sobre o andamento do Projeto de Cooperação Técnica entre as duas instituições. Definiu também a agenda de trabalho com o CES e com o GMC. Também discutiram-se os avanços obtidos nas tentativas de aproximação com a Comunidade Andina e com a Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais.

A segunda reunião realizada em 1998, foi em Buenos Aires, entre os dias 22 e 23 de julho, sob a coordenação da Seção Argentina, e contou com a presença de todas as delegações nacionais. A novidade deste encontro ficou por parte da realização de uma reunião de trabalho entre o Fórum e a CPC. Deste encontro resultou um acordo entre ambos para "(...) promover um trabalho conjunto mais sistemático e orgânico, que tenda a incrementar a influência no esquema institucional do Mercosul, a partir de temas que ambos priorizem. Para tanto, também se acordou promover reuniões periódicas entre as Seções Nacionais do FCES e da Comissão" (FCES, 1998-b)⁵⁹.

Tal como ocorrera nas outras reuniões, esta se concentrou na análise de temas (que na maioria dos casos já haviam sido discutidos anteriormente); na exposição das atividades das Seções Nacionais e Coordenadora; nas reformulações sobre o funcionamento do Fórum e sua agenda de trabalho; e, no andamento das relações deste organismo com outras instituições.

Os temas abordados foram:

Segundo os membros da Seção Brasileira suas atividades foram reunir-se com o novo Coordenador da Seção Brasileira do GMC, onde trocaram informações (informes governamentais e do Fórum) e estabeleceram a realização de uma reunião temática para abordar, em particular, as questões referentes ao observatório do mercado de trabalho, e

⁵⁹ Tradução livre.

às discussões do SGT-7. Informaram também que o documento sobre a discussão da Carta Social na CPC não pôde ser elaborado devido à paralisação do debate desse tema nessa instância.

Já a Seção Paraguaia ressaltou, mais uma vez, a necessidade de aumentar a importância do FCES na estrutura do Mercosul, reiterando sua preocupação com a assimetria econômica entre seu país e o restante do Mercosul.

A Seção Uruguaia apresentou os resultados de sua análise sobre as relações Mercosul - União Européia e Mecanismos de Solução de Controvérsias Previstos no Mercosul. Também manteve reuniões com o Coordenador Nacional do GMC, com o qual abordou temas ligados ao relacionamento institucional entre o FCES e o CES.

Cada setor representado expôs suas posições em relação ao Regulamento Interno, sugerindo à Comissão Ad Hoc alterações que pudessem corrigir os pontos problemáticos identificados. A recomendação do foi de caráter organizativo referido-se à periodicidade das reuniões do Fórum e sobre sua concordância com as datas dos encontros do GMC; ao estabelecimento de critérios e mecanismos que facilitem o intercâmbio de informações no interior do Fórum (especialmente entre as Comissões); e à necessidade de garantir recursos para financiar os trabalhos das Seções Nacionais e do próprio FCES.

Os representantes dos setores diversos ressaltaram a necessidade de aumentar sua representatividade no Plenário. Quanto aos aspectos funcionais, sugeriram a criação de uma Secretaria Permanente para dar continuidade aos trabalhos e discussões desenvolvidos nas reuniões do Fórum.

Já o setor sindicalista enfatizou a necessidade de aperfeiçoar o seu funcionamento e eficácia. Também propôs a criação de quatro Comissões Temáticas permanentes: Consolidação da União Aduaneira, Consolidação e Aprofundamento do Processo de Integração, Relações Externas do Mercosul e Aspectos Sociais da Integração.

Quanto aos aspectos mais burocráticos, os trabalhadores manifestaram sua insatisfação com o atual funcionamento do Plenário que tornou-se uma instância de geração de temas, quando na verdade deveria ser um âmbito de decisão e homologação. Como forma de corrigir esse desvio propôs a criação de uma Secretaria dentro da estrutura da SAM, com as funções de fornecer informações e ser uma referência física

para o FCES. Também apontaram a necessidade de encontrar mecanismos para dotar o FCES de recursos financeiros, a fim de otimizar seu funcionamento.

Durante o período contido entre a reunião anterior e esta, a Coordenação do FCES deu continuidade aos processos de aproximação com outras entidades internacionais ou do próprio Mercosul, realizando reuniões e trocando informações. Com algumas instituições as negociações avançaram razoavelmente, enquanto outras ainda estavam começando.

O FCES voltou a se reunir em dezembro de 1999 (dias 8 e 9) quando seus membros tiveram um encontro com os presidentes dos quatro países e aos quais entregaram uma declaração criticando algumas de suas posturas (como as decisões unilaterais que despertaram várias das disputas e a adoção de medidas sem a consulta prévia ao FCES). Outro ponto destacado desse pronunciamento foi a demanda por coesão nas posições defendidas pelos governos nos âmbitos internacionais (CORREIO SINDICAL, 1999). Nessa reunião foram tratadas também consultas solicitadas pelo GMC: uma sobre integração fronteiriça e outra sobre a conjuntura econômico-comercial do Mercosul.

7.V - Para onde caminha o FCES?

Pudemos observar ao longo deste capítulo a incapacidade do Fórum de se traduzir nas expectativas de seus participantes. Não se transformou num canal de pressão e influência eficiente, como desejavam os empresários, nem tampouco foi um espaço de questionamento do modelo de integração, como queriam os sindicalistas. Curiosamente, atendeu em parte aos interesses dos membros do chamado "setor diverso", que presenciaram avanços nas negociações relativas à criação de um Código de Defesa do Consumidor comum.

A explicação para este desempenho "insuficiente" está na repetição de determinadas atitudes assumidas pelos outros dois órgãos analisados neste trabalho, a CPC e o SGT-11. Ou seja, na incapacidade de superar determinados problemas detectados em outras instâncias e reconhecidos como elementos limitadores de sua eficiência.

Tal como nos outros dois casos, o FCES não conseguiu visibilidade perante a sociedade, apesar de sua existência fundamentar-se no seu papel de representante desta.

A não ser pela participação direta de um número limitado de grupos sociais organizados, não houve intercâmbio de informações e consulta com a sociedade mais ampla, que permaneceu marginalizada em relação às atividades desenvolvidas por esse órgão. Com isso, enfraqueceu-se sua capacidade de pressão, e até mesmo de representação, por não encontrar respaldo social efetivo para suas posições e demandas.

A falta de um orçamento próprio é um elemento inibidor da participação, considerando-se o fato de que muitas instituições sociais encontram dificuldade para incluir em seus orçamentos despesas advindas de sua participação no FCES. Este cenário é agravado por uma percepção de certo modo negativa sobre a eficácia e efetividade da ação do Fórum. Algumas instituições brasileiras não conseguem vislumbrar vantagens em participar dessa instância do Mercosul que justifiquem arcar com os custos dessa participação, como foi o caso da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência). Esta entidade foi convidada pelos integrantes do FCES a tornar-se membro. Depois de participar em duas reuniões da seção nacional, a SBPC informou sua decisão em não mais participar, alegando não possuir recursos para acompanhar os seus trabalhos, pois isto não estaria entre suas prioridades.

O FCES tampouco conseguiu criar objetivos comuns capazes de aglutinar os diferentes setores em torno de algumas questões. Permaneceram as divergências e a falta de consenso, que tendem a se agravar sob a nova lógica de funcionamento desse órgão, especificamente com a prática adotada nas últimas reuniões de definir os temas por setores (empresários, trabalhadores e diversos). Reproduzem-se desta forma, por exemplo, as posturas presentes no SGT-10 entre o setor empresarial e os sindicalistas, com a diferença que nessa esfera o governo age como parâmetro de definição dos temas, enquanto no FCES esta situação leva à multiplicação deles.

As divergências não só impossibilitaram o consenso e a definição de objetivos comuns, como também atrapalharam a formulação de uma agenda de trabalho própria. Ou seja, os debates no FCES foram conduzidos pelas demandas externas, o que é normal num órgão consultivo, e pelas reivindicações dos grupos que o compõem, reproduzindo neste âmbito as mesmas preocupações apontadas em outras instâncias onde participam. No caso do sindicalismo, por exemplo, os temas emprego e qualificação profissional foram muito importantes no debate interno do SGT-10, como no do FCES que “(...)

tanto em 1996 como em 1998, elegeu como uma de suas prioridades a questão do Emprego” (CASTRO, 2000: 116). Em contrapartida, o Fórum conseguiu estabelecer uma relação "mais sadia" com seu discurso legitimador de representante da sociedade.

Após dois anos de funcionamento os sindicatos fizeram um balanço sobre o funcionamento do FCES e concluíram que este “(...) é um instrumento que amplia a presença da sociedade nos espaços de negociação governamental, democratiza mais o processo de negociação do Mercosul e tem permitido aos sindicatos o estabelecimento de uma negociação mais qualificada com os segmentos empresariais” (*Idem*).

Nessa mesma avaliação, os integrantes da CCSCS constataram que o problema de isolamento de outros segmentos da sociedade refletia o baixo empenho dos setores empresariais, que não teriam nenhum interesse na entrada de outras organizações - como ambientalistas, de gênero, direitos humanos e ONGs em geral - pois essas têm um posicionamentos mais progressista e na maior parte das resoluções tenderiam a apoiar os sindicalistas. Ampliar a representação social do FCES, portanto, seria uma necessidade para os representantes dos trabalhadores.

Apesar de suas dificuldades, o FCES posicionou-se sempre em defesa da ampliação de sua participação nas negociações realizadas por outras instâncias do Mercosul, na qualidade de observador, procurou aproximar-se de outras instituições para fortalecer suas posições e facilitar o intercâmbio de informações, e, finalmente, criou uma agenda de trabalho adequada às discussões em curso no Mercosul, mostrando em alguns casos capacidade de produzir posicionamentos claros e consensuados sobre esses temas.

CONCLUSÕES GERAIS

O propósito desta tese foi verificar como os atores sociais participaram do processo de integração por meio de seus representantes, fossem eles grupos de interesse (as centrais sindicais) ou políticos (os parlamentares membros da CPC). A análise desenvolveu-se levando em consideração os resultados do Mercosul ao longo do tempo - capítulo 2 -, expondo sempre que possível a posição dos governos. A razão disso está na nossa opção teórica, pois supomos que os grupos influentes conseguiriam refletir suas demandas e objetivos nas decisões governamentais, ao serem parte do grupo de formuladores da preferência nacional, a partir da qual os Estados definem seus interesses e a sua pauta de negociação externa.

No caso do Mercosul, verificamos três aspectos centrais da política externa brasileira: em primeiro lugar, a concentração de sua formulação no Ministério das Relações Exteriores; em segundo, a defesa do intergovernamentalismo; e, finalmente, uma grande preocupação com os aspectos democráticos da integração e sua legitimidade.

Desde 1985, a política brasileira de integração regional foi uma atribuição do Ministério das Relações Exteriores, tendo este um papel significativo no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul. A explicação é dada pela sua tradição e respeitabilidade como o órgão federal competente nesta questão. Não há um questionamento, dentro ou fora do governo, sobre o papel que o Itamaraty exerce na formulação e no direcionamento da política de inserção internacional do Brasil.

Nossa pesquisa demonstrou que não se concretizaram no Estado e na sociedade brasileira perspectivas contrapostas ou alternativas à atual estratégia defendida pelo referido ministério, cuja principal característica foi a cautela: dar os passos possíveis e, antes de avançar para outros patamares, consolidar os já alcançados.

Embora as centrais sindicais manifestem constantemente seu descontentamento com o direcionamento do processo e questionem as opções assumidas pelos governos, não foram capazes de formular uma proposta de integração alternativa viável, contentando-se em tentar alterar alguns aspectos do modelo vigente. Já os parlamentares, exceto aqueles pertencentes aos partidos de oposição, aprovam o modelo de integração

adotado pelos governos. Os políticos reivindicam apenas uma maior capacidade de intervenção, que em seus discursos seria atendida com a criação de um Parlamento do Mercosul.

A criação de um Parlamento ou qualquer outro tipo de instância com caráter supranacional (como já foi muitas vezes proposto pelas centrais sindicais) enfrenta forte resistência dos governos. A estrutura decisória do Mercosul apóia-se sobre a negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu. Entramos aqui no segundo ponto central da estratégia brasileira para o Mercosul: as justificativas em defesa do intergovernamentalismo (compartilhadas em boa medida pelos argentinos), apontam para os riscos resultantes de uma estrutura supranacional, devido à sua autonomia em relação aos Estados, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A perspectiva do Brasil, razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa, ao menos por ora, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental, fazendo as adequações necessárias de acordo com as necessidades que surgem com o avanço da integração.

Essa posição gerou desconforto nos representantes sociais, pois tanto as centrais sindicais, como os parlamentares, têm como reivindicação principal a ampliação da institucionalização com a criação de órgãos com capacidade decisória e autônomos em relação aos representantes do Poder Executivo.

Para os parlamentares, o fortalecimento de sua intervenção no Mercosul passa necessariamente pela criação de um Parlamento regional, aos moldes do europeu. Porém, essa instituição está inadequada à atual conjuntura desse processo, forçando os parlamentares a defenderem a idéia de implementar um Mercosul Máximo.

A mesma tendência verificou-se no movimento sindical, que buscou a todo o momento conferir um caráter supranacional às instâncias de participação das centrais sindicais. Foi assim durante a elaboração da Carta Social, na formulação do FCES e na discussão para a constituição da Comissão Sócio-laboral.

A defesa da supranacionalidade, neste caso, está fortemente ancorada na crítica do movimento sindical ao atual processo de integração, por considerá-lo concentrada apenas nas questões comerciais, deixando de lado aspectos importantes como a melhora

da qualidade de vida das sociedades envolvidas. Os sindicalistas rebatem a atual estratégia do Mercosul, propondo um modelo centrado nas preocupações sociais, que chamamos em nosso trabalho de Projeto Bolivariano de Integração.

Embora ambos os grupos critiquem o modo como o processo de integração está sendo conduzido, ressaltando a ausência dos representantes da sociedade nas decisões, suas estratégias de atuação foram bem diferenciadas, assim como o seu envolvimento no processo.

A idéia de uma integração mais ampla parece rondar os representantes sociais, mas ainda não foi incorporada pelos governos. No seu início o processo tinha um caráter mais amplo e claramente influenciado pelo modelo europeu. Hoje o contexto é bem diferente, a integração está cada vez mais condicionada pelas políticas nacionais de estabilização. Ao invés de centrar sua atenção na questão da promoção do desenvolvimento, os governos preocupam-se apenas com a atração de capitais, estratégia que tende a acirrar as rivalidades entre os países, transformando-os de parceiros em competidores no cenário internacional (SIMOENS, 2000).

Isto foi constatado na última Reunião de Presidentes do Mercosul (30 de junho de 2000) quando decidiu-se avançar na integração regional a partir do relançamento do Mercosul, mas cuja agenda "(...) põe como objetivo primeiro o alcance da estabilidade monetária e fiscal, como previsto nos acordos com o FMI. E no produtivo e comercial, se propõe nova queda de tarifas e a integração de cadeias produtivas para transformar o bloco em uma base exportadora. (...) É demagogia falar de melhora social sem propor medidas de geração de emprego, de melhor de distribuição de renda e manter o corte de direitos e de gastos sociais" (CORREIO SINDICAL MERCOSUL, 2000)⁶⁰.

Em um contexto deste tipo as iniciativas para o aprofundamento da integração ficam debilitadas e vagas, não há uma percepção clara de quais serão os objetivos de longo prazo ou os interesses mais amplos no Mercosul. A proposta de relançamento não traz novidades relevantes, ficando limitada à solução dos atuais conflitos e à criação de mecanismos para minimizar a emergência dos mesmos.

A CCSCS foi bastante perspicaz em sua análise sobre a proposta governamental de relançamento do Mercosul, apontando que "(...) depois de seis meses de negociações

⁶⁰ Tradução livre.

o Relançamento se resumirá ao estabelecimento de um cronograma de metas comuns para os níveis de déficit fiscal, dívida pública e inflação - ou seja, como cumprirão com as medidas de ajuste determinadas pelos acordos com o FMI - e para o aprofundamento da integração aprovarão uma agenda de onze pontos que envolve acesso a mercados, agilização dos trâmites de fronteira, incentivo aos investimentos na produção e às exportações, nova regulamentação para as zonas francas e regimes de convergência tarifaria temporários" (CCSCS, 2000).

Por outro lado, os governos permanecem insensíveis a esses reclamos e reafirmam sua preocupação em apenas dialogar com a sociedade. O Brasil como atual presidente do Mercosul e responsável por dar início ao relançamento, tem uma proposta clara em relação aos representantes sociais: sua idéia é aumentar a participação da sociedade civil nos diálogos sobre a integração, como afirmou o Emb. Botafogo Gonçalves por meio dos organismos já existentes, havendo uma consolidação nas suas relações, com maior troca de informações. "Temos que chamar o setor privado para saber os problemas práticos que ele enfrenta. Esses temas não podem mais ficar para depois. Não basta fazer acordos entre governos" (MANCINI, 2000).

Essa disposição para um maior diálogo já representa um grande avanço, pois este foi bastante débil no Mercosul. O Deputado Couriel, do Uruguai, expressou de forma clara essa debilidade, quando afirmou que "(...) as relações do Executivo-Legislativo são totalmente assimétricas, quem manda é o Executivo. O Mercosul aqui não se discutiu. Você votava o Tratado. Não houve chance de modificá-lo. (...) Ao Parlamento não vem ninguém falar sobre coisas importantes do Mercosul e os partidos não pesam absolutamente nada" (COURIEL, 1999)⁶¹.

A falta de diálogo, de troca de informação e de cooperação não ocorre apenas entre as instâncias decisórias e consultivas do Mercosul, é um problema generalizado: as centrais sindicais não conseguem disseminar a discussão sobre integração e Mercosul entre seus filiados; os partidos têm dificuldade de assimilar essas questões na sua agenda de prioridades e o Congresso não o considera como um tema ligado às suas atribuições.

A participação das centrais sindicais na maior parte do tempo, se deu como reação às políticas e propostas governamentais. Primeiro, porque o tema Mercosul no

⁶¹ Tradução livre.

Brasil teve pouca importância na estratégia política interna das centrais, repercutindo debilmente na opinião pública, sendo esta uma falha do movimento sindical, pois não conseguiu utilizá-lo como um elemento mobilizador ou como um fator de fortalecimento político.

Em segundo lugar, porque o Estado continua a ser o seu principal interlocutor. Na verdade, as negociações diretas com o governo continuaram a ser o elemento central da ação sindical. Com o governo continua a ser a referência básica de sua atuação, sua participação no Mercosul em geral não foi propositiva, e sim de reação a um fato dado.

O processo de integração foi anterior ao Tratado de Assunção mas não houve manifestação explícita do movimento sindical com relação a isso. Além do mais, a proposta de criação do SGT-11 não foi formulada pelas centrais, mas pelo próprio governo por meio do Ministério do Trabalho. Os sindicalistas apenas pressionaram por sua aprovação. Na verdade, as centrais iniciaram sua participação sem uma noção exata do que isso significaria.

Estas constatações são corroboradas pela afirmação da assessora da CUT sobre a lógica da participação das centrais sindicais: "(...) quem nos organizou foi o Estado" (CASTRO, 1995), referindo-se ao fato dos sindicalistas não terem se mobilizado, nem se reunido quando o governo não convocou reuniões para discussão da integração durante o ano de 1995. Recentemente algumas atitudes sindicais apontam para uma mudança nessa situação.

Apesar disso, em determinados momentos as centrais foram capazes de assumir uma postura propositiva e não meramente reativa, aproximando-se mais de uma atitude de "*militância de inovação*" do que de "*militância de oposição*" (ALLEN, 1990)⁶². Esta mudança ocorreu principalmente na segunda fase do Mercosul quando as centrais sindicais perceberam uma continuidade no descaso dos representantes governamentais em relação às suas propostas e, especialmente, no modo como estes entendiam o seu papel no processo de integração.

⁶² Para Allen (1990), a "militância de oposição" refere-se à "tradicional, defensiva e anti-capitalista militância de oposição, incapaz (ou não desejosa) de formular alternativas ao *statu quo* capitalista". O autor define a "militância de inovação" como o "uso da mobilização sindical com o objetivo de formulação de iniciativas propositivas".

No início de 1995, o movimento sindical avaliou de forma negativa sua atuação no Mercosul até aquele momento, pois não conseguira concretizar suas propostas, influenciar os rumos do processo e promover no âmbito nacional e sindical, uma discussão sobre integração, de forma a despertar na sociedade o interesse por intervir nesse processo.

Como vimos no capítulo 4, foram várias as razões para não atingir seus objetivos: amplitude de suas propostas, desvinculação de suas demandas da agenda negociadora dos governos, concentração dos trabalhos em temas técnicos e a fragilidade política do movimento sindical naquele momento.

Porém, o principal motivo do movimento sindical não ter conseguido atingir seus objetivos mais ambiciosos no Mercosul foi por não dispor de qualquer instrumento de barganha em relação aos governos do bloco regional e em virtude da pressão sindical estar diretamente relacionada à sua capacidade mobilizadora.

Esta capacidade variou bastante nos países do Mercosul, mas foi débil de maneira geral. O trunfo principal das centrais no Mercosul era precisamente o fato de estarem participando do processo de integração regional, conferindo-lhe maior grau de legitimidade. É difícil, entretanto, considerar este como um elemento de barganha real (CASTRO, 1996).

Outro fator que prejudicou a atuação sindical no Mercosul foi a disparidade entre os interesses das centrais, que tiveram dificuldade para formular objetivos comuns, porque às vezes o benefício de uma delas, significava fortes perdas para as demais. Um fato interessante é que as discussões técnicas acirraram estas disputas ao evidenciarem as diferenças entre os países e ao expor as desvantagens de cada um em relação a determinados temas.

Em contrapartida, as discussões políticas foram fatores de aproximação, devido à sua fundamentação em princípios e valores que, de modo geral, são aceitos por todas as centrais sindicais. É neste sentido que os representantes sindicais tentam atuar hoje no FCES, a fim de direcionar os debates para aspectos mais políticos, com que poderão ter maior possibilidade de assimilação e interesse por parte da sociedade. Esta é a estratégia para promover uma mobilização mais ampla e efetiva que garanta a incorporação real da questão social dentro do processo de integração regional.

O descontentamento sindical foi com os resultados, porque estes não condiziam com os esforços realizados: as centrais foram os atores sociais que mais se mobilizaram e intervieram nas negociações do Mercosul, estando presentes em mais de um SGT e realizando reuniões periódicas para discutir propostas e estratégias no âmbito da CCSCS. Sua expectativa era, a partir de Ouro Preto, ganhar mais espaço de negociação e intervenção, com a assimilação de suas propostas na agenda dos governos.

Ao invés disso, constatou-se o oposto. “Depois de Ouro Preto, em 1995, o processo de implementação do Mercosul passou por uma forte flexibilização e a agenda institucional, que poderia viabilizar um aprofundamento do processo de integração, foi esvaziada, ficando as negociações entre os governos resumidas a acordos comerciais para a conclusão da União Aduaneira. Negociações das quais o sindicalismo estava excluído. Isso enfraqueceu temporariamente a articulação sindical” (CASTRO, 2000: 113).

O impasse gerado por essa situação, exposto no capítulo 6, foi superado porque apesar do sindicalismo não fazer parte da coalizão de apoio aos interesses do governo estava contemplado em suas preocupações porque:

a) os governos não queriam que as resistências sindicais pudessem representar um obstáculo maior à integração, e de alguma forma tentaram "compensar" esse setor permitindo-lhe o acesso à estrutura institucional do Mercosul;

b) a participação sindical dentro do processo representava um elemento de legitimação "democrática" do mesmo. Os sindicatos sabiam a importância deste ponto e o utilizaram no momento adequado.

Portanto, o fato do SGT-11 ter sido criado logo após a assinatura do Tratado de Assunção representa o reconhecimento, dos governos, sobre a centralidade da questão social no Mercosul (RIBEIRO, 1996) ou, pelo menos, da necessidade de incorporar possíveis oponentes e garantir legitimidade social.

Neste ponto, voltamos à questão das preocupações governamentais, onde a democracia é um aspecto central, pois ela garante a legitimidade de suas decisões e serve como instrumento para minimizar as mobilizações contrárias à integração.

A percepção dos governos é que a integração regional tem impacto crescente no cotidiano da sociedade, gerando efeitos negativos. Os grupos econômicos, sociais e políticos (públicos e privados) com interesses prejudicados no Mercosul procurarão de

alguma forma, buscar vantagens para amenizar suas perdas em detrimento de todo o processo de integração. No caso europeu, os governos adotaram políticas compensatórias para amenizar esses "custos da integração". Não existe nada desse tipo no Mercosul.

Aqueles que são prejudicados procuram solucionar seus problemas a partir de seus representantes, sejam eles políticos ou grupos de interesse. Como constatamos nesta pesquisa, nenhum deles possui capacidade real de influência no Mercosul, portanto, utilizam os canais nacionais de barganha e pressão ou questionam a validade do processo de integração.

Nossa análise mostra que a forma atualmente de representação dos interesses públicos e privados das sociedades no Mercosul está se tornando inadequada à medida que este processo ganha maior profundidade, pelo fato de não propiciar canais eficazes para a sua representação, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas. Ressurge o debate sobre as instituições do Mercosul: o governo defende a continuidade do intergovernamentalismo, e os representantes sociais pressionando por ampliações no sentido do supranacionalismo.

Apesar desses obstáculos, as centrais sindicais, obtiveram relativo sucesso ao conseguir introduzir na pauta governamental assuntos de seu interesse. Estes foram incorporados na estratégia política dos governos e nas suas opções dentro do processo de barganha interestatal, como no caso da Carta Social.

Ao longo dos anos as centrais sindicais acumularam capacidade técnica relevante. A própria CCSCS já havia observado em 1992 que por meio dela atingiram-se "(...) níveis de coordenação e articulação inéditos na história dos movimentos sindicais de nossos países" (CCSCS, 1992). Fator particularmente importante foi sua capacidade de agir de forma conjunta, apesar das diferenças, tanto do ponto de vista do perfil e setores que representam quanto da história e das posições políticas por elas defendidas (CASTRO, 1995 e 1996; MARTINS, 1996; MONTEIRO, 1996; TESCH, 1996).

Apesar deste aspecto positivo, o saldo da participação dentro da integração foi prejudicado pela sua dificuldade de traduzir a participação sindical no SGT-10 e no FCES em dividendos políticos. Isto é explicado por três fatores:

a) a importância do Mercosul foi percebida muito mais pela assessoria que pelos dirigentes sindicais, dificultando uma atuação mais propositiva e maior participação. O Mercosul nunca foi um tema central, por exemplo, da agenda da CUT (CASTRO, 1996);

b) ao aceitarem no início uma discussão mais técnica, as centrais sindicais perderam os elementos de negociação política, impedindo-as de formular uma agenda capaz de se traduzir facilmente em visibilidade, porque os temas tratados eram muito restritos e específicos;

c) a discussão do Mercosul ficou restrita aos grupos que fazem parte da cúpula de dirigentes sindicais (que participam oficialmente das negociações) e aos seus assessores; no caso argentino e brasileiro, devido à incapacidade de articulação interna do movimento sindical e de mobilização de suas bases para que os temas fossem discutidos de forma mais ampla. As decisões sindicais não passaram por debates com suas bases, embora exista um grande esforço por divulgar o Mercosul. O mesmo vale em relação ao restante da sociedade, especialmente outros grupos de interesse que poderiam participar do FCES.

No caso dos parlamentares a situação é um pouco mais difícil porque eles não conseguem assimilar nas agendas partidárias o debate sobre a integração regional e a formulação de política externa, nem estabelecer uma relação mais permanente entre os partidos da região, tal como ocorre de forma bastante eficaz entre as centrais sindicais.

“Politicamente não vejo um processo de alianças ou confluências regionais, nem o vislumbro no curto prazo. Existe uma tentativa em alguns dos documentos do Mercosul e no próprio Tratado, que prevê a existência do Parlamento, por exemplo. (...) Isto, porque todos os partidos políticos têm uma visão totalmente nacionalista e a opinião pública, em nossos países, para bem ou para mal, também é ainda muito nacionalista ” (RICALDONI, 1997)⁶³.

A CPC não gerou aproximação entre os parlamentares e, muito menos entre os partidos políticos. A aproximação, quando existe, está fundamentada nas relações pessoais e não serve para consolidar os trabalhos da comissão. “Existem certos contatos, mas em minha opinião não foram importantes. (...) Não vemos que tenham obtido uma

⁶³ Tradução livre.

presença importante de afinidades com outros partidos políticos" (MACHINENA, 1997)⁶⁴.

No caso brasileiro, mas que em nossa pesquisa verificamos repetir-se nos outros Estados também, a CPC não adquiriu importância no Congresso, tendo o mesmo tipo de problemas que os integrantes do SGT-10: conseguir que seus trabalhos e negociações ultrapassem os limites da comissão e consigam ganhar maior visibilidade na sociedade.

Diferentemente do que ocorreu com os sindicalistas, a mobilização parlamentar foi muito pequena, especialmente durante o período de transição. Isto não ocorreu por limitações impostas pelo Poder Executivo, especialmente por sua diplomacia, como supomos em nossa hipótese principal. Embora nossas suposições estejam corretas, os governos resistem à idéia de abrir a outros grupos a possibilidade de intervir no processo decisório e na condução do Mercosul, elas não são suficientes para explicar a débil participação parlamentar até o momento.

O motivo central disso está, na verdade, na primeira hipótese derivada: os parlamentares da CPC, com algumas exceções, assim como o restante dos membros do Congresso Nacional não consideram o Mercosul e a formulação da política externa brasileira assuntos de sua competência. Na visão da grande maioria essas questões devem ser tratadas pelo Poder Executivo, fazendo-se consultas ao Parlamento.

Assim sendo, a idéia de criar um Parlamento no Mercosul vai muito além da discussão sobre intergovernamentalismo e supranacionalidade, estando diretamente ligada com o papel e as funções do Congresso no tocante à política externa. A constituição de um órgão desse tipo ultrapassa a esfera da CPC e da estrutura institucional, exigindo mudanças amplas e complexas que dificilmente poderão ocorrer no médio prazo, como pretendem alguns parlamentares.

Essa constatação não invalida ou minimiza a postura atual da CPC de defesa do Mercosul Máximo e seu apoio ao que os governos vem chamando de seu Relançamento. Este poderá ser um ponto de partida para a promoção das mudanças. Contudo, uma alteração na lógica de participação atual dos parlamentares, e mesmo do Congresso, está intimamente ligada à visibilidade da integração para a sociedade brasileira, seja por seus efeitos ou pelo trabalho dos grupos organizados em divulgar melhor essa questão.

⁶⁴ Tradução livre.

Os Congressos Nacionais dos países do Mercosul estão sendo questionados sobre a sua maneira tradicional de atuar no tocante à formulação da política externa, centrando-se a crítica no desequilíbrio de poder em relação ao Executivo. Se olharmos de forma mais restrita apenas para o Congresso brasileiro, verificamos que este mantém-se distanciado das questões internacionais e dificilmente esses temas entram com importância na sua agenda interna. Um indicador disso é a pouca importância conferida às Comissões de Relações Exteriores. Geralmente os assuntos de política externa brasileira são tratados por elas sem haver um debate no seu interior e nem no Plenário.

Esse distanciamento dos parlamentares foi possível até o momento porque é difícil vislumbrar internamente os efeitos da conjuntura internacional, quando a de economia é fechada, como era no Brasil há uma década atrás. Com a abertura comercial e a criação do Mercosul essa situação se alterou e os impactos são cada vez mais evidentes.

Os parlamentares são questionados sobre esses impactos, mas nem sempre estão preparados ou os entendem. Sua lógica de atuação e de relação com o Poder Executivo os deixa marginalizados dessa discussão. Em alguns casos, os legisladores buscam por iniciativa própria aprimorar seu conhecimento sobre essas questões, mas não existe no Congresso brasileiro um funcionamento virtuoso que lhe permita acumular conhecimento ao longo do tempo.

Na maioria das vezes os parlamentares acompanham os processos sem intervir de forma efetiva no seu andamento. Como verificamos no Mercosul, ainda quando esse fenômeno provoca alteração no cotidiano de seus eleitores, forçando-os a posicionarem-se em relação à integração e a defender determinadas posturas, não há uma visão mais aprimorada do contexto externo, levando-os às vezes a adotar posturas protecionistas ou contrárias aos interesses do Mercosul.

No caso das centrais sindicais a situação é um pouco diferente porque algumas estão criando uma assessoria especializada para acompanhar as negociações. Os efeitos da abertura do mercado (que muitos no Brasil confundem com globalização) foram muito mais intensos e palpáveis para estas, facilitando a definição de objetivos e de uma agenda de reivindicações.

O interesse parlamentar pelo Mercosul aumentou nos últimos anos, em parte impelidos pelo agravamento dos problemas sociais. Existe uma forte demanda na sociedade por solução desses temas, acompanhada de um questionamento de qual seria o papel do Mercosul nisso. Isto é, há dúvidas sobre os benefícios promovidos pela integração no Brasil e se são suficientes ou importantes para a superação dessas questões nacionais.

Não há uma resposta definitiva, apenas um certo consenso geral de que, tal como ocorreu na Europa, a integração regional tende a favorecer os países envolvidos. No caso do Cone Sul, esses efeitos benéficos são bastante fluídos e prevalece nos momentos de tensão a percepção negativa. Tornou-se comum na imprensa e no meio acadêmico trabalhar com a idéia do fim do Mercosul, seja porque não surtiu os efeitos esperados ou porque será "tragado" pela ALCA.

A explicação, no entanto, está longe disso. O Mercosul é questionado porque o "assinado" ainda não foi incorporado no cotidiano, permanecendo como uma "lei que não pega". Nesse sentido, o papel dos parlamentares é crucial, pois enquanto estes não assimilam na sua agenda um debate constante e aprofundado sobre a integração dificilmente acompanharão a realidade e os seus efeitos.

Essa constatação nos remete a outra hipótese da pesquisa, também comprovada: as demandas da sociedade brasileira relativas ao Mercosul não foram canalizadas no processo por meio da atuação parlamentar.

O caso do movimento sindical é distinto, porque sua pauta de reivindicações já era uma expressão de demandas. Embora não tenham sido atendidas como desejavam, as centrais sindicais conseguiram avanços significativos.

Os parlamentares dialogaram com grupos da sociedade e, em alguns momentos, assumiram a posição de porta-vozes de suas demandas e inquietações, mas não foram seus representantes nas negociações. Drummond demonstrou em sua análise que: "A pesquisa realizada quanto aos discursos parlamentares no período 1991-1994 acusa pouca movimentação dos segmentos industriais no Parlamento com vistas ao projeto integracionista. Quatro setores se manifestaram: setor automotivo, informática, eletroeletrônicos, e indústria química" (DRUMMOND, 1995: 106). "Para todos estes segmentos da indústria nacional, a maior preocupação cingia-se à questão do regime de

origem, (...) As entidades representativas dos setores de informática e automotriz parecem ter alcançado, pelo menos em parte, o seu objetivo, ao serem excluídos da união aduaneira⁶⁵” (*Idem*: 114). Esse sucesso foi consequência dos trabalhos realizados pelo SGT-7, e não pela intervenção da CPC.

Outro ponto que deve ser ressaltado é a democracia. Qual o tipo de democracia está se consolidando no Brasil, onde o Parlamento fica subordinado ao Poder Executivo e não tem capacidade de interferir eficazmente na política externa que este implementa? Esse argumento tende a ganhar força entre os parlamentares conforme as pressões sociais se intensificam e estes sentem maior necessidade de intervir, tal como ocorreu com as centrais sindicais.

O valor democracia é compartilhado pelo bloco regional, mas sua aplicabilidade formal ocorre apenas no âmbito nacional, tendo sido de difícil implantação nas estruturas institucionais do bloco regional. Isto foi um elemento que contribuiu para a percepção negativa do Mercosul. Uma apreciação positiva do papel da cláusula democrática nas relações entre os países, coexiste com a crescente sensibilidade em relação ao chamado déficit democrático.

Nas palavras de Kjeld Jakobsen, Secretário de Relações Internacionais da CUT - Brasil: “O problema do Mercosul é sua baixa institucionalidade. Para que o bloco se consolide, é preciso que ele saia de um acordo meramente comercial e se integre política e socialmente” (VASCONCELOS e ALMEIDA, 2000).

Essa posição encontra ecos no Congresso Brasileiro. O senador Lúdio Coelho, por exemplo, expôs essa mesma preocupação em um discurso proferido no Plenário do Senado Federal, ao afirmar que: "Ontem, na Comissão de Relações Exteriores, tive oportunidade de afirmar que o Senado Federal tem se limitado à honrosa atribuição de aprovar acordos e indicações de embaixadores, mas pouco ou nenhuma influência tem exercido sobre o encaminhamento da política externa do nosso País. Considero que é necessária urna participação mais efetiva do Senado brasileiro no encaminhamento da política externa do nosso País. Nos Estados Unidos, a Comissão de Relações Exteriores do Senado é fortíssima, pois exerce influência direta sobre os rumos da política externa.

⁶⁵ Os bens de informática entrarão na TEC em 2006, enquanto o setor automotriz foi regido por um regime especial até o final de 2000.

Aqui não temos participação alguma. Exemplo disso foi o que aconteceu há dois ou três dias, quando da assinatura de um pré-acordo com as nações andinas: não tivemos nenhuma participação, o Congresso Nacional não foi informado sobre nada" (COELHO, 1998).

É interessante apontar que durante o período no qual presidiu a CPC a postura e atuação do senador foi exatamente o oposto desse discurso. Confirmado no seu depoimento (COELHO, 2000), onde reiterou sua crença de que o Mercosul é um assunto do governo e seus diplomatas.

Constatamos em nossa pesquisa que o papel dos representantes sociais foi limitado no Mercosul e pouco influente no seu processo decisório. Alterações nessa situação dependem de um maior envolvimento, no caso parlamentar, e para as centrais sindicais da aproximação com outros grupos da sociedade, fortalecendo suas posições.

Para que estes grupos pudessem influir nos rumos da integração deveriam, segundo nossa perspectiva teórica, tornar-se elementos centrais na formulação da preferência nacional, o que não ocorre. No caso dos parlamentares, a situação é um pouco diferente, pois muitos deles fazem parte da coligação de apoio ao governo. No entanto, não são relevantes na formulação da política externa que engloba entre outras questões, o Mercosul.

A participação dos representantes da sociedade no processo de integração no Cone Sul é, sem dúvida, um elemento necessário para a democratização do Mercosul. Porém, não é suficiente. A democracia pressupõe a possibilidade do conflito de interesses e da disputa equilibrada, em termos de poder, entre as partes (CASTELLS, 1999). No Mercosul isso não acontece, havendo claramente um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo. Essa realidade, segundo as constatações desta pesquisa, está sendo crescentemente questionada, mas ainda é cedo para se vislumbrar se estas pressões serão capazes de promover mudanças profundas no sentido da democratização.

BIBLIOGRAFIA

Fontes Primárias

- ATA PARA A INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA, 29/07/1986.
- CGT (Argentina). "Propuesta de las Centrales Sindicales del Cono Sur a la Estructura Institucional del MERCOSUR". Asunción: Mimeo, 1994.
- CIOSL-ORIT. "Mercosur: Seminario sobre Carta Social realizó Coordinadora Sindical" in *Nuevos Rumbos, año IX, n° 4*. México: ORIT, 1993.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, *V Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Acta n° 01/95*. Assunção: 02 a 05/08/1995.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. "Regulamento" in ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.). *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. *Atas das Reuniões*. 1991-2000.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. "Audiência Pública: O Setor Primário no Mercosul". Brasília. 17/11/1993.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL/SEÇÃO BRASILEIRA. *Mercosul. Introdução e Desenvolvimento*. Brasília: Senado Federal, 1998.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- CMC. *Ata da X Reunião*. Buenos Aires, 24/06 e San Luis 25 e 26/06/1996.
- CMC. *Atas*. 1991-2000.
- COMISSÃO DE PARLAMENTARES. "Projeto de Resolução da Comissão de Parlamentares Anexa ao VII Foro de São Paulo". Porto Alegre: 30 e 31/07/1997.
- CCSCS. "Conclusões e Recomendações" em *Conferência Regional de Integração Latino-Americana*. Buenos Aires: 1991.
- CCSCS. *Carta de las Centrales Sindicales a los Presidentes de los Paises Del Mercosur*. Montevidéo: 1992.
- CCSCS. "Memória Taller Subgrupo de Trabajo no. 11" in *Seminario Evaluación del Proceso de Integración MERCOSUR*. Montevidéo: 1992.

- CCSCS. "Carta de los Derechos Fundamentales Del MERCOSUR: Propuesta de los Trabajadores" *Revista de Relaciones Laborales en America Latina - Cono Sur (RELASUR)*. n° 3. 1993.
- CCSCS. *Declaración de la AFL-CIO y la Coordinadora de Centrales Sindicales Del Cono Sur*. Buenos Aires: 9 de março de 1994.
- CCSCS. "Nota Informativa sobre el Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales". Apresentado na *Conferência "Desarrollo Económico y Derechos Laborales"*. Panamá: CIOSL-ORIT, abril de 1994.
- CCSCS. Última Intervenção das Centrais na Última Reunião do Subgrupo 11. Montevideú: Mimeo, 31 de agosto e 1º. de setembro de 1994.
- CCSCS. *Propuesta de las Centrales Sindicales Del Cono Sur a la Estructura Institucional Del Mercosul*. Assunção: Mimeo, 9 de outubro de 1994.
- CCSCS. "Participación Sindical en el Mercosur". Colaboración con la *Conferência CIOSL-ORIT-BID "Concertación para el Desarrollo, Democracia y Equidad"*. Caracas: 26-27 de janeiro de 1995.
- CCSCS. "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional Del Mercosur. Protocolo de Ouro Preto". *Foro Estructura Institucional Del Mercosur*. Montevideú: FCES, 3 - 4 de maio de 1995.
- CCSCS. *Conclusiones Del Foro "Estructura Institucional del MERCOSUR"*. Montevideú: FCES, 3 - 4 de maio de 1995.
- CCSCS. "Relançamento do Mercosul. Declaração da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul". Montevideú: junho de 2000.
- COELHO, Lúdio. "Discurso no Plenário do Senado Federal", disponível no site do Senador. Brasília: 17/04/98.
- CUT. "Resolução" em 4º Congresso Nacional da CUT. São Paulo: CUT, 1991.
- CUT. *Elementos para a Estratégia da CUT no Mercosul*. São Paulo: CUT, 1992..
- CUT. "Resolução" em 5º Congresso Nacional da CUT. São Paulo: CUT, 1994.
- DECLARAÇÃO DE IGUAÇÚ, 1985.
- FCES. *Acta de la 1ª Reunión Preparatoria del Foro Consultivo Económico-Social*. Montevideú: 29 - 30/04/1996.

- FCES. *Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*. Buenos Aires: 31/05/1996-a.
- FCES. *Ata da II Reunião do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*. Rio de Janeiro: 31/10 a 01/11/1996-b.
- FCES. *Ata da IV Reunião do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*. Montevideú: 04 e 05/09/1997-a.
- FCES. *Ata da V Reunião do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*. Montevideú: 12 e 13/12/1997-b.
- FCES. *Ata da VI Reunião do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*. Buenos Aires: 04 e 05/05/1998-a.
- FCES. *Ata da VII Reunião do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul*. Buenos Aires: 22 e 23/07/1998-b.
- FORO DE SÃO PAULO. *Projeto de Declaração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo*. Porto Alegre: 30 e 31/07/1997.
- GMC. "Regimento Interno" in ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.
- GMC. *Atas*. 1991-2000.
- INSTITUTO PROGRAMÁTICO DE LA ALIANZA. *Guia de Políticas*. Buenos Aires: 1999.
- MENEGUELLI, Jair. *Carta a Celso Amorim, Ministro de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*. São Paulo: CUT, 1994.
- OCDE. *Globalization of industry, overview and sector report*. Paris: OCDE- Publication Service, 1996.
- OLIVEIRA, Inocêncio. *Discurso de Abertura da Audiência Pública O Setor Primário no Mercosul*. Brasília: Comissão Parlamentar Conjunta, 17/11/1993.
- PT. *Notas sobre o Processo de Integração do Mersocul*. São Paulo: 1995.
- PT. *Carta de Curitiba, Primeiro Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul*. Curitiba: 25/09/1993.
- SB/FCES. *Regimento Interno da Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul*. Brasília: 27/03/1996-a.

SB/FCES. *Atas*. 1996-2000.

SGT-10. *Atas*. 1995-2000.

SGT-11. *Atas*. 1992-1994.

TRATADO DE ASSUNÇÃO in ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.

TRATADO DE INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASIL - ARGENTINA in ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.

Entrevistas

CARNEIRO, Dirceu. Brasília: Abril de 1994. (Senador / PSDB - SC)

CASTRO, Maria Silvia Portella de. São Paulo: Fevereiro de 1996. (CUT - Brasil)

COELHO, Lúdio. Brasília: 10 de agosto de 2000. (Senador pelo PSDB/MS e ex-presidente da CPC)

COSTA FILHO, Antônio Ferreira da. Brasília: 10 de agosto de 2000. (Secretário da Seção Brasileira da CPC)

COURIEL, Alberto. Montevideu: 23 de maio de 1997. (Deputado do Encuentro Progressista - Uruguai)

DRUMMOND, Maria Cláudia. Brasília: 13 de setembro de 2000. (Assessora do Senado Federal e da CPC)

GAIBISSO, Jorge. Buenos Aires: 7 de junho de 1995. (UIA - Argentina)

GARGIULO, Gerardo R. COPAL. Buenos Aires: 1 de junho de 1995.

GENARO, Vitor de. Buenos Aires: 12 de Julho de 1995. (CTA - Argentina)

GRECO, Jorge. Buenos Aires: 22 de maio de 1995. (SMATA / CGT - Argentina)

HERNÁNDEZ, Daniel. Buenos Aires: 5 de junho de 1995. (Fundação Friedrich Ebert / CGT - Argentina)

JARA, Antonio. Buenos Aires: 18 de maio de 1995. (UOM / CGT - Argentina)

LIMA, Ricardo. Brasília: Abril de 1993. (Ministério do Trabalho - Brasil)

LOPES, Ney. Brasília: 12 de setembro de 2000. (Deputado Federal / PFL - RN)

LOSANO, Cláudio. Buenos Aires: 8 de junho de 1995. (IDEP / ATE - CTA - Argentina)

MACHADO, José. Piracicaba: 01 de março de 1999. (Deputado Federal / PT - SP)

MACHIÑENA, Jorge. Montevideú: 24 de junho de 1997. (Deputado / Partido Nacional - Uruguai)

MARTINS, Jacinta M. São Paulo: Janeiro de 1996. (CGT - Brasil)

MARTINS, Estevão de Rezende. Brasília: 12 de setembro de 2000. (Professor da UnB e ex-assessor do Senado Federal)

MONTEIRO, Ruth. São Paulo: Janeiro de 1996. (Força Sindical - Brasil)

MUJICA, José. Montevideú: 15 de maio de 1997. (Deputado / Encuentro Progressista - Uruguai)

MULLER, Amaury. Brasília: Abril de 1994. (Deputado Federal / PMDB - SC)

PADRÓN, Álvaro. Montevideú: 26 de maio de 1995. (PIT - CNT - Uruguai)

PAULA, José Alves de. Brasília: Fevereiro de 1996. (Ministério do Trabalho)

PIZZATO, Luciano. Brasília: 13 de setembro de 2000. (Deputado Federal / PFL - PR)

PORTA, Fernando. Buenos Aires: 5 de junho de 1995. (CENIT)

PRATES, Alcides G. R. Brasília: Abril de 1993. (Ministério das Relações Exteriores)

REDECKER, JÚLIO. Brasília: 13 de setembro de 2000. (Deputado Federal / PPB - RS)

RIBEIRO, Haroldo de Macedo. Brasília: Fevereiro de 1996. (Secretário do Ministério das Relações Exteriores)

RICALDONI, Américo. Montevideú: 30 de maio de 1997. (Senador / Partido Colorado - Uruguai)

ROSA, Feu. . Brasília: 13 de setembro de 2000. (Deputado Federal / PSDB - ES)

ROSSETO, Miguel. Brasília: Fevereiro de 1996. (CUT - Brasil)

SANT'ANNA, Marcílio Ribeiro de. Brasília: 10 de agosto de 2000. (Coordenador Adjunto do SGT-10, Ministério do Trabalho e Emprego)

SERRAGLIO, Osmar. Brasília: 12 de setembro de 2000. (Deputado Federal / PMDB - PR)

SILVA, Roque Aparecido. Brasília: Abril de 1993. (Ministério do Trabalho)

SIMOENS, Luiz Afonso. São Paulo: 28 de junho de 2000. (Coordenador do SGT-4 de 1993 a 1997)

- SOUZA, Silvia Rita Oliveira de. Brasília: 13 de setembro de 2000. (Assessora da Deputada Federal Marisa Serrano - PSDB/ MS- atual presidente do Parlamento Cultural do Mercosul, o PARCUM)
- TESCH, Walter. São Paulo: Janeiro de 1996. (Força Sindical)
- TOMADA, Carlos. Buenos Aires: 1º de junho de 1995. (CGT)
- WORCEL, Glória. Buenos Aires: 5 de junho de 1995. (Ministério de Economia)

Fontes Secundárias

- ADLER, Emanuel. "Seizing the middle ground: constructivism in world politics" *European Journal of International Relations Vol. 3, n.º 3*. Londres: Sage Publications, 1997.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação" in *A agenda política e institucional do Mercosul. Aportes para a integração regional. Série Debates, n.º 14*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.
- ALIMONDA, Héctor. " O Mercosul: perspectivas para sociedade e para a política" *Indicadores Econômicos, vol. 20, no. 1*. FEE: maio, 1992.
- ALLISON, Graham T. *La Essencia de la Decisión. Análisis Explicativo de la Crisis de los Misiles en Cuba*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- ALMEIDA, Hamilton. "O papel dos partidos na integração" *Gazeta Mercantil Latino-Americana, Ano 2, n.º 73*. São Paulo: 01 a 07/09/1997-a; p. 05. Entrevista com Eduardo Bauzá.
- ALMEIDA, Hamilton. "Políticos discutem integração" *Gazeta Mercantil Latino-Americana, Ano 2, n.º 73*. São Paulo: 01 a 07/09/1997-b; p. 01.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. " A institucionalização futura do Mercosul: primeiras aproximações" *Boletim de Integração Latino Americana, no. 9*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993-a.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. Rio de Janeiro: Edições Aduaneiras, 1993-b.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo. LTr, 1998.

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro" *Contexto Internacional*, n^o 12. Rio de Janeiro. IRI/PUC, 1990.
- ALMOND, Gabriel. *The American people and foreign policy*. New York: 1950.
- ALVAREZ, Gabriel Omar. "As Famílias de Partidos Políticos" *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, Ano 2, n^o. 75. São Paulo. 14 a 21/09/1997: 4.
- AMARAL JR., Alberto do. "Mercosul: questões políticas e institucionais" in *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI), 1994.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes e PIMENTEL, Renata Prata Saint-Clair. "Iniciativa para as Américas. O Acordo do Jardim das Rosas" in *60 Anos de Política Externa. II Seminário Nacional*. São Paulo. Programa de Política Internacional e Comparada - USP, 1991.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. *O Mercado Comum do Sul e o Contexto Hemisférico*. Mimeo. São Paulo. IEA/USP, 1991.
- ARAÚJO JR., José T. "Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul" *Revista de Economia Política*, vol.11, n^o 2. Rio de Janeiro: 1991.
- ARAÚJO JR., José T. "Os Fundamentos Econômicos do Programa de Integração Argentina - Brasil" *Revista de Economia Política*, vol. 8, n^o 3. Rio de Janeiro: 1988.
- BALASSA, Bela. *Teoria de la integración económica*. Ciudad de México: Hispano Americano, 1980.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. "O impacto do Mercosul sobre o Legislativo brasileiro". São Paulo: mimeo, 1992.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas Instituições e Ordenamento Jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.
- BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo e CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1998.
- BARBOSA, Rubens. *América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 1991.

- BASTOS, Carlos. "Exposição na Audiência Pública O Mercosul e a Revisão Constitucional: a experiência Argentina de privatização". Brasília: Comissão Parlamentar Conjunta, 24/11/1993.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- BONANATE, Luigi. "Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali" in BONANATE, Luigi; CAFFARENA, Anna e VELLANO, Roberto. *Dopo l'anarchia*. Milano: Franco Angeli, 1989.
- BORNHAUSEN, Paulo. "Partidos Políticos e o Mercosul" *Gazeta Mercantil Latino-Americana. Ano 1, n° 44*. São Paulo: 10 a 12/02/1997: 10.
- BRADFORD Jr., Colin I. "Integração Regional e Estratégias de Desenvolvimento num Contexto Democrático" *Política Externa, vol. 1, n° 2*. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada - USP, 1992.
- BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. Londres: Macmillan, 1995.
- CAPUTO, Dante M. e SABATO, Jorge F. "La integración de las Democracias Pobres: oportunidades y peligros". Buenos Aires: Mimeo, 1991.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "Brasil: transformação e reformas" in VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século. Vol. 1*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- CARINI, Patrícia. "Crise entre Poderes" *Gazeta Mercantil Latino-Americana, ano 1, n° 11*. São Paulo: 17 a 23/06/1996: 11.
- CARNEIRO, Dirceu. "O Papel do Parlamentar no Processo de Formação do Mercado Comum do Sul" *Boletim de Integração Latino-Americana. n° 27*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores, 1992.
- CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional: vertente jurídica da globalização*. Porto Alegre: Síntese, 2000.
- CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura - Volume 3. Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Maria S. Portella. *Mercosul e Ação Sindical - Working Paper 19*. Durhan: North South Center, 1994.

- CHADAD, José Paulo Zeetano. Participação no debate: "Globalização e Regionalização no Mercosul: os atores sindicais", organizado pelo CEDEC. São Paulo: 13/08/96.
- CHECKEL, Jeffrey T. "The Constructivist Turn in International Relations Theory" *World Politics*, n^o 50. New York: 1998.
- COELHO, Lúdio. "Editorial" *Informativo Mercosul*, Ano 2, n^o 7. Brasília: Instituto Brasil Século XXI, 1998.
- CORREIO SINDICAL DO MERCOSUL. "Editorial". *Newsletter* patrocinada pela ORIT/CIOLS. 10/12/1999.
- CORREIO SINDICAL DO MERCOSUL. "Los temas sociales siguen afuera de MERCOSUR". *Newsletter* patrocinada pela ORIT/CIOLS.. 10/12/1999.
- CORREIO SINDICAL DO MERCOSUL. "Editorial". *Newsletter* patrocinada pela ORIT/CIOLS. 05/07/2000.
- COSTA, Ligia M. e GRISI, Celso Cláudio de H. *Negociações Internacionais e a Globalização*. São Paulo: LTr, 1999.
- DAHL, Robert A. *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- DRUMMOND, Maria Cláudia. "O Mercosul Político: a Comissão Parlamentar Conjunta" *Boletim de Integração Latino-Americana*, no. 8. Brasília: Ministério de Relações Exteriores, 1993.
- EICHENBERG, Richard C. e DALTON, Russel J. "Europeans and the European community: the dynamics of public support for European integration" *International Organization*, vol. 47, n^o 4. Cambridge: MIT Press, 1993.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1972.
- EVANS, J. "Welfare, security and economic performance – Public Power overview". Paper apresentado na *International Progressive Policy Conference*. Bruxelas: 2 a 5 de março de 1997.
- FERNANDES, Maria Cristina e GRAMACHO, Wladimir. "ACM faz críticas ao Mercosul" *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 20/07/1995.
- FERNÁNDEZ, Uncas. "Sindicalistas Exigem Ação Anti-Desemprego" *GMLA*. São Paulo: 13 a 19/09/1999.

- FERRER, Aldo e LAVAGNA, Roberto. "Mercosul e a Coordenação de Políticas Econômicas" *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 31.. Rio de Janeiro: FUNCEX, 1992.
- FLORES, Alan. Participação na Mesa "A Agenda Trabalhista nas Experiências de Integração" do Workshop *Mercosul e Globalização: os atores sociais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul / CUT, 16/04/1997.
- FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto *Mercosur, Proyecto, Realidad y Perspectivas*. Brasília: Vest-Com, 1997.
- FONSECA JR., Gelson. "Notas sobre o processo de integração e a Ordem Internacional" in *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI), 1994.
- FORTES, Heráclito e PELÁEZ, Carlos Manuel. *A política, a economia e a globalização do Brasil*. Madrid: Aguilar Editores, 1997.
- FREIRE NETO, Rafael. Participação na Mesa "A Agenda Trabalhista nas Experiências de Integração" do Workshop *Mercosul e Globalização: os atores sociais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul / CUT, 16/04/1997.
- FREIRE NETO, Rafael. Participação na Mesa "A Agenda Sindical no Mercosul" do Workshop *Mercosul e Globalização: os atores sociais*. Florianópolis: CEDEC e Escola Sul / CUT, 19/04/1997.
- FRISCHTAK, Cláudio e PESSOA, Cristina. "O Brasil e os mercados dinâmicos e de alta tecnologia" in VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século (Vol. II)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- GARCIA JR, Armando Álvares. "Conflito entre Normas do Mercosul e Direito Interno" *Informativo Mercosul*, Ano 2, no. 6. Brasília: Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta / Caixa Econômica Federal, 1997.
- GM, "Os Tratados e o Poder dos Parlamentos" (editorial). *Gazeta Mercantil Latino Americana*, Ano 2, no. 78. São Paulo: 06 a 12/10/1997:2.
- GÓES, Francisco. "Mais Agilidade nas Leis" in *Gazeta Mercantil Latino Americana*, Ano 1, no. 38. São Paulo: 23 a 29/12/1996: 11.
- HAAS, Ernest B. *Dynamics of international relations*. 1956

- HAAS, Ernest B. "El reto del regionalismo" in HOFFMAN, Stanley (ed.) *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid: Editora Tecnos, 1963.
- HAAS, Ernest B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- HAAS, Ernest. "Capítulo X: Sindicatos Supranacionales" in *Partidos Políticos y Grupos de Presión em la Integración Europea*. Buenos Aires: INTAL, 1966.
- HAAS, Ernest. "Capítulo XI: Partidos Políticos Supranacionales" in *Partidos Políticos y Grupos de Presión em la Integración Europea*. Buenos Aires: INTAL, 1966.
- HAAS, Ernest e SCHMITTER, Philippe C. "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin América" in *International Organization*. Cambridge: The MIT Press, 1964.
- HACKBART, Rolf. *Parecer (PDL no. 64-A, de 1995, Mensagem no. 02/95)*. Brasília: Assessoria da Bancada Federal do PT, 11/05/1995.
- HIRST, Monica. *Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR*. Buenos Aires: FLACSO, 1991.
- HIRST, Monica. "El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración" *Revista de la CEPAL, n.º 46*. Santiago: CEPAL, 1992.
- HOFFMANN, Jürgen e HOFFMANN, Reiner. "Globalização – Riscos e oportunidades para a política trabalhista na Europa" in VIGEVANI, Tullo e LORENZETTI, Jorge (coords.) *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: CEDEC/Fapesp/Escola Sul-CUT/LTr, 1998.
- JAKOBSEN, Kjeld. "Movimento Sindical, Integração Econômica e Acordos de Comércio". Participação na Mesa Implicações da Globalização e do Mercosul para o Setor Produtivo do *Workshop Mercosul e Globalização: os atores sociais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul / CUT. 16/04/1997.
- KEOHANE, Robert O. "Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics" in KEOHANE, Robert O. *International institutions and State power*. San Francisco: Westview Press, 1989.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. "Transnational relations and world politics: an introduction" in KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Transnational relations and world politics*. Harvard: Harvard University Press, 1981.

- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. "Globalization: what's new? What's not? (And so what?)" *Foreign Policy*. New York: Longman, Spring 2000.
- KNOPF, Jeffrey W. "Beyond two-level Games: domestic-international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations" in *International Organization vol 47, no. 4*. Cambridge: The MIT Press, 1993.
- KRASNER, Stephen D. "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variable" in KRASNER, Stephen D. (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- LA NACIÓN, *Em Busca del Mercosur Legislativo*. Buenos Aires: 09/05/2000.
- LAFER, Celso. "Sentido estratégico do Mercosul" in *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI), 1994.
- LAFER, Celso. "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica" *Contexto Internacional, vol. 19, nº 2*. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1997.
- LAFER, Celso. "A política industrial e de comércio exterior" in VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. "As perspectivas da situação mundial e a política externa brasileira" in VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século (Vol. I)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- LEGRO, Jeffrey W. "Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step" in *American Political Science Review, vol. 90, no. 1*. 1996.
- LOPES, Ney. "O Futuro do Continente" in *Gazeta Mercantil Latino Americana, Ano 1, no. 50*. São Paulo: 24 a 30/03/1997: 4.
- MALLOY, James M. "Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais" in SOLA, Lourdes (org.) *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

- MANCINI, Claudia. "Começa Nova Presidência no Bloco". São Paulo: *GMLA*, 26/06 a 02/07/2000.
- MARIANO, Marcelo Passini. "Decisões políticas e institucionalização no Mercosul" in *Cadernos CEDEC, n.º. 32*. São Paulo: CEDEC, 1994.
- MARIANO, Marcelo Passini. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- MATLARY, Janne Haaland. "International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?" Paper apresentado na 2nd. *ECSC – World Conference Federalism, subsidiarity and democracy in the European Union*. Bruxelas: 5 e 6 de maio de 1994.
- MONTEIRO, Ruth Coelho. *Participação no Debate "Globalização e Regionalização no Mercosul: os atores sindicais"*. Organizado pelo CEDEC. São Paulo: 13/08/1996.
- MONTEIRO, Ruth Coelho. Participação na Mesa "A Agenda Trabalhista nas Experiências de Integração" do Workshop *Mercosul e Globalização: os atores sindicais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul / CUT, 16/04/1997.
- MONTEIRO, Ruth Coelho. Participação na Mesa "A Agenda Sindical no Mercosul" do Workshop *Mercosul e Globalização: os atores sindicais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul / CUT, 16/04/1997.
- MORACVSIK, Andrew. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach" in BULMER, Simon e ANDREW, Scott. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.
- MOROSINI, Marília Costa (org.) *Mercosul / Mercosur: políticas e ações universitárias*. Campinas: Editora da Universidade, 1998.
- Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania. *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- PADRÓN, Álvaro. Participação na Mesa "A Agenda Trabalhista nas Experiências de Integração" do Workshop *Mercosul e Globalização: os atores sindicais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul / CUT, 16/04/1997.
- PADRÓN, Álvaro & RODRIGUEZ, Juan Manuel. *MERCOSUR. Perspectiva Sindical*. PIT-CNT/FESUR. Montevideu: 1992.

- PAULA, José Alves de. "O Subgrupo 11 do Mercosul: balanço de suas atividades" in *Boletim de Integração Latino Americana*, no. 15. MRE, SGIE, GETEC. Brasília: 1994.
- PEÑA, Félix. "Pré-requisitos políticos e econômicos da integração" *Política Externa*, vol. 1, nº 2. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada – USP, 1992.
- PIERNES, Guillermo. "Partidos Aceleram Integração" in *Gazeta Mercantil Latino Americana*, Ano 2, no. 74. São Paulo: 08 a 14/09/1997-c: 1.
- PODESTÀ, Bruno. "Globalização, integração e sociedade sob a perspectiva latino-americana". Paper apresentado no *Workshop Mercosul e globalização: os atores sociais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul-CUT, 15 e 16 de abril de 1997.
- PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics. The logic of Two-Level Games" in EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K. e PUTNAM, Robert D. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. California: University of California Press, 1993.
- ROGOWSKI, Ronald. "Why changing exposure to trade should affect political cleavages" in ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princenton: Princenton University Press, 1990.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. "Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento". Paper apresentado no seminário internacional *Política internacional e comparada. Perspectivas recentes no Brasil*. Brasília: REL/UnB, 11 e 12 de novembro de 1999.
- SMITH, Russel E. e HEALEY, Mark A. *Labor and Mercosur: a briefing book*. Durham: Duke University, 1994.
- STARLING, Sandra. *Declaração de Voto da Deputada Sandra Starling sobre o Parecer do Relator Deputado Franco Montoro Sobre o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul*. Brasília: Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, 1995.
- STUART, Ana Maria. "Um Balanço Político da Reunião do Mercosul" in *Carta Internacional*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada, 1996.

- TAMAMES, Ramón. *Diccionario de Economia*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- TACHINARDI, Maria Helena. "Mercosul: um foro para opinar" in *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 12/12/1995.
- TACHINARDI, Maria Helena. "Empresários e Sindicalistas Iniciam Foro do Mercosul" in *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 24/01/1996-a.
- TACHINARDI, Maria Helena. "Deputados Questionam os Acordos do Mercosul" in *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 28/06/1995-a.
- TACHINARDI, Maria Helena. "Preocupação com o Social, a Marca dos Discursos" in *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 07/08/1995: A-7.
- TACHINARDI, Maria Helena. "Brasil, entre os Interesses Nacionais e os do Mercosul" in *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 20 a 22/11/1995-b.
- TACHINARDI, Maria Helena. "Metas para Aprofundar Integração" in *Gazeta Mercantil*. São Paulo: 06/12/1995-c.
- VASCONCELOS, Luis e ALMEIDA, Hamilton de "Discussão sobre o Tema Já Dura Nove Anos". São Paulo: *GMLA*, 24 a 30/01/2000.
- VEIGA, Pedro Motta. *A Evolução do Mercosul no Período de Transição: hipóteses, alternativas e cenários*. Brasília: IPEA, 1992.
- VEIGA, Pedro da Motta e MARKWALD, Ricardo A.. "Pequenas e médias empresas nas exportações" in VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século (Vol. II)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- VIGEVANI, Tullo et alli. *Globalização e Regionalização no Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração*. São Paulo: CEDEC (Relatório Final de Pesquisa para a FUNAG/MRE/FINEP), 1997.
- VIGEVANI, Tullo e VEIGA, João Paulo. "Mercosul e os Interesses Políticos e Sociais". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 5, no. 3. São Paulo: Fundação Seade, 1991.
- WENDT, Alexander. "Collective identity formation and the international State" *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2. June, 1994.