

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ISRAEL ROBERTO BARNABÉ

**O MERCOSUL
E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

200400805

Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Ciência
Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade de Campinas, sob
orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde à versão final da
tese defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 11/12/2003.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (Orientador)

Prof. Dra. Suzeley K. Mathias

Prof. Dra. Janina Onuki

Prof. Dr. Paulo César S. Manduca

Prof. Dr. Reginaldo C. C. Moraes

Prof. Dr. Valeriano M. Ferreira Costa (Suplente)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Barnabé, Israel Roberto
B 252 m O Mercosul e a integração regional / Israel Roberto Barnabé.
- - Campinas, SP : [s. n.], 2003.

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

1. Mercosul. 2. Regionalismo. 3. Integração econômica.
4. Estado nacional. 5. Globalização. I. Miyamoto, Shiguenoli.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

| | |
|------------|-------------------------------------|
| UNIDADE | BC |
| Nº CHAMADA | |
| | 8252 m |
| V | EX |
| TOMBO BC/ | 56988 |
| PROC. | 26/11/04 |
| C | <input type="checkbox"/> |
| D | <input checked="" type="checkbox"/> |
| PREÇO | 11,00 |
| DATA | 20/01/2004 |
| Nº CPD | |

CM00192599-5

5th id 308430

Agradecimentos

Sou grato a todos que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho. Agradeço de forma especial:

À minha família;

À amiga Andréa Cristina J. Oliveira pelo apoio e pela companhia nos difíceis primeiros momentos do doutorado;

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, principalmente Gilvani de Fátima P. Rodrigues e Alcebíades Rodrigues Júnior;

Ao CNPq pelo fundamental apoio financeiro concedido para a realização deste trabalho;

Aos Professores, Dr. Reginaldo C. Correa de Moraes e Dra. Suzeley K. Mathias, pela importante contribuição que me deram no exame de qualificação;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, pela paciência e dedicação com que acompanhou a elaboração da tese.



**Para meu sobrinho
Mateus Stuchi Barnabé**

Não somos nada se não temos raízes próprias. Mas necessitamos abrir-nos aos ares do mundo se queremos descobrir o rumo que nos leva a bom porto.

Resumo

A presente tese consiste de um estudo sobre o aspecto político do regionalismo nos dias atuais buscando analisar a importância desta nova configuração mundial para o Estado-Nação. Para tanto, investigamos mais especificamente, o Mercosul. Analisando as transformações pelas quais a instituição estatal tem passado nas últimas décadas, procuramos ressaltar o novo espaço político que o regionalismo pode oferecer ao Estado Nacional. Ou seja, no caso do Mercosul, entendemos que, ao fazer parte deste bloco adotando de fato uma postura regional, o Estado Nacional dos países-membros estaria assumindo um novo papel político. Neste sentido, defendemos a idéia de que o Mercosul se constitui (ou pode vir a se constituir) como um espaço político mediador/intermediário entre os interesses particulares dos países-membros, os interesses comuns do bloco regional, e a inserção dos respectivos países ao contexto mundial - cenários nos quais a ativa participação do Estado Nacional é fundamental.

Abstract

This thesis is a study about the political aspect of regionalism nowadays, analyzing the importance of that new world configuration for the Nation-State. For that, we investigated, more specifically, the Mercosul. Analyzing the transformations of the Nation-State in the last decades, we stood out the new political space that the regionalism can offer to it. In the case of Mercosul, we see that, by making part of this bloc adopting a regional proposal, the National State of the member-countries would assume a new political paper. In the way, we argue that the Mercosul is (or can be in a near future) a political space mediator/intermediary between the particulars interests of the member-countries, the common interests of the regional bloc, and the insertion of the respective countries within the world context – sceneries where the active participation of the National State is fundamental.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| Introdução..... | 1 |
| Capítulo 1 – Estado Nacional e Globalização..... | 9 |
| 1.1 – As Origens do Estado..... | 10 |
| 1.2 – A Paz de Vestfália e o Estado-Nação..... | 24 |
| 1.3 – A Globalização e a Crise do Estado Nacional..... | 28 |
| 1.4 – Os Paradigmas das Relações Internacionais e o Estado..... | 51 |
| Considerações Finais..... | 66 |
| Capítulo 2 – A Formação dos Blocos Regionais..... | 69 |
| 2.1 – O Processo de Integração..... | 70 |
| 2.2 – União Européia: o Início do Regionalismo Moderno..... | 79 |
| 2.3 – O Regionalismo na América Latina..... | 94 |
| Considerações Finais..... | 103 |
| Capítulo 3 – Mercosul e o Estado Nacional..... | 105 |
| 3.1 – Países-Membros e Países-Sócios do Mercosul..... | 106 |
| 3.2 – A Trajetória do Mercosul..... | 120 |
| 3.3 – Mercosul e a Alca: divergências e aproximações..... | 142 |
| 3.4 – Mercosul: para além da crise do Estado..... | 155 |
| Considerações Finais..... | 188 |
| Conclusão..... | 191 |
| Bibliografia..... | 197 |

Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial e mais especificamente a partir dos anos 80, o mundo assiste a um processo de globalização capitalista, uma remodelação de padrões políticos, econômicos e sociais sem precedentes na história da humanidade. As sociedades vão aos poucos aderindo a um "modelo neoliberal" onde a minimização do Estado e a abertura do mercado parecem ser as características principais. Com o fim da Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos despontam como a nova potência mundial e sua posição privilegiada o possibilita dirigir as relações internacionais, o mercado e os procedimentos políticos mundiais de acordo com seus interesses particulares. O desmantelamento da URSS e o conseqüente término da Guerra Fria que dividia o mundo em dois blocos antagônicos serviram para acelerar as transformações em curso.

Essas transformações (políticas, econômicas e sociais) e a complexidade do novo contexto mundial em formação nas últimas décadas reacenderam as discussões sobre as relações internacionais, tendo em vista a importância fundamental que a política adquire num mundo tido hoje como neoliberal. De fato, o afastamento do Estado de alguns setores da sociedade (uma das características neoliberais) pode nos levar a considerar o Mercado como regulador absoluto das sociedades, em detrimento da política.

Atualmente muitos estudos têm sido feitos tendo como objeto a chamada crise do Estado Nacional e o novo contexto regional e global. Com relação à formação dos blocos econômicos, estudos importantes já foram realizados buscando entender suas características e seu papel no contexto mundial que se forma. Entretanto, boa parte desses estudos preocupa-se, mais especificamente, com os aspectos econômicos, não atentando ou deixando para segundo plano os aspectos políticos.

Notamos que o panorama mundial contemporâneo atinge a configuração do Estado Nacional transformando suas funções e delegando-lhe novos papéis. Entre os estudiosos que analisam a crise do Estado-nação nos dias atuais, duas linhas diferentes podem ser apontadas.

Num primeiro momento, nos deparamos com autores que defendem a tese de que o discurso da crise do Estado-nação seria uma ideologia utilizada pelos “Homens de Estado” para justificar decisões políticas que, propondo-se necessárias para o desenvolvimento do país, prejudicam grande parte da população.

Se analisarmos os países desenvolvidos e, mais especificamente, os Estados Unidos, poderemos encontrar indícios da presença marcante do Estado nas decisões internas do país. De fato, a posição privilegiada desses países no cenário mundial os permite assumir dois discursos diferentes: a) um discurso externo - dirigido principalmente aos países chamados “emergentes”, exigindo destes o afastamento do Estado da economia e chamando a atenção para as ditas “vantagens” de um regime capitalista democrático e liberal; b) um discurso interno - altamente protecionista e preocupado com as questões nacionais. Aqui verificamos uma forte atuação estatal.

Entretanto, mesmo com relação aos Estados Nacionais dos países desenvolvidos, entendemos que esses já não possuem total autonomia no que se refere às medidas econômicas, políticas e sociais implementadas no país, tendo em vista a interdependência que caracteriza o cenário mundial atual e o fortalecimento das organizações globais e das corporações multinacionais que tomam posições nem sempre acordantes com o interesse nacional.

No que se refere a países em desenvolvimento como o Brasil, por exemplo, a situação do Estado Nacional se coloca muito mais visível e grave. Ligado às instituições mundiais - o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU), etc. - e, por outro lado, atuando num cenário onde os interesses dos grandes conglomerados financeiros e empresariais parecem extrapolar largamente o perímetro nacional, o Estado-nação nesse caso aparentemente não consegue, por si só, garantir uma inserção mais ativa

e eqüitativa dos respectivos países ao mercado mundial. Neste contexto, algumas medidas têm sido implementadas pelos Estados Nacionais para que os países possam fazer parte do mercado mundial e, em alguns casos, para que tenham garantidas sua soberania e democracia. Dentre as principais medidas adotadas (claramente de cunho neoliberal) podemos destacar: a) a privatização que, em grande parte dos casos, significa a simples venda de empresas estatais à iniciativa privada; b) o afastamento do Estado da economia; c) reformas na legislação trabalhista que possibilitem ao capitalista maior flexibilidade na contratação de mão-de-obra; d) garantias legais para empresas estrangeiras no mesmo patamar das concedidas às empresas nacionais; e) padronização da educação para a formação do “novo operário” necessário às mudanças tecnológicas da indústria; f) estabilização da moeda; g) diminuição do déficit público e da inflação, e outras.

A segunda tendência, da qual partilham vários autores, procura mostrar a gravidade da crise do Estado-nação e, mais do que isso, aposta no fim do Estado nas próximas décadas. Segundo essa corrente, tal crise é agravada pelos vários processos de integração em curso atualmente que, se consolidados, causariam, em última instância, a supressão dos Estados Nacionais dos países-membros. Uma das características principais que embasam tal argumento é a criação de uma moeda única (pilar da integração) que supriria um dos maiores símbolos do Estado-nação – a moeda local.

Em nossa opinião, as duas abordagens apresentadas pecam pelos extremos. Os Estados Nacionais – principalmente dos países menos desenvolvidos como os da América Latina, por exemplo – enfrentam atualmente graves problemas, tanto com relação à gestão econômica e política interna quanto com relação à inserção dos respectivos países no mercado mundial altamente competitivo. Neste sentido, deixando de atuar em alguns setores da sociedade e pressionado por instituições globais, pelo próprio contexto mundial atual, o Estado, em suas funções tradicionais, apresenta-se superado e incapaz de gerir as demandas da sociedade.

Por outro lado, apesar desses problemas enfrentados pelo Estado Nacional, não vislumbramos sua extinção e atentamos para o papel extremamente importante que este deve assumir nos dias atuais.

É a importância política do regionalismo que queremos apresentar em nossa tese. Ou seja, apesar de também se constituir como uma tendência da globalização, o regionalismo (mais especificamente o Mercosul) deve ser pensado como uma possibilidade de fortalecimento político do Estado Nacional e de uma conseqüente mudança de sua postura frente às instituições e conglomerados mundiais, mudando o teor dos acordos selados e preservando os interesses particulares dos países-membros dentro de um contexto global.

A complexidade do cenário internacional contemporâneo tem ocasionado um aumento bastante expressivo no número de pesquisas na área de Relações Internacionais. No Brasil, mais especificamente, a partir da década de 1990, em virtude da postura política e econômica mais incisiva do país nos meandros internacionais, vários cursos superiores de Relações Internacionais têm sido criados – tanto em instituições públicas quanto privadas – o que demonstra a carência e a necessidade no Brasil da formação de um profissional específico nesta área. Alguns acontecimentos gerais explicam o “repentino” destaque que o mundo acadêmico, econômico e político do país tem dado ao cenário externo; entre eles: o fenômeno da globalização que atinge o Brasil de forma bastante significativa, o padrão político-econômico neoliberal que aparentemente direciona atitudes de grande parte dos países no mundo, a nova postura do Estado Nacional frente aos desafios do contexto atual e, por fim, as formações regionais e, no caso do Brasil, a constituição do Mercosul – uma nova forma de relação internacional do país que exige dos Estados e da sociedade em geral, novas atitudes e, portanto, novos conhecimentos.

Nossa pesquisa se insere, portanto, dentre aquelas que buscam um melhor entendimento do contexto internacional contemporâneo; tentando elucidar alguns aspectos específicos na vasta gama de temas de pesquisa científica que tem surgido nesta área nos últimos anos.

O objetivo principal de nossa pesquisa é discutir os processos de integração regional que caracterizam as relações internacionais contemporâneas e, mais especificamente, o Mercosul, buscando demonstrar as novas possibilidades políticas e os novos papéis do Estado-Nação através do contexto regional. Evidentemente, muitas pesquisas já foram realizadas, tanto no Brasil quanto no exterior, tendo como enfoque o processo de globalização, o regionalismo e a crise do Estado Nacional. Entretanto, buscaremos questionar o grande consenso existente, tanto no meio acadêmico, quanto nos discursos políticos, acerca da crise e do enfraquecimento do Estado na era da globalização. Mais do que isto, nossa pretensão é mostrar que o Regionalismo e, mais especificamente, o Mercosul – objeto especial de nossa pesquisa - pode fortalecer os Estados Nacionais dos países-membros e possibilitar uma inserção mais ativa destes países no competitivo cenário externo. Em outras palavras, discorreremos em defesa do Estado Nacional e sobre a importância política do regionalismo no contexto contemporâneo.

Para tal empreitada, dividimos a tese que ora apresentamos da seguinte forma:

No capítulo I, buscamos discutir especificamente a idéia de Estado, as mudanças pelas quais tal instituição tem passado ao longo da história e os desafios enfrentados pelo Estado Nacional nos tempos da globalização. Assim, num primeiro momento, apresentamos algumas discussões clássicas sobre o surgimento do Estado, sua função e a relação desta instituição ímpar com os outros atores sociais. Em seguida apresentamos as características específicas do Estado Nacional Moderno originário em 1648 com a Paz de Vestfália. Nosso objetivo neste tópico é apresentar a nova roupagem institucional do Estado a partir do século XVII, sua nova estrutura interna e um tipo de atuação estatal que, grosso modo, se mantém inalterado até os dias atuais. Em seguida buscamos apresentar as principais características da chamada era da globalização, algumas de suas contradições e as implicações deste processo sobre o Estado Nacional. Neste momento apresentaremos discussões e debateremos com autores que vinculam o processo de globalização à crise do Estado

Nacional; algumas asserções que enxergam o Estado na atualidade como uma instituição arcaica, desnecessária e até mesmo próxima do desaparecimento. Encerramos o primeiro capítulo apresentando os principais Paradigmas das relações internacionais (idealismo, realismo, dependência, interdependência) atentando, especificamente, para a maneira com que cada Paradigma pensa o Estado (sua relevância, suas relações com os outros atores sociais e seu papel – tanto no nível interno quanto no contexto internacional) na complexa sociedade contemporânea.

No segundo capítulo analisamos especificamente a formação dos blocos regionais – o chamado regionalismo. Para tanto, abordamos, num primeiro momento o caráter mais teórico acerca dos processos de integração contemporâneos mostrando as principais correntes de investigação sobre o tema, bem como as principais etapas pelas quais, de modo geral, passam as formações regionais. No tópico seguinte avaliamos a União Européia – tida hoje como a principal representante do regionalismo moderno. Nosso objetivo aqui é mostrar o contexto que deu origem ao processo de constituição do bloco europeu, as principais fases pelas quais o bloco passou - em seus movimentos de alargamento e aprofundamento, e os obstáculos e desafios enfrentados. Sabemos que não é possível fazer uma importação do modelo europeu para a formação regional do Cone Sul. Entretanto muitos aspectos da experiência européia podem servir de base para as discussões sobre o regionalismo de um modo geral e sobre o Mercosul, mais especificamente. No tópico 2.3 abordamos o processo regionalista na América Latina. Neste momento nossa preocupação é a de mostrar as especificidades dos processos latinos de integração avaliando as experiências da ALALC e da ALADI. Procuramos aqui assinalar a importância destas tentativas para o amadurecimento dos países-membros acerca das tendências político-econômicas que caracterizam o mundo atual e também discutir as dificuldades enfrentadas e os limites encontrados por ambas tentativas.

É no capítulo III que apresentamos, de forma mais objetiva, nossa tese, propriamente dita – nossas discussões sobre o Mercosul e sobre o Estado Nacional.

Assim, iniciamos o capítulo mostrando a história recente dos países-membros do bloco (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) bem como dos países-sócios (Bolívia e Chile). O objetivo aqui é mostrar as singularidades da história de cada país, a forma pela qual a onda neoliberal foi absorvida por cada um deles e os compromissos e as expectativas que têm com o Mercosul. No caso específico dos quatro países-membros, buscamos mostrar especialmente que - apesar das divergências existentes entre eles no que tange aos objetivos de cada um com relação ao bloco e acerca das opiniões sobre que caminhos o Mercosul deve seguir - todos enxergam o Mercosul hoje como a maior possibilidade para uma inserção mais competitiva desses países ao cenário mundial.

No tópico 3.2 apresentamos a trajetória do Mercosul. A partir de uma análise dos anos 80 (conhecida como a “década perdida” para a América Latina) apontamos os principais acontecimentos que deram origem ao bloco, o processo de formação e suas principais características institucionais, as crises enfrentadas, sua atual formação organizacional e as possibilidades do Mercosul num futuro próximo. No tópico seguinte, travamos uma discussão entre o Mercosul e as possibilidades de constituição hemisférica da Alca. Mostramos aqui as divergências estruturais existentes entre estas duas formações regionais, os riscos e as possibilidades que os países do Cone Sul podem ter com a Alca – dependendo da força negociadora que o Mercosul pode vir a ter nos próximos anos. Por fim, no tópico 3.4, dissertamos sobre as possibilidades que o regionalismo e, mais especificamente o Mercosul, podem trazer aos Estados Nacionais dos países-membros, dando a estes condições de se posicionarem individualmente de maneira mais ativa frente ao cenário internacional fazendo, inclusive, com que algumas das decisões deste cenário atendam interesses domésticos específicos. Novos papéis para além da crise do Estado.

Do ponto de vista teórico não optamos por nenhum Paradigma específico. Diferentemente do campo sociológico onde a adoção de várias teorias pode ser considerada uma “ingenuidade metodológica”; no estudo das relações internacionais podemos nos valer de mais de um Paradigma, aproveitando o que entendemos

relevante em cada um, sem que com isto a pesquisa perca sua matriz e sua centralidade. No caso específico de nossa tese, apesar de não desconsiderarmos a relevância atual do Paradigma da Dependência e mesmo do Idealismo, utilizamos, de maneira mais incisiva as contribuições do Paradigma Realista, principalmente no que concerne à importância dada pelo Paradigma ao Estado Nacional e, por outro lado, do Paradigma da Interdependência pela importância dada aos outros atores que se apresentam hoje, de forma importante, no cenário internacional. Ou seja, enxergamos a realidade internacional como conflituosa, onde o papel do Estado-nação se mantém extremamente central. Porém, não desconsideramos a importância da cooperação entre os países para a formação dos blocos regionais e nem mesmo negligenciamos a presença e a influência de outros atores relevantes no desenho contemporâneo do cenário externo. Entendemos que os dois Paradigmas puderam ajudar de maneira bastante satisfatória nosso objetivo de apresentar o novo contexto *regiglobal* e a importância fundamental do Estado Nacional neste admirável mundo novo.

Capítulo I – Estado Nacional e Globalização

A discussão sobre a origem do Estado não é recente. Pelo menos desde a Grécia Antiga, há cerca de 2500 anos, pensadores buscam elucidar os acontecimentos que teriam corroborado para o estabelecimento de formações sociais, instituições e principalmente do Estado. As discussões vão desde autores que afirmam ser a natureza humana individualista e nômade e que, portanto, os seres humanos teriam vivido durante um longo período sem se agruparem socialmente e sem se fixarem em territórios determinados (entre eles Hobbes e Rousseau); até aqueles que, como Aristóteles, afirmam que o todo existe (pelo menos potencialmente) antes das partes, postulando assim a idéia de que o homem é um ser social e político por natureza.

Assim, vários autores¹ buscaram, ao longo da história, explicar como e porque os homens, num determinado momento, teriam deixado de viver individualmente e passado a formar grupos humanos e instituições que se tornariam a base para a formação das sociedades. Mais do que isto, muito se tem escrito com o intuito de elucidar, particularmente, os motivos que levaram o ser humano a formar uma instituição em especial – o Estado - que, colocando-se acima dos indivíduos, poderia controlar suas ações e fazer, da vida em sociedade, uma realidade possível.

Definimos Sociedade como um conjunto de instituições, uma coletividade organizada de maneira estável, ainda que mutante, para um fim comum. A criação/manutenção das normas, bem como suas reformulações são efetuadas pela instituição política de uma sociedade – o Estado – que também tem a função de fazer com que estas normas sejam cumpridas, podendo inclusive punir os indivíduos que não o fazem.

O Estado tem sofrido, ao longo da história, muitas mutações em sua estrutura, em sua relação com a sociedade doméstica, e nas relações externas. As origens desta

¹ Discutiremos as principais idéias de alguns desses autores em seguida.

instituição *sui-generis*, as principais transformações pelas quais passou ao longo do tempo e pelas quais tem passado com o processo de globalização em curso atualmente formam o objeto de discussão deste primeiro capítulo. Para isto, buscaremos realizar uma discussão temporal recorrendo a alguns dos principais teóricos que dedicaram seu trabalho a este tipo de análise que é, ao mesmo tempo, difícil e instigante.

1.1– As Origens do Estado

O primeiro exemplo de organização estatal que podemos destacar situa-se no Egito por volta de 3000 a.C. – o chamado Estado Antigo. A aceitação quase unânime de que a sociedade egípcia se estruturava a partir de uma formação estatal se alicerça na existência das três características básicas que dariam origem ao Estado, quais sejam: a) o sedentarismo - com os indivíduos deixando de ser nômades e, criando condições de subsistência, fixando-se em lugares específicos; em decorrência disto, b) a delimitação territorial – os egípcios já tinham plena noção da porção territorial que pertencia ao Egito (a suposta escravização do povo de Moisés, mencionada na Bíblia teria se dado justamente porque aquele povo invadira o território egípcio); e, por último, c) a existência de uma autoridade reconhecida, a do Faraó, a quem todos obedeciam e temiam. Assim, população fixa, território determinado e autoridade reconhecida formariam o tripé do Estado Egípcio Antigo.

A principal característica deste primeiro Estado era a íntima ligação existente entre os vários aspectos da sociedade, entre eles: o pensamento político, a religião, a moral, a filosofia e a economia. O Faraó, considerado um semideus, acumulava todos os poderes de decisão da sociedade e, expressando a vontade divina, exercia, sem interferências, sua autoridade suprema. Notamos que não havia nenhuma participação da sociedade nos negócios do Estado, mesmo porque, boa parte da

população egípcia era formada por escravos. As decisões políticas eram tomadas de acordo com a vontade pessoal e arbitrária de um só homem ou de um pequeno grupo (de confiança do Faraó) que decidia sobre tudo sem consultar ninguém e sem justificar suas decisões. Este tipo de organização estatal se fez presente em outros territórios e períodos. Aqui podemos citar: o Estado Teocrático do bramanismo indiano, os reis persas “descendentes dos deuses” e os imperadores da China que eram “filhos do céu”.

Apesar de viverem sob uma organização estatal, os egípcios não elaboraram nenhuma teoria acerca desta instituição, ficando, esta missão, a cargo dos filósofos gregos. A Grécia Antiga representou um novo tipo de organização política - as Cidades-Estado - com destaque para Esparta e Atenas que eram cidades/polis independentes com pequena população e vida própria (econômica, política e social).

Os gregos criaram instituições públicas (tribunais, assembléias), debates políticos e votos. Criaram ainda a idéia da lei e da justiça como expressões da vontade coletiva. Assim, a conhecida democracia direta existente na Grécia Antiga representava um novo tipo de relação entre sociedade e Estado. Aqui todos os cidadãos (que representavam a minoria da população) participavam diretamente das discussões e decisões públicas. A função do Estado deveria ser a de propiciar o bem comum. A exclusão política de grande parte da população e a corrupção parecem ter sido algumas das causas que marcaram o fim deste tipo organização política.

É nesta região que ficou conhecida como o “berço da humanidade” que surgiram as primeiras discussões teóricas acerca da política e do Estado. Destacamos aqui a obra de Platão e Aristóteles.

Platão (428-347 a.C.) tornou-se um dos pensadores mais criativos e influentes da filosofia ocidental. Discípulo de Sócrates, aceitou e ampliou as idéias filosóficas deste. Sua obra política mais importante é *A República*.

Segundo Platão, o mundo se divide em dois níveis: O mundo sensível e o mundo inteligível. O mundo sensível é o concreto, o mundo das coisas. Neste mundo se apresentam versões destorcidas da Verdade, é o conhecido mundo das

sombras ao qual o autor faz referência no *Mito da Caverna*. Já o mundo inteligível/sobrenatural é o mundo das idéias, da Verdade. Neste mundo encontram-se as verdades sobre todas as coisas, inclusive sobre a política e o Estado.

Portanto, para Platão há uma “instância sobrenatural” que antecede e baliza a formação do Estado – proposição duramente criticada por Maquiavel e que discutiremos posteriormente. É preciso, segundo Platão, termos acesso aos modelos perfeitos do mundo das idéias, e colocá-los em prática no mundo concreto para que o bem comum seja possível. Criticando a democracia da época o autor defende a idéia de que somente os filósofos, por conta de sua capacidade racional superior, poderiam ter acesso ao mundo inteligível e, portanto, seriam eles os melhores indicados para governarem – os reis-filósofos. Afirma Platão: “Enquanto não forem, ou os filósofos reis nas cidades, ou os que agora se chamam reis e soberanos filósofos genuínos e capazes, (...) não haverá tréguas dos males, (...), para as cidades, nem sequer (...) para o gênero humano.”²

A solução proposta por Platão seria a formação de um Estado Ideal onde todos teriam a oportunidade de educar-se para a vida pública e de adequar-se à sociedade de acordo com suas aptidões pessoais. Ao criticar os processos eleitorais, Platão propõe uma estrutura política encimada por uma pequena casta de dirigentes protegida por uma casta numerosa de soldados e auxiliares, ambas firmadas sobre a grande base da população comercial, industrial e agrícola da época – base que, evidentemente, também seria regularizada pelos dirigentes.

A principal crítica feita às idéias de Platão se volta principalmente para a impossibilidade de implementar, no mundo concreto (imperfeito, mutante e conflituoso), modelos criados pela mente humana e que representariam verdades absolutas e eternas. O próprio Platão atuou diretamente na política, mais de uma vez, e verificou, contrariado, os limites de sua teoria.

Aristóteles (384-322 a.C.) foi aluno de Platão e, influenciado por este, concordava que as verdades são imateriais. Entretanto, o autor busca mostrar que os

² Platão. *A República*. 4 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 252.

dois mundos (sensível e inteligível) se juntam na realidade e, sendo assim, a essência das coisas estaria no mundo concreto. Sua contribuição teórica não foi um estudo de casos ideais, de formas abstratas, e sim uma análise, através de pesquisas empíricas, do modo pelo qual os ideais, as leis e os costumes se inter-relacionam em situações reais.

Aristóteles critica a confusão desastrosa da democracia de Atenas assumindo uma posição conservadora que busca a ordem, a segurança e a paz. Segundo o autor a democracia se baseia numa falsa presunção de igualdade onde o critério de aptidão política é sacrificado ao critério do maior número.

A melhor forma de Estado seria então uma associação entre a aristocracia e a democracia com o domínio dos mais esclarecidos e capazes, eleitos apenas pelos mais competentes e não pela maioria. As eleições garantem ao Estado o caráter democrático e as possibilidades políticas oferecidas apenas aos mais aptos assegura que nenhum incompetente assuma o poder político. Ou seja, para Aristóteles³, este Estado Constitucional, “(...) concede aos nobres e ao vulgo o que desejam. Por um lado, admite sem distinção todos no governo, que é o procedimento da democracia; por outro lado, o que é uma concepção aristocrática, só concede magistraturas aos nobres”.

Após a morte de Aristóteles teve início a grandeza de Roma e a força do poder do Império que se formaria. A cidade de Roma tinha, como principal característica, o espírito guerreiro e desbravador de sua população. Roma possuía características semelhantes às cidades-estado gregas com participação política de apenas uma pequena parcela da população. Entretanto, estas semelhanças se desfizeram quando a cidade começou as invasões que a transformariam no grande Império Romano.

Um dos fatos políticos que fizeram de Roma um grande Império foi a conversão do Imperador Constantino ao cristianismo no ano de 313. A separação dos poderes temporal (do Estado) e espiritual (de Deus) e a conseqüente perseguição

³ Aristóteles. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 236.

dos césares aos cristãos deram lugar a uma relação profícua entre o Estado Romano e a então criada Igreja Católica impulsionando a constante expansão do Império e atendendo aos interesses de ambos. Evidentemente, tendo como guarda-de-frente o novo deus e a boa nova trazida pela Igreja pregando a urgência da conversão e atingindo os povos invadidos pela “alma”, o avanço dos exércitos romanos foi bastante facilitado.

A grandeza do Império Romano manteve-se por cerca de 500 anos, quando, por volta de 476, causas administrativas internas e as constantes invasões sofridas causaram sua fragmentação. Apesar de ser uma criação do Império a Igreja Católica não desapareceu, ao contrário, se fortificou e passou a ser a grande fonte de poder da Idade Medieval que começava a surgir. Durante os mil anos que se seguiram, as trevas envolveram a Europa e o mundo ficou aguardando a ressurreição da Filosofia.

Durante a Idade Média a Europa se fragmentou em feudos. Reis e príncipes se mantiveram, garantindo a unificação das normas de funcionamento do sistema, mas o poder econômico se concentrou nas mãos dos senhores feudais – grandes latifundiários que possuíam autonomia de ação dentro de seus feudos. A Igreja Católica era a única instituição que tinha passagem livre por todos os cantos da Europa feudal e isto fez com que ela se transformasse na instituição mais poderosa nos mil anos de Feudalismo. Algumas características contribuíram para isto, a saber: o clero era o único segmento social culto e por isso percorria toda a Europa evangelizando os “bárbaros” e fazendo a contabilidade do sistema – posição que lhe dava um grande *status* em todas as esferas sociais; era a senhora feudal mais poderosa, porque possuía maior extensão de terras – isto, aliado à constante cobrança das indulgências, dava à Igreja um forte poder econômico; e, por fim, a Igreja era a possuidora da Verdade porque teria acesso direto com Deus e, com isto, coagia os indivíduos a agirem de acordo com seus interesses, ameaçando mandar ao inferno quem ousasse desobedecê-la. Este conjunto de características deu à Igreja um poder político bastante grande nesses mil anos em detrimento da ciência e do Estado – que deixou de existir.

Dois autores que escreveram sobre Estado e Política nesta época se destacam: Santo Agostinho (354-430) e Santo Tomás de Aquino (1225-1274). Evidentemente estes pensadores tinham que ser membros da Igreja para poderem ler as obras filosóficas, já que o acesso a estas era proibido.

Santo Agostinho⁴, visivelmente influenciado pela obra de Platão, divide, semelhante a este, o mundo em duas instâncias: o Estado de Deus – uma comunidade espiritual cuja finalidade é a ordem e a paz transcendente – representado pela Igreja Católica por ser a única instituição capaz de entrar em contato com a vontade divina; e o Estado do Demônio – terreno, que tem como fim a ordem e a paz na terra – representado pelo Estado. Toda sociedade, segundo o autor, pressupõe um amor comum e visa um objetivo comum – a ordem da paz. Esta ordem só pode ser alcançada se os homens colocarem na vida prática, nas ações da “família do Estado”, as regras de Deus, embasadas pela moral e pelo amor.

Notamos que as idéias de Santo Agostinho justificam as ações da Igreja na Idade Média e, ao afirmar que a política deve estar embasada pelos princípios cristãos, dá à Igreja um *status* de Estado – que parece ser, ao mesmo tempo, terreno e sobrenatural.

Santo Tomás de Aquino⁵, por sua vez, é considerado um dos teólogos mais notáveis do catolicismo. Bastante influenciado por Aristóteles, este autor afirma que a razão humana precisa debruçar-se sobre o mundo sensível e apropriar-se dos inteligíveis que ele contém. Ou seja, nas leis do Estado devem estar presentes as leis naturais que expressam a vontade divina, a lei suprema. Se isto acontecer, estas leis estariam ligadas à idéia de beatitude e, buscando o bem-estar da coletividade, criariam o reino de Deus na Terra. Portanto, todas as leis devem surgir de uma só fonte – a lei eterna. O rompimento desta ordem causaria a destruição e o mal. Aqui notamos, mais uma vez, a defesa da importância da Igreja Católica e a infalibilidade de suas ações.

⁴ *Confissões*, Coleção Os Pensadores, v. 6, Victor Civita, 1973.

⁵ *Seleção de Textos*, Coleção os Pensadores, Victor Civita, 1973.

No século XIV o feudalismo começou a dar sinais de esgotamento e a impossibilidade de expansão do sistema fez com este entrasse em colapso. A Itália foi o primeiro país que começou a apresentar as características do novo mundo que surgiria, entre elas e principalmente, a unificação territorial e a centralização do poder político nas mãos do Estado. Foi na Itália que surgiu um dos principais e mais atuais pensadores políticos – Nicolas Maquiavel, que viveu no período de 1469 a 1527. *O Príncipe*, sua principal obra, é tida como revolucionária no pensamento político.

Maquiavel inaugura a teoria política como uma esfera autônoma, independente da religião, da ética e da ordem natural. Na citação abaixo Maquiavel aponta algumas características que um Príncipe [Homem de Estado] deve ter, mostrando assim a especificidade da política. Nas palavras do autor⁶,

Deve-se compreender que um príncipe (...) não pode observar todas aquelas coisas que fazem com que os homens sejam considerados bons, por ser freqüentemente obrigado, a fim de manter o Estado, a agir contra a fé, a caridade, a humanidade, a religião. E, pois, é necessário que o príncipe possua espírito capaz de modificar-se de acordo com o (...) variar das circunstâncias (...).

Por ter esta impressão fria e pragmática, Maquiavel é considerado um divisor de águas na ciência política e isto se dá, principalmente, pelo fato de suas idéias terem rompido com um tipo antigo de se pensar a política e, ao mesmo tempo, ter aberto um novo caminho para discussões sobre esta arte – caminho até hoje seguido por estudiosos e políticos. Entre as principais discussões de Maquiavel, podemos destacar:

1 – O autor não admite que a política tenha algum fundamento anterior que lhe teria dado origem. Ou seja, a política não seria criação divina, obra da natureza, nem mesmo resultado da razão humana como pensavam os filósofos antigos, entre eles

⁶ Maquiavel. *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix, 2000, p. 112,113.

Platão e Aristóteles. Para o autor, a política seria o resultado das relações sociais concretas e conflituosas que caracterizam as sociedades.

2 – Não aceita a idéia da boa comunidade política, constituída naturalmente para o bem comum e a justiça, como defendiam os doutores da Igreja, Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. Essa idéia seria, segundo o autor, uma aparência criada pelos poderosos para oprimir e governar o povo. A política, segundo Maquiavel, é a lógica da força transformada em lógica do poder e da lei e sua finalidade primeira é a tomada e manutenção do poder. O verdadeiro político é o que consegue realizar esta tarefa.

3 – Recusa a figura do bom governo encarnada no príncipe/político virtuoso. Aqui Maquiavel deixa bem clara a diferença existente entre a ética privada, em grande parte baseada nas virtudes cristãs e a ética política baseada na *virtú* – qualidades que o político deve ter para tomar e manter o poder. Na verdade, a afirmação de Maquiavel de que a política tem sua ética própria é uma das principais marcas de sua obra e uma das principais influências deste autor no mundo contemporâneo, tornando-se inclusive um dos pilares do Paradigma Realista das relações internacionais, como veremos adiante.

Portanto, ao discutir o Estado, Maquiavel se refere a um Estado real, capaz de impor a ordem. Sua regra metodológica consiste em examinarmos a realidade tal como ela se apresenta e não como gostaríamos que ela fosse. O autor substitui o reino do dever ser, que marcara a filosofia anterior, pelo reino do ser, da realidade.

Assim, a principal meta do político é vencer e conservar o Estado. “(...) os meios de que se valer serão sempre julgados honrosos e louvados por todos, porque o vulgo atenta sempre para aquilo que parece ser e para os resultados. No mundo não há senão o vulgo que valha; e os poucos não têm oportunidades quando os muitos têm em que se apoiar.”⁷. Na política e, portanto, nas ações do Estado, os fins justificam os meios.

⁷ Maquiavel, N. **O Príncipe**, São Paulo: Cultrix, 2000, p. 113.

O período em que Maquiavel viveu marcou o surgimento do Renascimento na Europa e o feudalismo daria lugar à formação dos Estados Absolutistas.

A principal característica do Absolutismo é a centralização do poder nas mãos do monarca. Na verdade, os monarcas absolutistas se confundem com o próprio Estado – daí a famosa frase de Luís XIV, o rei sol, *L'État c'est moi*. A partir do século XVI novos pensadores se debruçaram sobre as questões da teoria política tentando explicar o fenômeno e propor novas posturas ao Estado e à sociedade de um modo geral. Destacam-se aqui os chamados contratualistas – Hobbes, Locke, Montesquieu, e Rousseau.

Thomas Hobbes (1588-1679) é considerado o maior defensor teórico do absolutismo. Segundo as idéias do autor, apresentadas em sua obra *Leviatã*, nos primórdios da humanidade, os seres humanos viviam isoladamente – não existindo a idéia de sociedade e nem mesmo de propriedade. A semelhança física e intelectual existente entre os indivíduos fazia com que nenhum deles pudesse se sobrepôr aos outros e lhes impor sua vontade. As ações humanas eram movidas pelos instintos em detrimento da razão e o medo se instalava entre os indivíduos que, movidos por sua natureza violenta, viviam em constante conflito – um estado de natureza onde o homem é o lobo do homem.

Se este estado de natureza persistisse, traria fatalmente o fim da humanidade. Entretanto, é este mesmo estado de natureza violento que teria feito com que, aos poucos, os homens começassem a usar a razão e percebessem que se não se organizassem em grupos estariam fadados ao fim. Assim, os homens teriam começado a viver em sociedade e a criar normas que permitissem este tipo de convívio. Notamos que para Hobbes os indivíduos não são naturalmente sociais, como defendia Aristóteles, mas tornam-se sociais para atingir seus interesses e necessidades.

O consenso teria sido a base de constituição do Estado. Ou seja, pelo contrato social – fundamento do poder estatal – os indivíduos, através de um ato de transferência de direitos e de submissão, teriam criado o Estado. Uma vez criado, o

Estado se coloca acima dos indivíduos e passa a regular o funcionamento de toda a sociedade – uma situação na qual o criador passa a ser controlado pela criatura. Segundo Hobbes⁸, “conferir toda força e poder a um Homem, ou a uma Assembléia de Homens, que possa reduzir as diversas Vontades (...) a uma só Vontade, é o único caminho para instituir um Poder Comum, capaz de defender a todos (...)”.

Este Estado é o Absolutista. De acordo com Hobbes, se os indivíduos perceberam que vivendo num estado de total liberdade seriam levados à destruição, e concordaram que a única forma possível para a sobrevivência da espécie humana seria a criação de uma instituição que regresse e controlasse os atos individuais, resta aos indivíduos a submissão integral à sociedade estatal cuja atuação traria o bem comum. Portanto, para Hobbes não há alternativa – ou os indivíduos se submetem totalmente ao Estado ou teremos de volta o estado de natureza e a destruição.

Esta concepção absoluta do poder estatal, onde o soberano não responderia a nada e a ninguém – nem mesmo às leis, foi, naturalmente, muito aplaudida pelos monarcas absolutos em toda a Europa, mas, por outro lado, bastante criticada pelos burgueses que não admitiam interferências políticas na propriedade. Destacamos aqui um dos principais críticos de Hobbes, e, portanto, do absolutismo – Locke.

John Locke (1632-1704) é filho de família burguesa e considerado o pai do liberalismo individual por defender a idéia de que a vida, a liberdade e a propriedade são direitos naturais inalienáveis dos indivíduos e que, portanto, não podem sofrer nenhum tipo de interferência do Estado.

Locke defende de maneira mais contundente a existência de um estado de natureza que teria antecedido a formação das sociedades e do Estado. O autor chega a sugerir que, naquela época, alguns índios norte-americanos ainda estariam neste estágio de evolução.

⁸ Hobbes, T. *Leviatã ou A Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Ícone, 2000, p. 126.

Para este autor, no estado de natureza os indivíduos já eram dotados de razão e já desfrutavam da propriedade – a vida, a liberdade e os bens. Segundo Locke⁹,

O estado de natureza tem uma lei de natureza para governá-lo, que a todos obriga; e a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses.

Entretanto não havia nenhuma instituição que pudesse garantir a inviolabilidade da propriedade. Ou seja, a inexistência de leis estabelecidas, de um juiz imparcial ou de força coercitiva capaz de impor a execução de sentenças tornava iminentes atos de violação contra as posses individuais.

Assim, o contrato social que teria causado a passagem do estado de natureza para o Estado Político, surge de uma necessidade dos indivíduos em superar os inconvenientes daquele estado; trata-se de um pacto para preservar e consolidar ainda mais os direitos que os indivíduos já possuíam no estado de natureza.

A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz uma com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando de maior proteção contra quem quer que não faça parte dela.¹⁰

Neste sentido, o Estado, para Locke, é um corpo político único, dotado de legislação e de força. O principal objetivo desta instituição é a preservação da

⁹ Locke, J. **Carta acerca da tolerância; Segundo Tratado sobre o governo, Ensaio acerca do entendimento humano.** (Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 36.

¹⁰ Ibid. p. 71.

propriedade, visto que os direitos naturais do ser humano estão melhor protegidos sob o amparo da lei, do árbitro e da força. Contrariamente ao absolutismo defendido por Hobbes, Locke afirma que depois de consolidado o Estado, a escolha da forma de governo deve obedecer a vontade da maioria. O Estado deveria atuar de acordo com os seguintes fundamentos: 1) deve haver o livre consentimento da comunidade para a formação do governo, 2) o Estado deve proteger os direitos de propriedade, 3) a atuação do Estado deve se dar através do controle do executivo pelo legislativo e do controle do governo pela sociedade – o direito de resistência.

As idéias de Locke iam ao encontro dos interesses burgueses e influenciaram profundamente a Revolução Gloriosa que deu origem à Monarquia Parlamentar na Inglaterra – sistema que se mantém até hoje naquele país.

Outro autor relevante para as discussões sobre o Estado foi Montesquieu (1689-1755). Nobre francês, Montesquieu escreveu, em 1748, – *O Espírito das Leis*.

O estado de natureza, para o autor, seria um estado marcado pela fraqueza humana onde todos se sentiriam inferiores – um estado de temor que levaria à paz – a primeira lei natural. Levados pelas leis naturais, os homens se unem em sociedade, passam a se sentir fortes e o estado de guerra começa, seja entre indivíduos, seja entre sociedades. “Assim que os homens estão em sociedade, perdem o sentimento de sua fraqueza; a igualdade que existia entre eles finda, e o estado de guerra começa”.¹¹

A preocupação principal de Montesquieu era entender as razões da decadência das monarquias. Durante o período das monarquias absolutistas as leis eram diretamente ligadas a uma concepção divina. Por isso, eram, ao mesmo tempo, legítimas (porque expressavam a autoridade do monarca), imutáveis (porque se davam dentro da ordem das coisas) e ideais (porque visavam uma finalidade perfeita). Para Montesquieu, as instituições políticas e, portanto, o Estado, são regidas por leis que derivam das relações políticas – relações entre as diversas

¹¹ Montesquieu, C. S. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 15.

classes em que se divide a população - idéia que rompe, portanto, com o caráter divino das leis.

Montesquieu critica a República ao afirmar que esta se funda sob a virtude dos homens, tornando-se um regime muito frágil. Ao afirmar que a República seria um regime do passado, Montesquieu busca em suas pesquisas uma forma de governo que levasse à estabilidade da monarquia – um regime que repousasse sob instituições e não dependesse da virtude humana. Assim, o autor elabora sua famosa teoria sobre a divisão dos poderes (legislativo, judiciário e executivo), divisão que teria a função de assegurar a capacidade de auto-contestação do poder do Estado, moderando o poder do rei. Esta divisão dos poderes acabaria com o despotismo presente no absolutismo, fortalecendo, ao mesmo tempo, as instituições monárquicas e garantindo um auto-controle do poder estatal. “Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.¹²

Por fim, entre os contratualistas, destacamos Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Também francês, Rousseau é considerado o patrono da Revolução Francesa. Entre suas obras, destacamos *O Contrato Social* – onde o autor discute, mais especificamente, suas idéias acerca da política, do Estado e da sociedade civil.

Contrário às idéias de Hobbes, Rousseau afirma que no estado de natureza os indivíduos são bons e totalmente livres. As intempéries da natureza os teriam obrigado a constituir o Estado, através do contrato social. O homem, vivendo em sociedade, passa a ter que obedecer normas que são estabelecidas pelo Estado e, delegando poderes individuais à esta instituição, perde parte de sua liberdade. Mais do que isso, Rousseau afirma que as instituições sociais tornam o homem vicioso e mau. Assim, se para Hobbes a sociedade e o Estado salvam os indivíduos de seu estado naturalmente violento, para Rousseau o homem é bom por natureza e é a sociedade que o corrompe.

¹² Ibid. p. 166.

Rousseau tem uma visão bastante pessimista da história e tenta, em seu trabalho, encontrar uma forma de sociedade que defenda e proteja os interesses individuais e que restaure parte da liberdade perdida.

Para o autor, por ser o Estado obra de um contrato social formado pelos indivíduos, esta instituição deve servir aos interesses de seus criadores, do bem comum. Ou seja, Rousseau vê no Estado apenas um “funcionário” do povo. A soberania é do povo e não do Estado e qualquer ação deste em detrimento daquele deve ser impedida. O autor afirma “(...) que a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo; pode transmitir-se o poder – não porém, a vontade”.¹³

Segundo Rousseau, a melhor forma de governo deveria ser a democracia direta – que expressasse efetivamente a vontade de todos. Entretanto, sem nenhuma ingenuidade a respeito das possibilidades de se formar uma sociedade com tal organização política, o autor afirma que, infelizmente, a melhor prática política que resta aos indivíduos é a democracia representativa – um mal necessário. O pesar do autor com relação à sociedade e à democracia se deve ao fato de ele entender que, ao delegar poderes pessoais à uma instituição, esta passa a reger a vida dos indivíduos e estes nunca mais serão livres como eram no estado de natureza.

A discussão dos autores clássicos que selecionamos para nosso estudo nos remete a questões comuns, à saber: quais os motivos que levaram os indivíduos à viver em sociedade e constituir o Estado, em que circunstâncias este Estado foi criado e qual deve ser a relação desta instituição com os indivíduos, com a sociedade.

Na linha do tempo notamos que passamos do Estado Antigo do Egito para as Cidades-Estado na Grécia, o grandioso Estado Romano, o não-Estado nos mil anos da Idade Média e o Estado Absoluto na Europa. No próximo tópico, analisaremos

¹³ Rousseau, J. J. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 33.

como se deu a formação do Estado Moderno que, grosso modo, caracteriza o Estado contemporâneo sobre o qual recaem nossas análises e preocupações.

1.2– A Paz de Vestfália e o Estado-nação

É apenas no século XVII que o Estado Moderno se configura, possuindo características bem definidas (território próprio, população sedentária e poder reconhecido) e se apoiando principalmente na idéia de soberania. Notamos, portanto, que foi justamente no período absolutista que começou a se desenvolver o Estado Moderno. A Paz de Vestfália, tratado que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos em 1648, é o marco do declínio do absolutismo e do surgimento do Estado-nação.

Conforme assinala Sato¹⁴, apesar de os três pilares do Estado (território, povo e governo) já existirem muito antes de 1648,

(...) o Tratado de Westphalia é considerado como tendo sido um marco importante por ter, entre outras cláusulas, consagrado o direito de unidades políticas se organizarem a partir de suas próprias opções religiosas. A possibilidade de fazer essa opção religiosa era fundamental para a consolidação do estado nacional porque significava a perda efetiva do poder da Igreja como autoridade universal, que se sobrepunha à autoridade dos “soberanos” sobre seus reinos.

A Revolução Gloriosa e a Revolução Francesa também impulsionaram as profundas mudanças que estavam em curso. Na Inglaterra a derrota do regime absolutista de Jaime II pelo regime monárquico-parlamentar de Guilherme de Orange deu origem a um Estado onde o rei perde privilégios e se coloca abaixo das

¹⁴ Sato, E. **O Estado como Ator nas Relações Internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão**. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro/1998, p. 4.

leis que não são mais criadas por ele. Na França, a Revolução pôs fim ao privilégio político de uma pequena elite, também encabeçada pelo rei absoluto, e a um sistema econômico arcaico, latifundiário, que ia de encontro aos interesses liberais da burguesia da época. Ambas revoluções, cujos princípios se espalharam pela Europa e pelo mundo, criaram um novo sistema político, não mais ligado aos interesses de uma pequena elite, mas que atendesse aos interesses dos indivíduos e do bem comum – o Estado-nação.

Esta modernização política-institucional era a reforma que faltava para que a ascensão da ordem econômica burguesa-liberal se consolidasse. A separação entre o público e o privado e a conseqüente descentralização do poder, formalizou direitos e liberdades individuais e deu garantias legais à propriedade privada.

É interessante notarmos que se, por um lado, o Estado-nação rompe com as idéias absolutistas de Hobbes, por outro, vimos que é justamente para manter a ordem nascente que este Estado se constrói. Ou seja, como dizia o referido autor, o Estado, [mesmo não sendo comandado por um rei absoluto] se coloca acima da sociedade e regra a ação de todos os indivíduos e de todos os segmentos sociais. A primeira missão do nascente Estado Nacional era garantir a ordem burguesa que se instalava. Evidentemente, este novo Estado já não representava apenas os interesses de uma pequena elite dominante, mas, ao se estruturar sob uma infra-estrutura política hierarquizada, passava a agir defendendo o bem comum, os interesses dos cidadãos, da nação que se formava.

Outros acontecimentos foram bastante relevantes para a consolidação da nova sociedade: o cisma da Igreja Católica com o surgimento do Protestantismo que, como escreveu Weber¹⁵, deu um impulso ao espírito capitalista; a melhoria da infra-estrutura de comunicação e transporte que facilitou a movimentação de indivíduos e

¹⁵ Weber, M. *A Ética Protestante e o Espírito de Capitalismo*, São Paulo: Enio Matheus Guazzelli & Cia, 1992.

idéias levando as mudanças que aconteciam na Europa para outras partes do mundo e, por fim, a conquista e a exploração das novas terras na América.

Neste sentido, o Estado-nação passou a agir, interna e externamente, com o propósito de garantir a reprodução das condições necessárias para o avanço do capitalismo. Este tipo de atuação estatal deu margem a algumas críticas à figura do Estado Moderno, destacando-se a obra de Karl Marx.

Segundo os escritos de Marx, a função única do Estado no sistema capitalista é atender aos interesses da classe burguesa. O Estado seria, ao mesmo tempo, capitalista, porque garante, no âmbito político, a reprodução deste sistema, e burguês, porque a máquina estatal seria ocupada pelos indivíduos pertencentes ou a serviço desta classe. Fica implícita aqui uma visão restrita da política, qual seja: um conjunto de idéias criado pela classe dominante para que seus interesses particulares sejam atendidos em detrimento dos interesses de todos os outros segmentos sociais. É evidente que o exercício da política faz com que uma determinada ordem social seja mantida e se reproduza, mas, pensar a política apenas como mais um instrumento de dominação parece diminuir a importância e as possibilidades de mudança que pode haver na sociedade via Estado.

Atendo-nos à época em que Marx escreveu sua obra, podemos notar que, de fato, a sociedade parecia se dividir em apenas duas classes sociais, sendo que apenas a classe burguesa, ocupava o alto escalão do Estado.

Entretanto, diferentemente das previsões marxistas, o desenvolvimento do capitalismo foi abrindo cada vez mais espaço para a participação da sociedade civil nos meios estatais. Assim, podemos concordar com a afirmação de que o Estado Moderno garante a existência e a reprodução da ordem capitalista, mas, a afirmação de que esta instituição seria estritamente burguesa não se confirma empiricamente.

A releitura que Gramsci¹⁶ faz do marxismo na década de 1930 propondo uma “guerra de posições” da qual participariam vários segmentos da sociedade civil ao

¹⁶ Gramsci, A. *A Concepção Dialética da História*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

invés da “guerra de movimento” onde a classe proletária, num só golpe, derrubaria o capitalismo (idéia defendida por Marx), possibilita-nos visualizar possibilidades de mudanças sociais pela via política na sociedade contemporânea.

Concluimos aqui que, de fato, uma das diferenças fundamentais entre o Estado Absolutista e o Estado Nacional Moderno é que, enquanto aquele era manipulado por uma pequena elite que se confundia com o próprio Estado e que agia restritamente de acordo com seus interesses particulares, este, através do desenvolvimento de sua infra-estrutura e, conseqüentemente, da racionalização da política, passa a agir em nome do bem comum, atendendo aos interesses da nação, de acordo com o grau de organização que a sociedade apresenta.

Uma das propriedades fundamentais do Estado Moderno é a Soberania – que deixa de ser uma característica pessoal do rei absoluto no Antigo Regime e passa a representar a essência da máquina política estatal.

Portanto, a soberania se coloca como sendo um dos pilares principais, senão o principal, do Estado Moderno. Não há sociedade sem poder, sem governo, e esse poder pressupõe a formação de uma hierarquia que consiga impor a obediência de normas visando a coesão social e o desenvolvimento do grupo.

O poder do Estado Nacional se faz diferente dos poderes dos outros grupos domésticos por ser soberano, supremo e exercer uma coação irresistível em relação aos indivíduos e grupos que compõem a sociedade, além de ser independente em relação ao governo de outros Estados. A soberania é o grau máximo do poder do Estado. “A meta imediata da ação política é o poder, e o poder político é o poder sobre as mentes e as ações dos homens”.¹⁷

Enfim, podemos afirmar que o Estado Nacional Moderno se alicerça sobre as seguintes bases: a) rígida determinação territorial com a conseqüente formação das Forças Armadas para a defesa das fronteiras do país; b) racionalização da política e centralização do poder na máquina estatal, separada e acima das instituições

¹⁷ Morgenthau, H. *Politics Among Nations*, New York: A. Knopf, 1985, p. 103.

religiosas; c) edificação da soberania do Estado, tanto no âmbito doméstico, quanto nas relações entre os Estados no cenário internacional.

No mundo globalizado, os pressupostos que formaram o Estado-Nação a partir da Paz de Vestfália começam a ser questionados – principalmente a idéia de soberania estatal. São as características políticas desta sociedade contemporânea e a crise do Estado que procuraremos abordar a seguir.

1.3– A Globalização do Capital e a Crise do Estado Nacional

Desde que os primeiros grupos humanos foram formados, os indivíduos buscam desbravar novos territórios, novas fronteiras, criando novos tipos de relações sociais. Assim, podemos afirmar que, num sentido geral, a história da humanidade tem sido um processo constante de globalização.

Entretanto, nas últimas décadas, o termo *globalização/globalization*, de origem norte-americana, passou a explicitar a expansão planetária de um modo de produção específico – o modo capitalista de produção. Mais do que isto, o conceito de globalização, carregado de conotações ideológicas, trouxe consigo uma preocupação em mostrar ao mundo os benefícios inerentes à reprodução ampliada do capital onde, a “mão invisível” do mercado global seria responsável pela nova ordem internacional e pelo progresso. Ficam levantadas duas questões: 1) que nova ordem internacional está em construção? 2) quem serão os beneficiários desta nova ordem?

Esta visão sobre a globalização, enganosamente vinculada à idéia de igualdade, tem feito com que o termo seja amplamente usado em todas as áreas do conhecimento sendo que, na maioria das vezes, este uso é feito sem a devida definição e, pior do que isto, sem a percepção das ideologias que o conceito carrega. Entendemos ser importante salientar que, ao utilizarmos o conceito globalização,

estamos nos referindo à globalização do capitalismo e de todas as suas contradições, sistema que nas últimas décadas se faz presente – de maneira brutal ou mais tênue – em todos os cantos do planeta.

A palavra-chave do capitalismo, sua alma, é a expansão. Diferentemente do feudalismo que se manteve durante centenas de anos por si só, um sistema fechado de produção; o capitalismo só sobrevive enquanto puder se expandir, num eterno processo de reprodução Lucro→Capital→Lucro→Capital... .

O início desta constante expansão se deu, portanto, juntamente com o surgimento do próprio sistema capitalista, aproximadamente no século XV na Inglaterra quando, através de um processo conhecido como *enclosures* (cercamentos) surgiu a venda da força-de-trabalho, o trabalho assalariado - característica ímpar deste sistema.

Nos escritos de Marx e Luxemburgo podemos encontrar passagens que apontam o caráter expansionista do capitalismo que resultaria mais tarde, por exemplo, na transnacionalização da empresa nacional.

Marx e Engels¹⁸ afirmam que, “através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção a ao consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou debaixo dos pés da indústria o terreno nacional. As antigas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas a cada dia”.

Segundo Luxemburgo¹⁹, “(...) o que distingue o modo de produção capitalista dos modos de produção anteriores, é a sua tendência interna a estender-se a toda a Terra e a expulsar qualquer outra forma de sociedade antiga...[dando,] a todos os países, a mesma forma econômica e unindo-os numa só e grande economia capitalista mundial.”

¹⁸ Marx, K., Engels, F. **O Manifesto do Partido Comunista**, *Coleção Clássicos do Pensamento Político*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1990, p. 69,70.

¹⁹ Luxemburgo, R. *Introduction à l'économie politique*, Paris: Éditiones Anthropos Paris, 1969, p.258,259.

Apesar de estar presente em toda história do capitalismo, a expansão capitalista atingiu nas últimas décadas, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, uma complexidade e uma força que fizeram deste período um marco nos estudos do processo conhecido, genericamente, como Globalização. Os principais fatores que tem contribuído para esse *boom* capitalista são, entre outros, o remodelamento de padrões políticos e econômicos e o desenvolvimento tecnológico que altera as noções de tempo e espaço. “A globalização dos atores, os interesses e os capitais é tanto função dos mercados como resultado da gestão política do estado”.²⁰

As Relações Internacionais no pós-Segunda Guerra são marcadas pela destruição da velha ordem econômica liberal, pelo desenvolvimento generalizado do intervencionismo estatal e pela concentração de riqueza nos Estados Unidos.

O declínio da Europa se deu concomitantemente à ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética. A construção da nova ordem mundial foi caracterizada pelo surgimento desses dois pólos rivais que defendiam respectivamente modelos contraditórios de desenvolvimento: o capitalista e o socialista. Tem início aqui a disputa político-ideológica, conhecida como Guerra Fria, que dividiu o mundo em duas superpotências.

A Guerra [Segunda Guerra Mundial] levou as relações internacionais contemporâneas aos mais altos níveis de mundialização. (...) as relações internacionais da construção e da expansão do mundo liberal cederam lugar a uma nova ordem internacional. A Grã-Bretanha e a França deixaram de reinar. A Alemanha e a Itália perderam os espaços internacionais conquistados à força. (...) o nascimento de um ordenamento internacional (...) é desdobramento inequívoco da Segunda Guerra Mundial.²¹

²⁰ Vilas, C. M. *Seis Idéias falsas sobre a globalização*. *Revista Estudos de Sociologia*, ano 3, nº 6, 1999.

²¹ Saraiva, J. F. S. *A Agonia Européia e a Gestação da Nova Ordem Internacional (1939-1947)*. _____ (org.) *Relações Internacionais Contemporâneas – da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)*, Brasília: Paralelo 15, 1997, p.207.

Segundo Saraiva, acima citado, a Segunda Guerra Mundial pode ser dividida - para uma análise mais cuidadosa das mudanças nas relações internacionais - em três fases.

Na primeira fase (1939-1941) deslumbramos uma Europa que ainda tenta se posicionar como o centro do mundo e manter a posição privilegiada conquistada nas décadas anteriores. Essa ilusão de imortalidade européia é claramente notada no slogan espalhado na época pelas ruas de Paris e Londres: “Venceremos, pois somos mais fortes”.

Na segunda fase (1941-1945) o conflito se mundializa e desnuda acontecimentos que moldariam a nova ordem mundial em gestação. O acontecimento mais marcante deste início de mudanças no cenário mundial foi a invasão vitoriosa da Alemanha na França, alterando de vez a balança de poder européia. Entretanto, não havia um modelo para ser seguido que pudesse substituir a ordem decadente. Nem o sonho hegemônico de Hitler, nem as pretensões da Itália e do Japão se encaixavam nos novos rumos das relações internacionais. Foi percebendo este vazio criado nas relações internacionais e a imobilidade da América Latina, além das limitações coloniais da África, que a neutralidade norte-americana começou a desaparecer. Surgem aqui novos atores no cenário internacional: os Estados Unidos e a União Soviética.

Este período apresenta-nos o conceito de superpotência, com os Estados Unidos colocando-se no centro do mundo, buscando moldar os acontecimentos mundiais de acordo com seus interesses particulares. Por outro lado, ocorria a avançada soviética na pretensão de também se consolidar como uma superpotência, com a proposta, ideologicamente contraditória ao capitalismo, de construir um mundo baseado nas idéias socialistas.

Finalmente, na terceira fase (1945-1947) processam-se as conseqüências do fim do conflito mundial e o estabelecimento de uma nova ordem de poder baseada na disputa entre os dois países recém transformados em superpotências. A

transferência do poder mundial de Paris e Londres para Washington e Moscou transformou radicalmente o curso das Relações Internacionais.

A destruição de Hiroshima e Nagasaki (1945) estabeleceu definitivamente a nova ordem internacional. Com o declínio de Berlim e Tóquio, apenas dois pólos comandariam as relações de poder no cenário internacional: Washington e Moscou. Através do *European Recovery Program* (mais conhecido como Plano Marshall) os Estados Unidos liberaram uma “ajuda” financeira aos países europeus destruídos pela Guerra que passou dos treze bilhões de dólares. As decisões da Conferência de Bretton Woods, Tratado que vigorou de 1944 até 1976, o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) – que substituiu a Liga das Nações – e a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) – instrumentos utilizados para o gerenciamento da paz e da cooperação internacional - estabeleceriam as diretrizes da ordem mundial nascente. Assim, "a nova ordem internacional seria, pois, tributária do ideário pan-americano de pacifismo e cooperação internacionais entre Estados soberanos, sem ignorar a existência da desigualdade de *status* e de responsabilidade entre as potências".²²

O cenário internacional após a Segunda Guerra pode ser analisado a partir de dois momentos diferentes: o período que transcorreu durante a vigência do sistema Bretton Woods (1944-1976), onde os movimentos econômicos eram regulados/controlados e, após este período, onde a deterioração macroeconômica e o conseqüente aumento dos problemas sociais passam a caracterizar o cenário mundial. É deste cenário que brotam manifestações globais com o principal objetivo de promover a união de interesses comuns da população mundial atingida pelos desmandos da globalização e tentar transformar reivindicações em medidas políticas concretas.

O início da Guerra Fria foi marcado por uma corrida armamentista nuclear das duas potências mundiais que durou até 1955. Esse período evidencia também os

²² Ibid. p.234.

antagonismos ideológicos que embasavam as relações internacionais: o capitalismo americano e o socialismo soviético.

A ação norte-americana pautava-se num forte multilateralismo econômico e na vontade de disseminar os valores capitalistas pelo mundo - uma busca constante pela hegemonia. Apesar de o final da Segunda Guerra Mundial ter dado início a um período protecionista e de intervenção estatal - algumas décadas depois surge o chamado neoliberalismo e os Estados Unidos assumem o papel que pretendiam exercer - o de gerenciador mundial.

A União Soviética, por sua vez, além de investir na reabilitação das Forças Armadas (principalmente do Exército) e na construção da bomba atômica, iniciou um processo de sovietação da Europa Oriental.

A Guerra da Coreia (1950-1953) e a construção do Muro de Berlim (1961) mostraram definitivamente como o pós-guerra e a ascensão norte-americana tinham destruído a cultura europeia de hegemonia coletiva que fora base de sustentação do antigo mundo liberal.

O ressurgimento no cenário internacional de uma Europa reconstruída marcou o início do modelo político regional que embasa as relações internacionais contemporâneas. Reconstruídos economicamente, porém dirigidos por Estados Nacionais enfraquecidos, os principais países europeus sabiam que a exacerbação nacionalista econômica que marcara o período de sucesso anterior às Grandes Guerras não era mais possível. Surge então os pilares de uma Europa unificada e inicia-se lentamente o processo de integração europeia. Em 18 de abril de 1951 surgia a primeira instituição europeia - a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) - semente do Mercado Comum e da União Europeia - formada por seis países: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Tinha início a constituição de um bloco econômico, militar e, principalmente, uma verdadeira comunidade política - um novo tipo de força nas relações internacionais.

Nas décadas de 1960 e 1970 - período de grande instabilidade na ordem internacional - desenvolve-se a política da *détente* que mesclava coexistência

pacífica, adversidades e parcerias; entre elas, principalmente os acordos limitadores do desenvolvimento de armas nucleares. Nesse mesmo período, a América Latina - com destaque para Brasil, México e Argentina - mantinha uma linha de conduta própria nos negócios internacionais.

Na década de 1980, o fim da bipolaridade Capitalismo X Socialismo - com o constante processo de globalização daquele em detrimento deste, deu um novo perfil às relações internacionais. A confirmação do retorno da Europa ao cenário mundial e a fragmentação do Terceiro Mundo, também são características importantes no desenho das relações internacionais contemporâneas. Sato²³ afirma que “(...) o fenômeno a que chamamos genericamente de globalização constitui, em última instância, a ‘macro-estrutura’ internacional que substituiu aquela que era representada pela guerra fria associada à bipolaridade”.

Na União Soviética as principais mudanças ocorreram entre 1985 e 1991 quando o então dirigente Mikhail Gorbachov põe em prática uma reforma econômica para o desenvolvimento do país (a Perestroika) ao mesmo tempo em que busca atenuar as políticas restritivas que impediram a liberdade de expressão e a livre circulação das idéias, permitindo assim, o debate público e a emergência de manifestações críticas ao modelo econômico, político e social do bloco (a Glasnost).

De fato, o desmoronamento da União Soviética em 1991 representa o mais importante fator político de alteração substancial no sistema internacional construído na Guerra Fria. A queda de uma das potências mundiais fez com que os Estados Unidos despontassem como hegemonia econômica global (apesar de não ter influência absoluta em todos os cantos do planeta) e estabelecesse uma supremacia nos negócios e nos rumos internacionais. A força econômica norte-americana possibilita que o país exerça considerada influência sobre as principais organizações globais, como a ONU, o BM e o FMI.

²³ Sato, E. *Inserção Internacional do Brasil: potenciais e limitações*, Cadernos Adenauer 2 – O Brasil no Cenário Internacional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

Gilpin²⁴ afirma que numa economia mundial liberal e aberta, onde o choque entre a economia mundial e os Estados Nacionais é constante, a existência de um país hegemônico que tenha liderança para coordenar as políticas nacionais e as práticas econômicas é essencial. Entretanto, o processo de globalização capitalista nos dias atuais parece estar redefinindo o contexto mundial de maneira diferente, pautado mais na crescente interdependência econômica e nos processos de integração regional do que no estabelecimento de um poder hegemônico.

Rosecrance²⁵ afirma que em uma “sociedade internacional sem governo, as nações terão conflitos de poder a não ser que possam funcionar num sistema de interdependência para satisfazer suas necessidades”. Segundo o autor, apenas o mundo do comércio pode prevenir os conflitos internacionais e produzir uma maior cooperação entre as nações. É importante frisarmos que, em nossa opinião e contraditoriamente ao que parece afirmar Rosecrance, o Estado é a instituição que baliza as relações comerciais contemporâneas, apesar da força do mercado global e da influência política de outros atores internacionais. De fato, nossa afirmação não se choca totalmente com o pensamento do autor, pois, não obstante defenda que o Estado não mais tem habilidade para controlar as forças econômicas, Rosecrance, no final de seu livro, afirma que “apesar da inabilidade em controlar suas ações [com o que não concordamos], o Estado moderno se mantém como a unidade primeira das políticas internacionais.”²⁶

Com relação à existência de um país hegemônico, como postulado por Gilpin, evidentemente não desconsideramos a forte influência que os Estados Unidos têm sobre as instituições globais e, por conseguinte sobre outros Estados Nacionais (especialmente no que concerne à América Latina). Entretanto, não vislumbramos nessas relações um poder hegemônico e sim conflitos entre o liberalismo do

²⁴ Gilpin, R. *The Political Economy of International Relations*, New Jersey: Princeton University Press, 1987.

²⁵ Rosecrance, R. *The Rise of the Trading State – commerce and conquest in the modern world*, New York: Basic Books, 1986, p.25.

²⁶ Ibid. p.221.

mercado mundial e a realidade dos países individuais. Conforme afirma Sato²⁷, no sistema multipolar que caracteriza o cenário internacional contemporâneo, “as várias instâncias decisórias passam a valorizar o consenso e necessitam da concorrência de vários atores para sua implementação. Cada vez mais o Grupo dos Sete Países mais Ricos (G-7) (...) vem se tornando uma instância das mais importantes no tratamento das questões internacionais”.

A Nova Ordem Internacional em construção, embasada por uma política neoliberal de cunho norte-americano expressa no Consenso de Washington, impõe ao mundo alguns paradoxos que não podem faltar na pauta das discussões acadêmicas e políticas. Ao discutirem o desenvolvimento econômico do continente, chefes de governo e representantes de organizações mundiais estabeleceram alguns pontos, compromissos a serem empregados nos países, entre eles: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado (em defesa do Estado mínimo), privatização, abertura comercial e financeira, e investimentos em infra-estrutura básica.

Um fato primeiro que chama a atenção são os discursos de líderes das grandes potências sobre os benefícios gerais que a Nova Ordem oferece aos países. É bem verdade que a amplitude das misérias mundiais tem obrigado os países a formarem Fóruns para discutir os problemas estruturais do sistema. Entretanto, notamos que a maioria das discussões destes Fóruns, que contam com a presença de outros atores além dos Estados, como as ONGs por exemplo, não se transformam em práticas políticas concretas, tornando-se estéreis, ocas. A decepção dos G21 (grupo de países em desenvolvimento liderado pelo Brasil, Índia e China) e das ONGs com o resultado da 5ª Conferência Ministerial da OMC realizada em setembro de 2003 em Cancun, mostra o quão árdua tem sido a tarefa de diminuir as assimetrias existentes entre países desenvolvidos, países pobres e países em desenvolvimento.

²⁷ Sato, E. **O Papel Estabilizador dos Países Periféricos na Ordem Internacional: percepções e perspectivas**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 1997, p. 181,182.

O fato é que, diferentemente do que discursam alguns líderes mundiais, o Novo Cenário Internacional é marcado por desigualdades brutais entre países centrais – que lutam para manter o *status quo* e países periféricos que, ou estão totalmente excluídos de qualquer tipo de benefício, ou, no caso de países como o Brasil, lutam por uma inserção no cenário mundial para que algumas determinações deste cenário possam atender, ainda que minimamente, os interesses particulares do país. Os próprios relatórios mundiais da ONU têm mostrado que a miséria mundial aumenta a cada ano na mesma proporção em que o capital se globaliza e se centraliza – um dado oficial sobre a desigualdade do sistema.

Segundo Tavares²⁸, “(...) toda a lógica do movimento de globalização tem, desde sua origem, um caráter de concorrência predatória e de especulação patrimonialista [processo comandado pelos Estados Unidos] que só pode ser contida e regulada por novas formas de renovação e reforço dos mecanismos de intervenção dos Estados Nacionais”.

Em segundo lugar, para além desta discrepância centro-periferia, a globalização gera problemas que se fazem presentes em todos os países – ricos e pobres. Um desses problemas, para o qual parece não haver resposta, é o chamado desemprego estrutural. Se, em países menos desenvolvidos tem havido um aumento do desemprego e, portanto, do Exército de Reserva, como denominava Marx, em países desenvolvidos (principalmente na Europa) surge um outro tipo de desemprego – estrutural. Diferentemente do Exército de Reserva formado por indivíduos que ficam temporariamente fora do mercado de trabalho regulando (ainda segundo Marx) a lei da oferta e da procura e inclusive o preço dos salários – uma característica do próprio capitalismo - o desempregado estrutural é formado por uma massa que, apesar de preparada, não tem espaço para entrar no mercado.

Esta massa de desempregados estruturais, somada ao aumento mundial do desemprego, causado, entre outros fatores, pelo desenvolvimento tecnológico, nos remete ao que podemos chamar de um segundo paradoxo da globalização.

²⁸ Tavares, M. C. *Globalização e o Estado Nacional*. Jornal **Folha de S. Paulo**, 12 de outubro de 1997.

O capitalismo, por conta do desenvolvimento tecnológico, produz cada vez mais e ao mesmo tempo torna cada vez menos necessária a utilização da mão-de-obra, substituída por máquinas sofisticadas e pela robótica. Temos aí a formação de uma massa que, além de não ser usada como mão-de-obra, não se converte em mercado consumidor. Ou seja, além do grave problema social criado, temos cada vez mais produtos à venda e cada vez menos indivíduos com capacidade financeira para comprá-los. Parece que a mesma lógica que gerou a quebra da Bolsa de Nova York em 1929, agora pode se estender para todo o globo.

Um terceiro paradoxo do capitalismo contemporâneo se encontra nas discussões sobre sua superação. Nos anos 90, Fukuyama²⁹ procura mostrar que a sociedade ocidental atual chegou a um nível de desenvolvimento que marca o apogeu da humanidade. Ou seja, o autor afirma que a globalização, nos moldes norte-americanos, denota a realização dos objetivos da modernidade e que apenas pequenos ajustes seriam necessários para que tivéssemos uma sociedade menos desigual. Ora, afirmar a chegada a um fim, significa desconsiderar a dinâmica da história humana em seu constante processo de transformação. Além disso, é importante notarmos que Fukuyama, assim como outros grandes intelectuais norte-americanos (Kissinger, Morgenthau, entre outros) sempre desempenharam um papel bastante importante na política internacional dos Estados Unidos e seria bastante interessante ao projeto de império dos Estados Unidos que o mundo enxergasse o modelo político norte-americano como o grande padrão para o desenvolvimento humano.

Entretanto, ao tentarmos questionar Fukuyama e visualizar possibilidades de transformações estruturais na contemporaneidade, nos deparamos com um cenário bastante nebuloso. Segundo os escritos de Marx, o capitalismo teria que desenvolver todas as suas potencialidades para que o Socialismo/Comunismo pudesse acontecer – seria o momento do “Proletários de todos os países, uni-vos!” Pois bem; a globalização parece marcar a realização ampla do capitalismo. Entretanto não há

²⁹ Fukuyama, F. **O fim da História e o último homem**, São Paulo: Rocco, 1992.

nenhum sinal, em nenhuma parte do globo, de que estaríamos num momento de afloramento do novo mundo. A classe proletária está cada vez mais fragmentada, a normatização do sistema cada vez mais eficaz, as conveniências cada vez mais fortes e os conformismos também.

Evidente que vários conflitos e manifestações de repúdio à globalização têm acontecido atualmente. Esses acontecimentos vão desde protestos de rua, como os que marcam todo 1º de maio, até as novas faces do terrorismo mundial. Mas qual a contra-proposta que essas manifestações trazem? Que outro mundo pregam? A maioria parece lutar “apenas” por um capitalismo menos injusto e não por mudanças estruturais como foram as lutas políticas e intelectuais na época da Guerra Fria quando o Socialismo Real (apesar de não representar de fato o caminho revolucionário marxista) se apresentava como uma alternativa, uma esperança.

Conforme afirma Sato³⁰,

Na atualidade, movimentos que defendem reformas políticas e sociais não parecem apresentar propostas tão radicais e nem força suficiente a ponto de provocar rupturas drásticas. Movimentos mais radicais ou se apresentam como minorias bem pouco representativas ou como tendências passageiras que os mecanismos sociais acabam por absorver (...). De fato, uma das características mais marcantes da ordem moderna tem sido exatamente a sua capacidade de adaptação a mudanças.

Portanto, se não devemos aceitar o fim da história e, por outro lado, não vislumbramos sinais de mudanças radicais no sistema mundial, quais as alternativas que temos? Parece que de concreto, além das lutas pela democracia, temos apenas grandes paradoxos e poucas respostas.

Nas palavras de Sagasti e Arévalo³¹, então funcionários do Departamento de Assuntos Externos do Banco Mundial,

³⁰ Sato, E. **O Papel Estabilizador dos Países Periféricos na Ordem Internacional: percepções e perspectivas**. Tese de Doutorado, 1997, p. 226.

Somos testemunhas do surgimento de uma ordem global fracionada, ordem esta que é global, mas não integrada; que coloca, cada um de nós, em contato uns com os outros, mas, ao mesmo tempo, mantém profundos abismos entre indivíduos e grupos de pessoas; que gera enormes oportunidades de progresso e, ao mesmo tempo, segrega uma grande parte da humanidade, impedindo-lhe o acesso a seus benefícios.

A dinâmica do novo contexto mundial que se configura atualmente coloca algumas questões que entendemos extremamente pertinentes para a análise da complexidade das sociedades contemporâneas, quais sejam: podemos pensar hoje na idéia de Estado-Nação? Quais as conexões entre os Estados Nacionais contemporâneos e o novo contexto mundial em formação? Os Estados Nacionais tendem a ser substituídos por instituições supranacionais? Em caso negativo (e esta é nossa hipótese), quais os novos papéis que o Estado-Nação deve assumir nos dias atuais?

Em linhas gerais podemos elencar três asserções diferentes sobre o fenômeno da globalização e sobre o papel da política e do Estado no atual *admirável mundo novo*.

Numa primeira asserção destacamos uma linha de pensamento representada aqui por Ohmae³². O autor defende a idéia de que, em virtude da poderosa força do mercado global sem fronteiras e pela velocidade com que o capital financeiro movimenta-se pelo globo, o Estado perdeu totalmente sua importância como agente de decisões. Esta concepção do processo de globalização tenta mostrar a gravidade da crise do Estado levando alguns pesquisadores a apostar, inclusive no fim desta instituição em um futuro próximo.

³¹ Sagasti, F. R., Arévalo, G. *A América Latina na nova ordem global fracionada*. Velloso, J.P. R. e Martins, L. (coords.) *A Nova Ordem Mundial em Questão*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 230.

³² Ohmae, K. *O Fim do Estado Nação: a Ascensão das Economias Regionais*, Rio de Janeiro: Campus, 1996.

Em contraposição a esta primeira abordagem, nos deparamos com autores como Nogueira Batista Júnior³³ que afirmam ser a globalização uma “moda intelectual passageira” que exagera no alcance e nas novidades do processo. Com relação à crise do Estado, os autores que defendem esta visão afirmam que tal crise seria apenas uma ideologia criada pelos próprios Estados Nacionais que, ao apontarem o processo de globalização como causa e/ou efeito de algumas situações domésticas, afastam a responsabilidade estatal de algumas misérias realizadas.

Por fim, uma terceira asserção tende a ponderar entre os “excessos” das duas anteriores. Ou seja, numa posição mais moderada, tal abordagem procura dar conta das mudanças (econômicas, sociais, políticas e culturais) em curso, mostrar o impacto da globalização na atuação do Estado (tanto interna, quanto externamente), sem, no entanto, vislumbrar crise, tampouco o fim do Estado-nação. Esta outra concepção da globalização tem, como um de seus objetivos, analisar a importância do Estado na atualidade, apontando as mudanças pelas quais esta instituição tem passado e que novos papéis tem assumido.

Evidentemente, dentre as três abordagens apresentadas, nosso estudo se soma aos dos autores da visão moderada. Ou seja, não desconsideramos o processo de globalização que vivenciamos atualmente e nem mesmo os limites que tal processo impõe, ora ou outra, à ação dos Estados Nacionais. Entretanto, não vislumbramos o enfraquecimento ou o fim do Estado e sim seu fortalecimento e a centralidade de suas decisões para o desenvolvimento das sociedades. Para isso, buscamos analisar os novos papéis do Estado na atualidade, destacando a atuação regional desta institucional e, em especial, o Mercosul.

Os chamados teóricos da globalização buscam mostrar que, além de significar a reprodução ampliada do sistema capitalista de produção baseada no modelo neoliberal e na livre circulação de capital, tecnologia e informação, a globalização também – e talvez principalmente – se caracteriza enquanto um processo

³³ Nogueira Batista Jr, P. *Mitos da Globalização*. *Revista Estudos Avançados*, v.12, nº 32, 1998.

civilizatório, conforme afirma Ianni³⁴, alterando padrões de comportamento e visões de mundo, com conseqüências culturais, políticas e sociais bastante significativas.

Alguns pesquisadores afirmam que a crise do Estado Nacional seria uma das principais conseqüências deste novo cenário que se consolida. Esta perda de importância do Estado – tanto no âmbito doméstico quanto no cenário externo – se daria pelo surgimento de novos atores políticos que, ao dividirem espaço e poder com a instituição estatal, afetariam fortemente as decisões políticas, fazendo do Estado apenas um ator secundário no que concerne à tomada de decisões.

No âmbito doméstico, a própria evolução da democracia, também influenciada pelas idéias neoliberais, teria diminuído a autonomia do Estado. Ou seja, a maior participação da sociedade civil, através dos movimentos sociais, lobbies e grupos de pressão, afetariam, em alguns momentos, as ações do Estado, obrigado este a agir de acordo com interesses de grupos internos específicos.

Segundo Sagasti e Arévalo³⁵,

(...) o Estado-nação perdeu a importância como unidade política, no sentido de poder controlar fenômenos e eventos (financeiros, comerciais, ambientais, tecnológicos) que transcendem as fronteiras. Ademais, quando coexistem em um país diversos grupos étnicos ou religiosos, a preservação e a afirmação de suas próprias identidades tendem a gerar pressões separatistas e desagregadoras.

A idéia de sociedade civil ou de sociedade organizada surge como um rejuvenescimento da vida pública num mundo ocidental desiludido com os limites políticos da instituição estatal. Buscando retomar os poderes (econômico, social, político e de expressão) da sociedade, em alguns casos usurpados pelo Estado (como quando dos regimes totalitaristas ou ditatoriais), a sociedade civil se fortalece e passa a atuar de maneira constante nas decisões governamentais.

³⁴ Ianni, O. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

³⁵ Sagasti, F.R., Arévalo, G. *A América Latina na nova ordem global fracionada*. Velloso, J.P. R. e Martins, L. (coords.) *A Nova Ordem Mundial em Questão*, 1999, p.229.

Atualmente a sociedade civil tem sido objeto de discussão constante. Na primeira reunião entre os Chefes de Estado e Governo da América Latina e Caribe e da União Européia (Cimeira), realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1999, algumas discussões tiveram a sociedade civil como foco. No item 33 da “Declaração do Rio de Janeiro”, documento resultante desta reunião, os participantes se comprometeram em,

Ressaltar a importância da contribuição de novos atores, parceiros e recursos da sociedade civil com o objetivo de consolidar a democracia, o desenvolvimento social e econômico, bem como aprofundar o respeito aos direitos humanos. A cooperação internacional, envolvendo recursos públicos, requer um diálogo do qual participem os governos e a sociedade civil...³⁶

Notamos que, se para alguns teóricos a organização da sociedade não significa necessariamente um enfraquecimento do Estado, para os teóricos da globalização, este novo arranjo das forças políticas confronta-se com a idéia de soberania e contribui significativamente para o desmanche da organização estatal moderna.

No cenário internacional o Estado passaria a ter que disputar espaço e dividir poder com outros atores (conglomerados empresariais, ONGs, instituições mundiais e até mesmo com blocos econômicos regionais) e, assim, perderia o *status* de ator internacional por excelência. A atuação desses outros atores, influenciando a ação dos Estados no cenário externo e, por conseguinte, interferindo na vida doméstica dos países, teria tirado do Estado a capacidade de decisão em questões centrais, tais como: o poder de declarar a guerra ou instituir a paz, o controle sobre a moeda nacional e sobre o próprio desenvolvimento do país – abalando os pilares da soberania.

³⁶ Jornal O Estado de S. Paulo, 30 de junho de 1999.

Estas mudanças colocariam fim ao modelo estatal originário com a Paz de Vestfália. As novas fontes de poder passariam a ter independência para agir e o poder político – único poder que o Estado possui – passaria a ser pulverizado para os outros atores que se apresentam no cenário contemporâneo. Atuações de ONGs como o *Greenpeace* com relação ao meio ambiente e à preservação da vida no planeta, manifestações da opinião pública mundial com relação à guerra e revoltas da sociedade civil acerca de determinadas decisões estatais, seriam exemplos da divisão do poder político.

Notamos que estamos vivenciando um processo histórico oposto ao que teria dado origem ao Estado. Conforme já citamos, segundo Hobbes, os indivíduos teriam transferido ao Estado todos os poderes de decisão, todas as prerrogativas políticas, cabendo exclusivamente a este ator o direito de decidir em nome do bem público. Durante o processo de consolidação do Estado-nação a sociedade civil delegara a este, funções específicas que lhe conferiram o grau de soberano.

Atualmente estaria ocorrendo o processo inverso. Ou seja, os vários atores sociais que surgiram ou se fortaleceram com o processo de globalização nas últimas décadas – tanto no cenário interno quanto no externo – estariam requerendo, para si, atributos de decisão pertencentes ao Estado, destruindo, aos poucos, o modelo estatal originário em 1648.

Este declínio do Estado tem, como causa principal, o poder que o conhecimento, a informação e o desenvolvimento da tecnologia passaram a desempenhar nas últimas décadas. Atualmente não seria mais a posse dos meios de produção que definiria a classe ou a nação dominante. O poder estaria, de fato, nas mãos de quem detivesse conhecimento de ponta e, portanto, o poder da informação – é a chamada Terceira Revolução Industrial. O desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação esvaziaria a idéia de fronteira e acontecimentos internos de determinados países afetariam o mundo em questão de segundos.

Notamos, diariamente, como o poder e a velocidade da informação alteram as noções de tempo e espaço e moldam os cenários interno e externo dos países.

Anúncios de guerras ou de paz, posse ou queda de políticos influentes, declarações econômicas, boatos acerca da economia mundial, correm na rede de comunicação mundial e fazem com que índices das Bolsas de Valores subam ou despencam no mundo inteiro, afetando, desde a movimentação do capital financeiro pelo mundo, até a vida cotidiana dos cidadãos comuns.

Nas palavras de Ohmae³⁷, um dos autores que mais criticam a importância do Estado no cenário atual e para o qual o Estado hoje é apenas um ator coadjuvante,

(...) o que estamos testemunhando é o efeito cumulativo de mudanças fundamentais nas correntes da atividade econômica ao redor do globo. Essas correntes se tornaram tão poderosas que abriram canais inteiramente novos para si próprias – canais que nada devem às linhas de demarcação dos mapas políticos tradicionais. Simplesmente, em termos dos fluxos reais da atividade econômica, os Estados-nações já perderam seus papéis como unidades significativas de participação na economia global do atual mundo sem fronteiras.

Esta mudança na produção de bens, cada vez mais valorizados pelo capital intelectual, mostra a perda do caráter nacional na produção. Atualmente um tênis *Nike*, por exemplo, pode ter seu *design* criado nos Estados Unidos, matéria prima retirada de algum canto do continente africano e parte do processo produtivo ser realizado em Cingapura. As empresas transnacionais tomam o espaço das empresas nacionais ou multinacionais e, aparentemente, agem independentemente de decisões políticas dos Estados Nacionais.

Os teóricos da globalização afirmam ainda que a transnacionalização da economia e as mudanças que acontecem na “era da informação” ultrapassam os limites econômicos e se fazem presentes em outros temas da sociedade contemporânea. Assim, assuntos como o meio ambiente, direitos humanos, tráfico

³⁷ Ohmae, K. *O Fim do Estado Nação: a Ascensão das Economias Regionais*, 1996, p.5.

de drogas, violência, etc. que, normalmente eram de competência dos Estados Nacionais isoladamente, ganham uma envergadura global, supranacional, onde os atores do chamado Terceiro Setor (principalmente ONGs) passam a atuar como instâncias políticas se colocando acima dos limites territoriais e políticos nacionais.

Segundo o autor norte-americano Lester Salamon³⁸, a crescente expansão nas últimas décadas das ONGs ou da Organização da Sociedade Civil - como também estes atores são conhecidos - não acontece por mero acaso. Nas palavras do autor, a proliferação desses organismos se dá pelo “(...) reflexo da confluência inusitada de desenvolvimentos históricos ocorridos nas últimas décadas: a generalizada perda de confiança na capacidade de o Estado, por si, gerar o bem-estar social, fomentar o progresso econômico, resguardar o meio ambiente; numa palavra: melhorar a qualidade de vida”.

Notamos que, ao espalhar-se pelo globo, o capitalismo, além de reproduzir um modo de produção específico e sua cultura mercadológica consumista, reproduz também suas misérias.

Neste sentido, o constante acúmulo do capital se choca com o aumento da miséria mundial anualmente constatado pela ONU e por outros organismos internacionais. A própria criação e/ou aumento das Organizações Mundiais (ONU, FMI, BM, ONGs, etc.) ocorrem também para tentar - pelo menos em tese - aliviar os desastres (políticos, econômicos, sociais e culturais) causados pela globalização das contradições inerentes ao sistema capitalista.

Além disto, Belluzzo³⁹ nos mostra que estudos realizados na Universidade de Oxford pelo economista Andrew Glynn apontam para a crise econômica que os 20 anos do predomínio do liberalismo causaram nos G7. Segundo esta pesquisa, houve quedas significativas nas taxas de acumulação de capital privado e na indústria manufatureira – o que aponta para os limites e esgotamento deste tipo de conduta econômica.

³⁸ In: Oliveira, M. O. **Relações Internacionais – estudos de introdução**, Curitiba: Juruá, 2001, p. 234.

³⁹ Belluzzo, L. G. M. **Globalização e Estado Nacional**. In: www.mhd.org/artigos/belluzzo_globaliza.html

Preocupados com o lado perverso do sistema, alguns autores buscaram discutir possibilidades para amenizar os problemas ou, pelo menos, alertar acadêmicos e políticos para que esses problemas sejam vistos e discutidos.

Chesnais⁴⁰ cria um termo para se opor à idéia de globalização - o conceito de mundialização. Segundo o autor, o termo globalização – de origem norte-americana – denota a simples reprodução econômica do capitalismo, pautada nos princípios neoliberais. Este tipo de análise do contexto mundial contemporâneo não leva em conta as conseqüências negativas da reprodução do capitalismo, principalmente nos países menos desenvolvidos, restando a estes a única opção de se adaptar às forças do mercado. Numa postura semelhante à de Chesnais, Marques⁴¹ alerta que, “a insistência no uso de globalização traduz a intenção de apresentar a fase atual da economia mundial como aquela em que o mundo se apresenta sem fronteiras e as grandes empresas sem nacionalidades. Dessa forma, a globalização seria o estado ‘natural’ da economia mundial quando as forças do mercado se encontram liberadas finalmente de seus entraves.”

Ao tentar criticar a globalização, Chesnais nos apresenta a idéia de mundialização e busca mostrar a urgência em se criar instituições políticas capazes de controlar o movimento do capital. A mundialização do capital deve ser complementada pela mundialização da democracia, da justiça social, da equidade entre os países, dos direitos humanos, etc. Estas ações políticas não devem se situar apenas no cenário internacional. O próprio Estado Nacional tem aqui um papel fundamental ao ser responsável por proporcionar melhores condições de vida à população ao mesmo tempo em que o país se insere – também através da ação estatal – no cenário internacional. “A mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro em dominar o movimento do capital em sua totalidade não

⁴⁰ Chesnais, F. **A Mundialização do Capital**, São Paulo: Xamã, 1996.

⁴¹ Marques, R. M. *Globalização e Estados nacionais*. **Revista Crítica Marxista**, v. 1, nº 3, 1996, p.136.

apagam a existência dos Estados Nacionais”⁴². Entendemos que, pelo contrário, este movimento exige dos Estados uma atuação mais firme, em diversas frentes.

Singer⁴³, ao diferenciar a “globalização negativa” da “globalização positiva”, também aponta a importância da ação do Estado Nacional no cenário atual. Singer afirma que, numa globalização negativa, o processo é totalmente conduzido pelos interesses do capital. O papel do Estado, neste caso, seria apenas o de regradar o *status quo*, mantendo a ordem nacional e impondo, no nível interno, o cumprimento das regras do mercado livre. A globalização positiva, por outro lado, teria como base o desenvolvimento do mercado interno, onde o Estado teria condições de controlar e comandar este processo. Esses dois tipos de desenvolvimento têm, segundo o autor, respaldo na história.

Entretanto, parece-nos que os processos descritos acima não mais expressam os acontecimentos mundiais atuais. Aqui, utilizamos outra idéia de Singer – a “globalização politicamente conduzida”. A globalização é, na verdade, um processo bifronte que tem por um lado a expansão do capital privado e, por outro lado, a atuação de Estados Nacionais soberanos – governos e empresas têm interesse na globalização. Cabe aos governantes fazer com que, neste processo, sejam preservados os interesses da maioria.

Não há propriamente oposição de interesses entre governos e empresas enquanto a economia nacional estiver crescendo, a inflação estiver baixa e o balanço de pagamentos em equilíbrio. Mas, havendo recessão, surtos inflacionários ou crises cambiais, o governo ativa instrumentos de política econômica que quase inevitavelmente se chocam com os interesses (...) de determinados grupos empresariais.⁴⁴

⁴² Chesnais, F. **A Mundialização do Capital**, 1996, p.18.

⁴³ Singer, P. *Globalização Positiva e Globalização Negativa: a diferença é o Estado*. **Revista Novos Estudos Cebrap**, n.48, julho/1997.

⁴⁴ *Ibid.* p. 51.

Aron aponta características fundamentais do mundo globalizado quando define o surgimento do que ele chama de sociedade transnacional. Segundo o autor⁴⁵, enquanto os sistemas internacionais representam as relações estatais entre soberanias distintas,

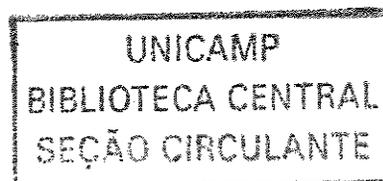
a sociedade transnacional manifesta-se pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos das pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas. Ela é tanto mais viva quanto maior é a liberdade de comércio, de movimentação e de comunicação; e quanto mais fortes forem as crenças comuns, mais numerosas serão as organizações não nacionais, mais solenes as cerimônias coletivas.

No Brasil, atualmente, muitas decisões políticas dos governantes têm aproximado o Estado Nacional do mercado e dos interesses do capital privado em detrimento das questões sociais. Muitos autores observam, neste processo, características da minimização, do enfraquecimento e, portanto, da crise do Estado.

A constante desterritorialização da empresa nacional, a configuração da empresa multinacional e transnacional e a fusão de conglomerados empresariais aglutinando uma grande quantidade de capital, faz com que vários analistas apostem na perda da importância dos Estados Nacionais.

Mas será que ao aproximar-se dos interesses do capital o Estado realmente enfraquece? Entendemos que não. Um trecho do relatório do Banco Mundial de 1997 mostra a importância do Estado na condução do desenvolvimento econômico e social. “O desenvolvimento econômico e social sustentável é impossível sem um Estado atuante. Tem se tornado crescentemente consensual a idéia de que um Estado atuante – e não um Estado mínimo – é central ao desenvolvimento econômico e

⁴⁵ Aron, R. *Paz e Guerra entre as Nações*, Brasília: UnB, 1979, p. 130.



social, ainda que como parceiro e facilitador do que como um diretor”.⁴⁶ A política econômica brasileira contemporânea configura-se, na verdade, como uma opção de desenvolvimento do Estado Nacional.

Atualmente, nenhum governo pode desconsiderar a importância do controle inflacionário, da estabilidade da moeda nacional, da diminuição do déficit público e até dos compromissos firmados entre o país e Organizações Mundiais, como o FMI, por exemplo. Entretanto, uma maneira diferente de analisar o cenário mundial pode implicar em uma postura diferente do Estado Nacional frente a este cenário. Em outras palavras, diferentes partidos políticos podem optar por um desenvolvimento nacional, num primeiro momento, com políticas sociais mais incisivas e, num segundo momento, buscar a inserção do país no cenário mundial – a idéia de que somente forte o país tem chances de participação real nas relações mundiais. É esta possibilidade de mudanças de prioridades que preocupa os investidores internacionais. O aumento do chamado Risco Brasil em virtude da possibilidade de vitória da oposição (PT) na disputa pela Presidência da República nas eleições de 2002 se dá justamente pela possibilidade de haver mudanças nas opções políticas do Estado.

É interessante notarmos neste mundo do mercado, como até mesmo as empresas transnacionais dependem, em alguma medida, da ação dos Estados Nacionais nos quais têm origem. “(...) a companhia multinacional tem uma origem nacional, de modo que os pontos fortes e fracos de sua base nacional e a ajuda que tiver recebido de seu Estado serão componentes de sua estratégia e de sua competitividade (...)”.⁴⁷

Nas palavras de Mariano⁴⁸, na globalização as empresas

(...) não abandonam o seu caráter nacional, mantendo suas matrizes instaladas nos seus países de origem. Embora a fabricação seja

⁴⁶ World Bank. **The State in a changing world**. World Development Report, 1997.

⁴⁷ Chesnais, F. **A Mundialização do Capital**, 1996, p.73.

⁴⁸ Mariano, K. L. P. **A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho – 10 no Mercosul**. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp, 2001. p. 32.

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.

Assim, buscando responsabilizar o Estado Nacional pela política interna do país, notamos que, atender as exigências do mercado é uma opção feita pelos governantes (que poderia ser diferente) ao aceitarem as influências externas sem enfrentá-las ou questioná-las – não sendo, estas influências, uma simples imposição do processo de globalização.

1.4– Os Paradigmas das Relações Internacionais e o Estado

O Estado Nacional sempre foi objeto de discussão para os estudiosos em relações internacionais. Seja para ratificar a importância estatal no cenário externo, seja para combater esta idéia, analistas de várias linhas de pensamento tiveram (e ainda têm) que abordar questões que se reportam ao papel do Estado nos meandros internacionais.

Nas academias, a partir do século XX quando as questões internacionais ganham espaço e se consolidam como um ramo específico do conhecimento - um objeto próprio - foram criados os Paradigmas que norteiam os estudos nesta área e buscam explicar o conturbado e complexo cenário internacional.

As relações entre Estados Nacionais sempre foram marcadas por conflitos de interesses e disputas pelo poder. Entretanto, ou por conta disto, o primeiro Paradigma que surge é o Idealista que se opunha aos conflitos que marcavam a história.

O Paradigma Idealista surgiu logo após o fim da Primeira Guerra Mundial em 1918. Esta guerra marcou o primeiro momento em que os Estados Nacionais Modernos formados em 1648 se enfrentaram num conflito mundial. Em meio ao pavor mundial causado pela mostra de poder de destruição que a humanidade tinha nas mãos, o então Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, apresentou, em janeiro de 1918 uma proposta de paz que ficou conhecida como os 14 pontos de Wilson e que embasou a formação do Paradigma Idealista. A proposta de Wilson apresenta itens bastante pontuais e ligados àquele momento histórico e outros mais gerais. Dentre estes destacamos: 1) a exigência da eliminação da diplomacia secreta (de bastidores) em favor de acordos públicos; 2) a redução dos armamentos nacionais; 3) a abolição das barreiras econômicas entre os países; 4) a criação da Liga das Nações.

Em linhas gerais este Paradigma pregava a busca da paz eterna no cenário internacional. Embasados na idéia de que o homem é bom por natureza (Rousseau) e construindo um modelo - um “dever ser” pacífico (idéia que remete-nos a Platão) o Idealismo, com seu objetivo humanista, buscava, em tese, impedir a incidência de uma nova guerra mundial.

Kant⁴⁹, cujo pensamento se tornou um dos pilares do Paradigma Idealista, afirma que:

Um Estado, uma vez de posse da condição de não se colocar debaixo de nenhuma lei exterior, (...), não se deixará tornar dependente de seu tribunal, e mesmo uma parte do mundo, quando se sente superior a uma outra, (...), não deixará de utilizar o meio de fortalecer seu poderio pelo despojamento ou mesmo pelo domínio dela (...).

Segundo Kant⁵⁰, para que a humanidade evolua desta condição violenta – marcada por uma separação entre a política e a moral – para a Paz Perpétua, seria

⁴⁹ Kant, I. *Textos Seletos*. 2 ed. Buzzi, A. R., Boff, L. (coord.). Petrópolis: Vozes, 1985, p. 133,134.

preciso admitir “(...) que os princípios puros do direito têm realidade objetiva, isto é, podem ser levados à prática (...). A verdadeira política, portanto, não pode dar um passo sem antecipadamente ter prestado homenagem à moral (...)”.

O político moral estabelecerá como princípio fundamental o seguinte: quando se encontram defeitos na constituição do Estado ou nas relações entre os Estados que não foi possível prevenir, é dever, primordialmente dos chefes de Estados, refletir no modo como esses defeitos poderiam, o mais rapidamente possível, ser corrigidos e tornados adequados ao direito natural (...).⁵¹

Segundo Miyamoto⁵², “o Idealismo pode ser interpretado como um conjunto de princípios universais que defende a necessidade de estruturar o mundo buscando o entendimento, através de condutas pacifistas, onde a confiança e a boa vontade sejam os motores que movimentam a História”.

Analisando a proposta do Idealismo, podemos observar qual o lugar que o Estado Nacional ocuparia neste Paradigma. Num primeiro momento notamos a importância dada ao Estado no que concerne aos passos necessários para que se atinja o modelo proposto. Ou seja, os “Homens de Estado” devem agir com ética e boa vontade, fazendo com que a condução da política externa atenda aos interesses da humanidade e não apenas interesses particulares deste ou daquele país. Os esforços para que os tratados internacionais fossem, obrigatoriamente, públicos, abertos e registrados – acabando com a diplomacia de bastidores – é um exemplo da importância da atuação estatal.

Entretanto, o Paradigma aposta ainda no aumento de Organizações Internacionais para que os objetivos pacifistas sejam alcançados. As ONGs (além da ONU, do FMI, do BM, etc.) atualmente podem ser vistas como frutos do Idealismo e, apesar de não terem papel decisório na política externa, podem influenciar o

⁵⁰ Ibid. p. 152.

⁵¹ Ibid. p. 134.

⁵² Miyamoto, S. *O Ideário da Paz em um Mundo Conflituoso*. Bedim, G. A. (org.) **Paradigmas das relações internacionais: idealismo – realismo – dependência – interdependência**, Ijuí: Unijuí, 2000 p. 15.

Estado em medidas políticas a serem tomadas. Ou seja, o Idealismo mostra a importância estatal no cenário externo, mas afirma ser imprescindível a existência e o aumento de outros atores internacionais para que tenhamos um mundo cada vez mais pacífico e igualitário.

O Paradigma Idealista se manteve, polêmico e contraditório, por vinte e seis anos. Com o início da Segunda Guerra Mundial o Idealismo mostra sua incapacidade para tratar das relações de poder entre os Estados.

Surge, logo após a Segunda Guerra, o Paradigma Realista, também conhecido como clássico, tradicional, estatocêntrico. Este Paradigma tem suas raízes na frieza e pragmatismo com que Maquiavel apresenta o jogo político e na diferenciação feita por Hobbes entre o estado de natureza e o Estado Civil (o Leviatã). Os três mandamentos fundantes do Paradigma Realista são:

- 1) O Estatocentrismo – enxergar o Estado como sendo o ator mais importante do cenário externo;
- 2) A natureza conflituosa e anárquica das Relações Internacionais causada pela igualdade jurídica que os atores compartilham neste cenário;
- 3) A centralidade do poder político nas mãos do Estado - que, por ser soberano, não deve dividi-lo com nenhum outro ator.

Segundo Morgenthau⁵³, “(...) a essência da política internacional é idêntica à sua parte doméstica. Ambas (...) são uma luta pelo poder, modificada apenas pelas diferentes condições nas quais a luta tem lugar (...)”.

Para os realistas, o Estado Nacional é o ator internacional por excelência. Isto se dá por ser o Estado uma unidade política soberana e suprema, única e ímpar. O poder político do Estado regula todas as outras relações internacionais (entre mercadorias, indivíduos, movimentações financeiras, etc.) e este poder o coloca como único ator internacional relevante.

De acordo com o realismo, no âmbito doméstico, o Estado exerce um poder ilimitado, impondo regras aos indivíduos e grupos e assegurando a ordem nacional.

⁵³ Morgenthau, H. *Politics Among Nations*, 1957, p. 39.

Neste caso, notamos que a soberania mostra ser o exercício do poder do Estado em seu mais alto grau. Evidentemente não desconsideramos aqui a importância fundamental que grupos de interesses da sociedade civil têm nas medidas políticas adotadas pelo Estado. Na verdade consideramos a construção da democracia de fato (e não apenas de direito) como um dos principais instrumentos para a construção de uma sociedade mais justa num tempo em que mudanças revolucionárias estruturais não se apresentam como possibilidades. Apenas alertamos aqui que, de fato, em última instância, o poder de decisão política se concentra na mão do Estado, fazendo desta instituição uma instituição soberana.

No cenário externo, os Estados Nacionais, em suas relações recíprocas, agem sem subordinação, nem dependência; e sim com igualdade e liberdade. Esta discussão sobre soberania interna e soberania externa do Estado Nacional nos remete a Hobbes⁵⁴. Ao comparar o Estado ao monstro bíblico, o autor apresenta idéias que – além de serem hoje um dos pilares teóricos do Realismo Político – esclarecem a maneira como é explicitada a soberania do Estado, nos dois aspectos aqui mencionados.

Do ponto de vista interno, temos a existência de um Estado Nacional que, sustentado por um conjunto de normas do Direito Positivo e possuindo o monopólio da força, imprime uma ordem à sociedade doméstica (coerção/ o Estado-Leviatã), colocando-se acima dos indivíduos e de quaisquer instituições que se encontram no território nacional. Forma-se aqui uma relação de subordinação que gera uma certa estabilidade nacional. A função principal do Estado no âmbito doméstico é a execução do bem público.

Morgenthau⁵⁵, em suas análises sobre o contexto internacional, afirma que a ordem política doméstica é mais estável e menos sujeita a mudanças bruscas se comparada à ordem internacional. Segundo o autor, o maior grau de coesão, a uniformidade cultural e tecnológica, a pressão externa e a organização hierárquica

⁵⁴ Hobbes, T. *Leviatã ou A Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, 2000.

⁵⁵ Morgenthau, H. *Politics Among Nations*, 1957.

do poder político doméstico são os principais fatores da estabilidade política interna das nações.

No âmbito das Relações Internacionais, o que impera seria a idéia hobbesiana do estado de natureza. As relações neste contexto ocorrem entre os Estados Nacionais que, sendo soberanos, livres e iguais (do ponto de vista jurídico), lutam entre si buscando sempre a maximização de seus interesses particulares. A inexistência de um Estado Mundial, que se colocaria acima do Estados Nacionais impondo a estes regras de conduta, faz com que o mundo internacional seja visto como um campo conflituoso, anárquico, em desordem, onde “o Estado é o lobo do Estado”. Estas características mostram a soberania do Estado no contexto internacional.

Mas será que no mundo internacional imperam os conflitos e a desordem? Será que a inexistência do Leviatã faria das relações entre os Estados Nacionais, uma luta de todos contra todos gerando uma anarquia internacional? Parece que as respostas são negativas.

Ao analisarmos o contexto internacional notamos uma constante luta entre os Estados, na qual, esses atores internacionais por excelência, disputam o poder político e tentam fazer valer seus interesses individuais. Entretanto, não há o império da desordem. Há um frágil, mutante, porém constante, equilíbrio nas relações internacionais, gerado pelo Direito Internacional e pelo cumprimento mínimo dos Tratados firmados entre os Estados.

Morgenthau não desconsiderava a existência desta “ordem” externa e atribui tal ordem à balança de poder. Nas palavras do autor, “a aspiração de poder por parte de muitas nações, cada uma tentando manter ou derrubar o *status quo*, gera a necessidade de uma configuração chamada balança de poder e políticas que objetivam sua preservação”.⁵⁶

⁵⁶ Ibid. p.187.

Neste sentido, a balança de poder, responsável pelo equilíbrio político internacional, se apresenta não apenas inevitável, mas também como um fator essencial de estabilização numa sociedade de nações soberanas.

De fato, o Paradigma Realista, bastante difundido na época da Guerra Fria, é a teoria que mais enfatiza a participação do Estado nas relações internacionais. Partindo do pressuposto de que o uso da força é um instrumento legítimo na política externa e salientando questões estratégico-militares (a alta política) em detrimento da baixa política (questões econômicas, sociais e culturais), este Paradigma afirma ser o Estado o ator central na política internacional.

Segundo Aron⁵⁷, autor que parece aceitar de forma crítica os pressupostos do Realismo,

(...) toda política internacional importa num choque constante de vontades, por estar constituída por relações entre Estados soberanos que pretendem determinar livremente sua conduta. Enquanto essas unidades não estão sujeitas a leis ou a um árbitro, elas são rivais, pois cada uma é afetada pela ação das outras, e suspeita inevitavelmente das suas intenções.

Evidentemente, as leis, os tratados que formam o Direito Internacional proporcionam uma certa estabilidade ao cenário externo. Entretanto, uma análise mais atenta aos processos que geram essas leis mostra que a formulação das mesmas é também fruto do choque de interesses e, em grande parte das vezes, atendem aos interesses dos países mais fortes e influentes – uma mostra de que, no cenário internacional, o legal nem sempre (ou quase nunca) é o justo. O Direito Internacional parece validar legalmente, na maioria das vezes, a crescente assimetria que caracteriza o mundo contemporâneo.

Atualmente parece que este Paradigma, por si só, não consegue explicar a totalidade dos fenômenos políticos da globalização. A simples desconsideração de

⁵⁷ Aron, R. Paz e Guerra entre as Nações, 1979, p. 80.

outros atores nos dão uma visão incompleta do que realmente acontece no cenário político. Para tentar suprir esta possível deficiência da Escola Realista, outras teorias passaram a ser desenvolvidas.

Na década de 1960, com a crescente complexidade mundial, com o surgimento de outros Estados soberanos e com a “abertura” feita a países até então desconectados do cenário externo, um outro Paradigma é elaborado para buscar suprir as deficiências dos anteriores – o Paradigma da Dependência. Acadêmicos da área de Relações Internacionais, principalmente da América Latina, elaboraram este novo Paradigma com o objetivo de suprir as deficiências dos Paradigmas anteriores (Idealista e Realista) e de explicitar as desigualdades do cenário exterior. O Paradigma da Dependência buscava (busca) uma análise do cenário internacional desde o ponto de vista dos países da “periferia”. Tendo como principais contribuintes o ex-Presidente da República do Brasil - Fernando Henrique Cardoso - e Enzo Faletto, este Paradigma teve grande repercussão nos centros acadêmicos de países periféricos e, obviamente, quase nenhuma repercussão nos países desenvolvidos. A tese deste Paradigma consiste de uma verificação do cenário econômico global pautada nas idéias de centro-periferia, dominação, injustiça e desigualdade.

As primeiras discussões sobre a dependência acontecem logo após a Segunda Guerra Mundial com o surgimento de movimentos sociais preocupados com as discrepâncias econômicas que marcavam a realidade dos países. Neste sentido, a análise parte de uma percepção diferenciada do cenário internacional onde os países se dividem em dois blocos principais: os países desenvolvidos (do centro) e os países subdesenvolvidos (da periferia). Assim, o Paradigma da Dependência rompe com a tradição elitista que dominara as análises internacionais e busca interpretações críticas desde o ponto de vista dos países periféricos – este tipo de abordagem explica porque tal Paradigma foi muito divulgado e discutido na América Latina e na África e teve pouco impacto nas universidades européias e norte-americanas.

A Teoria da Dependência envolveu várias áreas do conhecimento na América Latina. Entre os principais teóricos deste Paradigma podemos destacar: na Sociologia, Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, Enzo Faletto; e na Economia, Celso Furtado, Raúl Prebisch, André Gunder Frank. A amplitude que esta teoria ganha nos círculos acadêmicos e no meio político causa também uma diversificação de correntes interpretativas que perpassam por abordagens estruturalistas, neomarxistas, marxistas ortodoxas, e outras – o que gera uma dificuldade em definir de forma única os princípios do Paradigma.

Dentre os enfoques analíticos sobre o Paradigma da Dependência, podemos apresentar:

1) O aporte teórico estruturalista.

Esta versão é apresentada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL⁵⁸ através de um conjunto de teorias sobre o desenvolvimento econômico da América Latina. Destaca-se entre os pesquisadores da CEPAL, o economista argentino Raúl Prebisch, considerado o precursor da teoria da dependência. Segundo o pesquisador “(...) os países periféricos de economia agro-exportadora deveriam implementar um amplo processo de substituição de importação, como única saída de se tornarem países industrializados”.⁵⁹

Entretanto, tal política fez com que os países ditos periféricos precisassem importar outra gama de mercadorias – equipamentos, combustível, tecnologia. Isto fez com que a relação de dependência se tornasse mais prejudicial e levou os pesquisadores da CEPAL a investigar outros aspectos do processo.

2) O aporte teórico marxista.

Ao partir do pressuposto de que o cenário econômico mundial (assimétrico e injusto) é o ponto de partida para a análise da dependência, tal Paradigma sofre grande influência das teorias marxistas. Segundo o marxismo – que não constitui

⁵⁸ Comissão Regional da ONU, criada em fevereiro de 1948 com o objetivo de ajudar os governos latino-americanos a promover o desenvolvimento de seus países e melhorar, assim, as condições de vida de seus povos.

⁵⁹ In Oliveira, M. O. *Relações Internacionais – estudos de introdução*, 2001, p. 190.

uma teoria própria das relações internacionais – a estrutura socioeconômica de um país é o que determina seu papel no cenário externo. Ou seja, as contraditórias relações de classe no interior do país e os conflitos que caracterizam tais relações se expressariam também nas relações externas. É bom lembrarmos que, segundo as previsões marxistas (negadas pela própria História) o desenvolvimento global do capitalismo geraria seu fim com a revolução do proletariado que, destruindo as injustas relações de classe, extinguiriam também os Estados (meras superestruturas a serviço do capital) implantando, enfim, a paz internacional. Embora críticas verdadeiras possam ser feitas às previsões marxistas não concretizadas empiricamente, não podemos negligenciar a presença importante de tais idéias na formação do Paradigma da Dependência.

3) O aporte teórico da acumulação do capital em escala mundial.

O egípcio Amim⁶⁰ é tido como o principal expoente deste aporte da dependência. Segundo o autor, as condições de dependência apresentam as seguintes características principais: a) desigualdades setoriais de produtividade, b) desarticulação do sistema econômico; c) dominação exterior. Tais características levam o referido autor a afirmar que o “subdesenvolvimento” forma-se a partir dos processos da acumulação da periferia - sempre em benefício do centro - e propõe a substituição de conceitos que segundo ele são falsos (“subdesenvolvimento”, “terceiro mundo”), para se pensar na idéia de formação do capitalismo periférico.

Apesar destes diversos aportes sobre a Teoria da Dependência, podemos elencar algumas características consensuais, quais sejam: a) destaque para a desigualdade econômica conflituosa existente entre centro e periferia; b) determinação do sistema capitalista mundial como objeto de estudo, em detrimento de atores particulares; c) visão do cenário externo como um jogo de soma zero onde há sempre um ganhador (o centro) e um perdedor (a periferia). Tais características mostram a importante função do Estado no âmbito internacional. Entretanto, ao focar suas análises nas relações econômicas internacionais e ao buscar criticar o

⁶⁰ Amim, S. *El eurocentrismo: crítica de una ideología*, México: Siglo Veintiuno, 1989.

cenário externo, o Paradigma aponta outros atores relevantes que dividiriam espaço e poder com a instituição estatal: as classes sociais, as organizações internacionais, as ONGs, as empresas transnacionais, entre outros.

Na verdade, por estar embasado nas idéias marxianas, os teóricos da Dependência enxergam o Estado como um mero reflexo das relações existentes entre os outros atores que se relacionam concretamente no âmbito da economia internacional, dando ao Estado, em certa medida, um caráter secundário. Ou seja, a importância aferida ao Estado pelo Paradigma da Dependência limita-se em considerar, este ator, como um instrumento importante para que os países desenvolvidos concretizem seus interesses econômicos no planeta.

Apesar das diferentes interpretações apresentadas, podemos afirmar que o Paradigma da Dependência se firmou enquanto teoria explicativa do cenário internacional e, após momentos de auge e crise, renasce revigorado a partir dos anos 80 quando o processo de globalização mostra seus primeiros impactos pelo mundo.

Frente ao cenário mundial que se desenha a partir da década de 1980, marcado, por um lado, pela formação de conglomerados empresariais, pelo aumento da importância do capital financeiro e da velocidade com que este se movimenta pelo globo e, por outro lado, pelo aumento das desigualdades sociais e da miséria mundial, ressurge, na América Latina, a importância da Teoria da Dependência, buscando um entendimento crítico sobre a nova ordem mundial e sobre a posição que a região ocupa em tal cenário. Nas palavras de Oliveira⁶¹

A doutrina dependentista (...) realizou verdadeira síntese histórico-intelectual em torno do modelo de desenvolvimento dependente, colocando a descoberto suas tendências de exclusão e desigualdade social crescentes de frente ao aumento da concentração da riqueza econômica (...) [num mundo] onde ainda persiste (...) a divisão mais pronunciada entre o centro (econômico,

⁶¹ Oliveira, M. O. *Paradigma da Dependência*. Bedim, G. A. (org.) **Paradigmas das relações internacionais: idealismo – realismo – dependência – interdependência**, 2000, p. 223,224.

tecnológico, informatizado e dominante) e periferia (subordinada e dependente) (...).

Enfim, este Paradigma busca explicitar as desigualdades sociais que seriam frutos do *status quo* internacional, dividindo os países do mundo em dois blocos: os países do centro formado por um pequeno número de países que controlam e direcionam o cenário internacional de acordo com seus interesses particulares – hoje podemos nos referir ao G8; e os países da periferia – a grande maioria que vive numa situação de dependência sem voz ativa no cenário internacional. De acordo com os adeptos deste Paradigma “um país para desenvolver-se não pode se isolar do contexto internacional, pois o sistema econômico mundializou-se.”⁶²

Num cenário sob grandes e constantes transformações, além da revisão por que passam teorias consolidadas, surgem novas escolas de pensamento. Na área das relações internacionais, grande importância tem sido dada para as análises sobre o Estado Nacional e para as mudanças pelas quais tal instituição passa na época da globalização.

Dentre esses novos pensamentos, destaca-se, especialmente a partir da década de 1980, o Paradigma da Interdependência. Segundo tal Paradigma (que, ao analisar o cenário externo, considera simultaneamente, os contextos doméstico e internacional – o chamado *jogo em dois planos*), como o advento da globalização as relações internacionais passam a ser caracterizadas por uma série de ações entre atores transnacionais que se colocam acima da capacidade decisória do Estado-nação, enfraquecendo tal instituição. Assim, os teóricos da interdependência afirmam que os Estados não são os únicos atores relevantes no cenário político mundial e buscam mostrar como outros atores (Bancos, ONGs, Conglomerados Empresariais, Organizações Mundiais, etc.) atuam, juntamente com os Estados, influenciando os caminhos da política doméstica e internacional.

⁶² Oliveira, M. O. *Relações Internacionais – estudos de introdução*, 2001, p. 97.

Nye⁶³ discute as características da interdependência, as mudanças pelas quais o poder político passa na atualidade e afirma que, ao contrário de negar as contribuições que o Paradigma Realista oferece para o entendimento do cenário internacional, o que se faz necessário hoje é mostrar os limites de tal Paradigma apontando os outros atores que influenciam a tomada de decisões políticas dos Estados, entre eles, as corporações transnacionais. Para além dos pressupostos realistas, baseados na busca da balança de poder e da independência militar, Nye tenta mostrar que, apesar dos conflitos inerentes à política externa (interdependência não significa harmonia), há hoje novos instrumentos de poder, e novas estratégias são usadas para alcançar os objetivos desejados - a idéia de cooperação se sobrepõe ao conflito, porém, sem desconsiderá-lo.

Apesar de discordarmos da idéia de que o Estado deixou de ser o ator central nas relações internacionais, observamos que a hierarquia entre “alta política” (questões estratégico-militares) e “baixa política” (questões econômicas, sociais e culturais) defendida pela Escola Realista, não mais caracteriza o uso do poder no cenário externo. A idéia de poder agora está muito mais ligada à idéia de controle de recursos e/ou potencial para manipular resultados (como defendem os teóricos da interdependência) do que no uso da força física – embora tal uso nunca será descartado pelos países no cenário externo.

Keohane e Nye⁶⁴, ao buscarem discutir o poder nas relações de interdependência, trabalham com duas variáveis distintas: a sensibilidade e a vulnerabilidade.

A sensibilidade acontece quando atitudes de um ator provocam reflexos em outro ator obrigando este a adotar medidas políticas para manobrar efeitos indesejáveis. Já a vulnerabilidade ocorre quando determinado ator, mesmo após ter tomado medidas que resolveriam a crise causada por outrem, não consegue se livrar das conseqüências negativas. A medição de ambas variáveis (sensibilidade e

⁶³ Nye, J. *Bound to Lead – the changing nature of American power*. New York: Basic Books, 1990.

⁶⁴ Keohane, R. O., Nye, J. *Power and Interdependence – World Politics in Transition*. Boston: Little Brown and Company, 1989.

vulnerabilidade) aponta a capacidade de ação de cada país no cenário internacional contemporâneo.

Também conhecido como o Paradigma do transnacionalismo, da sociedade global, a interdependência procura mostrar a cooperação existente entre os atores da aldeia global em que vivemos atualmente – para além do caráter conflituoso.

Visivelmente, os processos de integração se alicerçam sob a idéia de cooperação, através da qual os Estados visam enfrentar o cenário internacional com mais dinamismo e de maneira mais ativa. Aqui podemos observar a importante contribuição que o Paradigma da Interdependência fornece a pesquisadores e políticos enquanto instrumento de uma análise que, sem desconsiderar o caráter conflituoso do cenário externo, aponta para a urgência da cooperação regional/mundial. Se pensarmos na formação dos Blocos Econômicos – no Regionalismo – notamos ser impossível analisar tais formações sem nos apoiarmos na idéia de cooperação.

Notamos que a cooperação, pautada em consensos sobre decisões externas, tende a uma ampliação que, em alguns casos pode extrapolar limites regionais e moldar comportamentos mais globais – isto em virtude da velocidade que a informação atinge no mundo atual. Conforme afirma Amaral Jr.⁶⁵ “(...) a cooperação intergovernamental tem lugar quando as políticas, seguidas por determinado governo, são consideradas pelos outros Estados [consenso] de modo a facilitar a realização dos objetivos de todos, já que resultam de um processo de coordenação política.”

Conforme salienta Sato⁶⁶, “(...) quando existe harmonia não há razão para a cooperação (...). O interesse pela cooperação surge quando existem objetivos conflitantes e/ou quando objetivos considerados importantes não podem ser obtidos a não ser pelo esforço conjunto”.

⁶⁵ Amaral Jr., A. do *Mercosul – Questões Políticas e Institucionais*. Mercosul: Desafios a Vencer. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, São Paulo, 1994, p.14.

⁶⁶ Sato, E. *O Estado como Ator nas Relações Internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão*, 1998, p. 10.

Assim, é importante atentarmos para o fato de que os processos de integração, mesmo aqueles caracterizados pela intergovernabilidade (como é o caso do Mercosul) não se limitam a ações de cooperação política. Podemos afirmar que a cooperação define interesses imediatos dos Estados gerando acordos sobre determinados temas e que, uma vez alcançados seus objetivos, tais acordos podem ser desfeitos. Por outro lado, numa integração, toda a sociedade é envolvida e a dissolução deste tipo de acordo (se possível) pode trazer sérias conseqüências aos países-membros.

Uma outra observação importante acerca das relações de interdependência que descreve, de maneira bastante abrangente, a assimetria do cenário internacional contemporâneo, é de que estas relações “(...) 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 eqüitativos, pois estes são desconhecidos a priori.”⁶⁷

Uma das principais características do Paradigma da Interdependência é a aposta que seus adeptos fazem do crescente enfraquecimento do Estado Nacional. Segundo estes autores, por ter que dividir o poder externo com outros atores (principalmente atores envolvidos na economia mundial – como as transnacionais, por exemplo), o Estado perderia as rédeas do cenário internacional, enfraquecendo também o significado e a utilidade dos conceitos de fronteira, nacionalidade e soberania.

Apesar das contribuições desta teoria que busca explicar acontecimentos que o modelo realista não conseguiria, indagamos: será que estes novos estudos conseguem, com eficácia, responder as complexas questões com as quais nos deparamos atualmente?

⁶⁷ Mariano, K. L. P. *A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho – 10 no Mercosul*, 2001. p. 40,41.

O Paradigma da Interdependência auxilia o entendimento do complexo cenário mundial em formação ao considerar a atuação importante de outros atores no que concerne às decisões políticas. Entretanto, notamos que este Paradigma peca pelo extremo oposto da Teoria Realista ao afirmar que não cabe mais ao Estado o poder de decidir sobre a economia e sobre o bem comum. Ou seja, o Paradigma da Interdependência aposta no enfraquecimento do Estado abrindo espaços para que alguns autores postulem inclusive o fim desta instituição num futuro próximo.

Considerações Finais

Neste primeiro capítulo procuramos abordar as características principais do Estado e, particularmente, do Estado Nacional Moderno.

A partir da Paz de Vestfália, o Estado-nação passou a se constituir como uma instituição ímpar nas sociedades sendo responsável por reger, desde a vida cotidiana dos indivíduos e a ordem interna dos países, até as relações travadas entre estas unidades políticas no cenário internacional.

Como apontamos (e não poderia ser diferente) praticamente todas as investigações que têm como objeto o cenário externo se reportam, em alguma medida, ao Estado – seja para reforçar sua importância enquanto único ator político de fato, seja para rechaçar tal idéia mostrando que, atualmente, outros atores passaram a ter poder político e dividir o campo decisório com o Estado. Os Paradigmas das relações internacionais e suas diferentes abordagens são sintomáticos neste sentido.

Na era da globalização, o Estado tem sofrido pesadas críticas do meio acadêmico e, em alguns casos, tais críticas passam a ser mecanismos de ação dos “Homens de Estado” que aproveitam, a nosso ver, a idéia de que a capacidade decisória estatal está enfraquecida, para justificar comodismos políticos e o

afastamento do Estado de áreas cruciais para o desenvolvimento dos países que representam.

Assim, as discussões contemporâneas acerca do Estado e das relações internacionais levam-nos a analisar a seguinte questão: seria correto afirmarmos que o Estado Nacional está em crise e deixou de ser um ator relevante no cenário internacional? Do nosso ponto de vista, não acreditamos que o Estado-Nação seja uma instituição em crise – nem concordamos que esta instituição deixou de ser um ator de extrema importância no cenário internacional. Por outro lado, não concordamos totalmente com autores que negam as “outras forças” do cenário externo. Defendemos, na verdade, a idéia de que atualmente os papéis do Estado Nacional estão mudando, tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo. E são esses novos papéis que carecem de investigação, para além da concepção suspeita e tranqüila, da tão defendida idéia sobre a crise do Estado Nacional.

Capítulo II – A Formação dos Blocos Regionais

A formação de blocos econômicos – o chamado regionalismo, constitui-se, de fato, como uma das principais transformações institucionais do processo de globalização em curso atualmente. Acordos políticos sobre Zonas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras ou Mercados Comuns vão, aos poucos, remodelando o mundo e um novo mapa geoeconômico e geopolítico se desenha. Resultado deste processo, os blocos econômicos tomam forma e passam a instigar cientistas em todos os cantos do planeta.

Mesmo antes da consolidação dos blocos econômicos modernos alguns autores já avistavam a possibilidade do surgimento de tais conjunturas político-econômicas, principalmente no que tange ao continente europeu. Rousseau, por exemplo, ainda no século XVIII afirmava que as nações da Europa formam elas mesmas uma única nação invisível – um corpo onde o todo é conectado pelas relações existentes naquela parte do globo.

Entretanto, é só a partir do século XX, com o caminho percorrido pelos países europeus que levou à constituição da União Européia, que este novo cenário mundial se concretiza.

O sucesso econômico dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial, as tendências já existentes na época de um mercado mundial livre e aberto, e o surgimento/fortalecimento de grandes corporações multinacionais foram alguns dos acontecimentos que propiciaram a formação dos blocos econômicos regionais – um novo panorama mundial no qual os Estados Nacionais se preparam para assumir novos papéis.

2.1 – O Processo da Integração

Nas palavras de Garcia Júnior⁶⁸, o processo de integração constitui-se enquanto “um conjunto de medidas de caráter econômico que têm por objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois os mais países.”

Segundo Beçak⁶⁹, “a terminologia integração traz em sua essência a idéia de unidade, surgindo da necessidade de união de forças no combate a ameaças externas e no revivescimento do Estado, da economia e da sociedade, nos momentos em que demonstram sinais de enfraquecimento.” A autora elenca ainda três diferentes correntes de pensamento que buscam esclarecer o conceito de integração, quais sejam: a marxista, a clássica-liberal e a estrutural-voluntarista.

De acordo com a visão marxista, a integração perpetua a situação de dependência e submissão existente entre os países centrais e os subdesenvolvidos. Ou seja, ao se agruparem, os países desenvolvidos manteriam sua superioridade e, mesmo que países periféricos buscassem se unir, seus benefícios seriam breves e irrelevantes, visto que o quadro de injustiça e desigualdade internacional seria mantido.

A visão clássica-liberal, por sua vez, procura mostrar que o regionalismo decorre do desenvolvimento natural do capitalismo moderno. Defendendo a idéia de que a “mão invisível” do mercado cuidaria para que o avanço da economia capitalista gerasse ganhos sociais a todos, esta teoria define o regionalismo como um processo irresistível onde o intercâmbio comercial entre os países-membros seria mais intenso trazendo melhores condições de vida para toda a sociedade.

Por fim, a interpretação estrutural-voluntarista vê no regionalismo a oportunidade de emancipação dos países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos. As vantagens na produção e comercialização de alguns produtos e o

⁶⁸ Garcia Jr., A. A. *Mercosul Hoje – novos e difíceis caminhos*. São Paulo: LTr, 1998, p. 39.

⁶⁹ Beçak, P. *Mercosul – uma experiência de integração regional*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 15.

aumento do mercado consumidor causado pela formação dos blocos propiciariam tal conquista.

Vaz⁷⁰, ao estudar a dinâmica do processo negociador na constituição do Mercosul, aponta três áreas que assumem especial importância nos estudos contemporâneos sobre as relações internacionais, quais sejam: a cooperação, a integração e a negociação internacional. Os estudos recentes destas áreas se dão basicamente, ainda segundo o autor, a partir de dois Paradigmas distintos: a) o neo-realismo: analisa o cenário externo a partir das relações firmadas entre os Estados Nacionais que buscam atingir seus objetivos particulares num cenário marcado pela anarquia e pelo conflito; b) o institucionalismo liberal (funcionalista): investiga as relações internacionais colocando em debate, além dos Estados, a capacidade de atuação das instituições internacionais que corrigem falhas do mercado e também orientam o comportamento estatal e a ação de atores não governamentais tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito da integração regional.

A partir desta explanação, Vaz opta por uma postura científica eclética, utilizando as contribuições de ambos os Paradigmas. Segundo o autor, esta abordagem eclética considera, de um lado, aspectos da visão realista (a centralidade dos Estados, seus interesses e seus atributos no plano da cooperação internacional) e, de outro, fatores relacionados à presença de atores não estatais e processos domésticos, próprios da visão institucionalista.

Conforme afirma Hurrell⁷¹, para os neo-realistas, as formações regionais têm muito em comum com as políticas de formação de alianças. Aqui o regionalismo é entendido como uma resposta dos países-membros às mudanças do contexto externo e não há, segundo esta abordagem, diferenças entre regionalismo econômico e regionalismo político. Os neo-funcionalistas, por sua vez, defendem a idéia de que

⁷⁰ Vaz, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

⁷¹ Hurrell, A. *Regionalism in Theoretical Perspective*. Fawcett, L., Hurrell, A. (ed.) *Regionalism in World Politics – regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 47,59.

as instituições supranacionais são os canais mais eficazes na solução de problemas comuns de determinados países.

Ao pesquisar os processos integracionistas na América Latina, Sonntag⁷² diferencia duas abordagens diferentes para o fenômeno da integração: a abordagem subordinada e a abordagem sustentável. Segundo o autor, para os neoliberais, o funcionamento do mercado criaria, automaticamente, processos de integração. Neste processo, os Estados seriam instituições com a missão mínima de permitir que o Mercado realize sua tarefa natural. Neste viés (subordinado), onde a globalização representa o apogeu da humanidade e o “fim da história”, o processo integracionista obrigaria os países a se acoplarem passivamente aos poucos blocos hegemônicos que se formariam no globo. Inserem-se neste contexto, ainda segundo Sonntag, o Nafta e o projeto da Alca.

Por outro lado, a integração sustentável – expressão criada por Ferrer⁷³ - se baseia em uma cooperação entre o setor privado e o Estado onde enquanto aquele gera riquezas e mercados, este se responsabiliza por funções essenciais: assegurar equilíbrios macroeconômicos, expandir o emprego, promover negociações intra e extra-blocos, etc. É este modelo que, segundo Sonntag, deve ser implementado na América Latina.

Notamos que, além de ser uma das conseqüências do próprio processo de globalização, o regionalismo também se afirma como uma reação dos Estados Nacionais às intempéries do mundo econômico contemporâneo – uma resposta às tensões existentes entre as exigências mundiais neoliberais e as economias domésticas. Portanto, apesar de ser um processo influenciado pelas corporações transnacionais e, muitas vezes, financiado por Organizações Mundiais, o regionalismo se desenvolve também a partir da vontade política dos países-membros, mostrando, assim, o papel fundamental dos Estados-nação neste novo

⁷² Sonntag, H. R. *América do Sul Rumo ao Ano 2006*. Acervo do IPRI – www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?

⁷³ Ferrer, A. *Historia de la globalización*. México (FCE), 1996.

desenho mundial. Nas palavras de Vaz⁷⁴, o regionalismo “expressa-se através da vontade e da ação dos Estados que, ademais de resultados econômicos, perseguem, por seu intermédio, objetivos também de natureza política”.

Mariano⁷⁵ afirma que “(...) todo o 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”.

Com relação a este papel do Estado na constituição do regionalismo, Praxedes e Piletti⁷⁶ afirmam que:

A concorrência entre os capitalistas dificulta ou impede um planejamento a médio e a longo prazo, pois cada um procura seus interesses particulares, perdendo a visão do interesse comum do sistema. Por isso, a presença dos governos, às vezes atuando até mesmo contra os interesses de alguns grupos empresariais, é fundamental para que a integração seja realizada. Governos com grande poder de negociação, capazes de fazer cumprir suas decisões e de forçar os capitalistas descontentes a aceita-las, é que estão levando à formação dos blocos econômicos.

Portanto, diferentemente da globalização que tem, como seus principais atores, as empresas, os conglomerados econômicos, o regionalismo é marcado pela incisiva atuação dos Estados Nacionais que passam a reger as relações regionais.

Evidentemente, esta nova atuação estatal envolve uma série de mudanças causadas no interior do próprio Estado. Mas, uma vez em curso, o processo regional reforça o poder e a importância da política e, portanto, do Estado Nacional que agora

⁷⁴ Vaz, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**, 2002, p.23.

⁷⁵ Mariano, K. L. P. **A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho – 10 no Mercosul**, 2001. p. 35.

⁷⁶ Praxedes, W., Piletti, N. **O Mercosul e a sociedade global**. São Paulo: Ática, 1999, p.23.

age nos níveis nacional, regional e, conseqüentemente, mundial – atuando decisivamente no próprio processo de globalização ao mesmo tempo em que sofre as mudanças impostas por este.

Segundo Ianni⁷⁷, “a tese da regionalização, (...), funda-se na idéia de que a economia mundial está polarizando-se em núcleos regionais, com o apoio de acordos [políticos] que reforçam os vínculos privilegiados entre estados que convivem no mesmo âmbito geográfico, histórico, cultural e econômico”.

A instabilidade internacional gerada pelo *crash* de 1929, o fim da Segunda Guerra Mundial e a elaboração do Plano Marshall em 1947 – através do qual os Estados Unidos participaram ativamente da reconstrução de vários países da Europa Ocidental solapados pela Guerra – podem ser considerados como acontecimentos decisivos na arrancada da globalização e no surgimento dos primeiros passos do regionalismo. Neste período começaram a ser criados organismos internacionais com o objetivo comum de assegurar a paz e a ordem internacional e garantir proteção aos países europeus que se reerguiam. Um sentimento de cooperação parecia pairar sobre o cenário internacional.

Entretanto, no que se refere à formação dos blocos econômicos, o grande impulso deu-se apenas com o fim da Guerra Fria quando, rompidas as questões ideológicas que uniam povos e interesses comuns, os países se viram envolvidos em brumas de incertezas e a convergência de idéias compartilhadas se tornou mais difícil.

Albuquerque⁷⁸ afirma que, “do ponto de vista das relações internacionais, a era da Guerra Fria implicava que em cada conflito se produzisse um alinhamento automático. Definido o interesse contraditório das duas superpotências, seus aliados se alinhavam automaticamente a suas respectivas posições independentemente de quaisquer outros tipos de consideração”.

⁷⁷ Ianni, O. *A Era do Globalismo*, 1997, p.126.

⁷⁸ Albuquerque, J. A. G. *O fim da guerra fria e os novos conflitos internacionais*. Moisés, J. A. (org.) **O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 153.

Desamparados dos laços que dividiam o mundo em dois blocos na época da Guerra Fria – um mundo bipolar que, por si só, dava elementos aos Estados no que se refere à adesão econômica e política que faziam, os países começam um processo de formação de blocos, e outras diretrizes irão moldar estas formações regionais.

A disputa comercial que se iniciou a partir do fim da Guerra Fria, o cenário internacional instável e imprevisível que se anunciava e a inexistência de normas que pudessem controlar a concorrência entre as nações fez com que os Estados – buscando atender interesses de grupos econômicos internos importantes – começassem a criar “regiões protegidas” garantindo uma concorrência mais equitativa nas negociações entre os países-membros e, em última instância, gerando condições melhores a essas economias no comércio com terceiros – começava a se mapear a formação dos blocos econômicos que marcariam o fim do século XX e o início do XXI.

As novas modalidades que irão compor a formação dos blocos econômicos envolvem: Preferências Tarifárias, Zonas de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e, por fim, União Econômica. Evidentemente, há diferenças de profundidade entre os diversos blocos que se formam. Entretanto, as mencionadas modalidades se fazem presentes, concreta ou potencialmente, em todos eles – dependendo do grau de integração em que se encontram.

As Preferências Tarifárias correspondem a pactos firmados entre alguns países e têm a simples finalidade de reduzir tarifas de alguns produtos – tarifas estas que passam a ser menores do que as cobradas no comércio geral.

As Zonas de Livre Comércio surgem, muitas vezes, da generalização de preferências tarifárias praticadas entre determinados países de uma região. Em última instância, a zona de livre comércio significa o fim das tarifas aduaneiras para todos os produtos comercializados entre os países envolvidos. Normalmente, excetuam-se, desta norma, produtos considerados fundamentais aos países. A consolidação de uma zona de livre comércio exige, dos países envolvidos, um tempo de adaptação. Assim, sua prática total é mais demorada, visto que além do

desaparecimento dos impostos, esta etapa prevê ainda maior facilidade burocrática no comércio entre os países-membros.

Uma outra etapa do regionalismo é a constituição de uma União Aduaneira. Este acordo exige que, além de uma zona de livre comércio, os países-membros devem manter tarifas iguais em produtos comuns que comercializam com terceiros mercados. Aqui, novamente, alguns produtos são preservados, de acordo com os interesses particulares e regionais dos países-membros.

Segundo Beçak⁷⁹, estas três etapas da integração são tidas como a fase rasa do processo. Rasa porque todas elas envolvem apenas o comércio, a livre circulação de mercadorias.

O Mercado Comum marca a passagem para a integração profunda. Neste caso, não apenas o comércio é pauta de discussão, mas também a livre circulação do capital e dos indivíduos.

Para a formação de um mercado comum é necessário que todos os países envolvidos executem ajustes macroeconômicos e harmonizem suas economias domésticas a partir dos interesses comuns que os une. No Brasil, as mudanças macroeconômicas iniciadas na década de 1990 pelo então presidente Fernando Collor de Melo e continuadas por Itamar Franco e pelos oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, colocam o país em condições de amadurecer laços regionais e de se inserir de maneira mais ativa no cenário internacional. As reestruturações envolvem, por exemplo, o controle da inflação, a privatização e o enxugamento do Estado, a diminuição do déficit público, e a modernização da estrutura industrial e da infra-estrutura.

Por fim, a União Econômica marca a integração total. Nesta etapa, além de já terem sido concretizadas as anteriores, deve ocorrer a criação de instituições supranacionais – órgãos regionais de decisão formados por representantes de todos os países-membros do bloco. Além disso, é nesta última etapa que ocorre a

⁷⁹ Beçak, P. Mercosul – uma experiência de integração regional, 2000.

constituição de uma moeda única – uma moeda que deve suprimir, aos poucos, as moedas locais.

Evidentemente, até chegarem à consolidação total da integração, tanto os países-membros como os blocos em si, passam por um longo e lento processo de adaptação onde os conflitos devem, aos poucos, dar lugar a consensos que propiciem tomadas de decisões conjuntas visando interesses comuns aos blocos – embora esses conflitos (a luta pelo poder) nunca desapareçam de fato. Conforme assinala Miyamoto⁸⁰,

As relações entre os diversos Estados dão-se ao mesmo tempo por dois prismas: da cooperação e o do conflito. Quando interesses comuns apresentam-se, a cooperação é o caminho preferido. As divergências, por sua vez, fazem parte das regras do jogo e, no limite, levam a acirramentos, e o resultado final só é conhecido nos campos de batalha.

Estas etapas das formações regionais podem levar à constituição de órgãos supranacionais de decisão, o que torna imprescindível uma análise da idéia de soberania – agora levando em consideração o papel regional ocupado pelos Estados Nacionais. Segundo Casella⁸¹,

Cabe, agora, considerar a noção de soberania em contexto de integração, ou seja, a possibilidade e viabilidade da convivência desta com a superveniência de blocos regionais integrados, como mercados comuns ou uniões econômico-monetárias, partindo de tratados constitutivos regidos pelo direito dos tratados, regulados, internamente, por normas diretamente aplicadas nos Estados-membros, através de instituições de caráter supranacional, e determinar justamente a viabilidade de tal convivência, não

⁸⁰ Miyamoto, S. *O Mercosul e a Segurança Regional – uma agenda comum?* *Revista São Paulo em Perspectiva*, n.16, v.1, 2002, p. 54.

⁸¹ Casella, P. B. *Mercosul – exigências e perspectivas – integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*. São Paulo: LTr, 1996, p. 209,210.

acarretando, como dito, a supressão da soberania, mas a reestruturação de sua regulação, na medida em que tais entidades não eliminam a condição de sujeitos de direito internacional dos Estados-membros, mas tão-somente se superponham parcialmente a estes, nas matérias atinentes ao conteúdo da organização (...).

Notamos que, se no aspecto político o regionalismo pede uma nova postura dos Estados Nacionais, no âmbito econômico gera duas situações diferentes: a criação de comércio e o desvio de comércio.

No primeiro caso, os efeitos são positivos, pois, países-membros de um acordo regional substituem produção ineficiente doméstica pela produção eficiente dos parceiros do bloco. Segundo Barbosa e Panelli César⁸², “esta criação de comércio, (...), conduz a um maior nível de bem estar dos países membros, assim como da economia mundial como um todo. Esse efeito agregador desarma competições hegemônicas e contribui para uma aproximação político-cultural intensa”.

Por outro lado, o desvio de comércio traz prejuízo aos países. Ou seja, em nome do cumprimento de acordos regionais, um país pode deixar de comercializar determinado produto com custo mais baixo em outros mercados, substituindo-os por produtos regionais mais caros.

Atualmente, atrelados às questões comerciais, vislumbramos gastos estatais com P&D gerando conseqüente inovação tecnológica e outros fatores que cada vez mais assumem importância nos processos de integração, entre eles: aspectos culturais, questões ecológicas e legais, e níveis educacionais ligados diretamente à qualificação da mão-de-obra.

⁸² Barbosa, R. A., Panelli César, L. F. *A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: O Esforço Brasileiro*. Fonseca Júnior, G., Nabuco de Castro, S. H. (orgs.) **Temas de Política Externa Brasileira II**, vol. I, São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 288.

Keohane⁸³, ao apontar as características assimétricas das relações internacionais contemporâneas, ressalta a importância dos blocos econômicos e afirma que,

Conforme os blocos aumentam, os custos de oportunidade de permanecer fora de todos eles aumentam. Os *outsiders* percebem ser cada vez mais necessário pesar se a perda de autonomia formal devido à participação não é compensada por um ganho na capacidade de influenciar o conteúdo das regras do bloco. A expansão dos blocos econômicos reflete as pressões da assimetria, que tanto estão aumentando os riscos econômicos de permanecer fora dos blocos como minando a realidade da autonomia política da opção de permanecer independente.

2.2 – União Européia: o início do regionalismo moderno

Após a Segunda Guerra Mundial a Europa sofreu a destruição que os anos bélicos causaram e a divisão que daria origem à Guerra Fria. Do ponto de vista econômico, os países europeus passaram a receber a ajuda dos Estados Unidos através do Plano Marshall; na área política acontecia o pior prejuízo – a Europa deixava de ser um ator internacional importante. As questões políticas internacionais se dariam entre os Estados Unidos (líder do mundo ocidental/capitalista) e a União Soviética (que liderava o mundo socialista).

Neste contexto cinza para a Europa ressurgiram idéias adormecidas sobre a unificação do continente e começaram as discussões sobre a efetiva formação de um bloco econômico que implicaria numa união política e no fim de restrições

⁸³ Keohane, R. *Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica*. Moisés, J. A. (org.) *O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/USP, 1992, p. 176,177.

comerciais entre os futuros países-membros. Assim começou a tomar forma o bloco que atualmente é, sem dúvida nenhuma, o mais representativo - a União Européia.

Medeiros⁸⁴ resgata uma afirmação de Henri de Saint-Simon onde este, ainda no século XIX, defende a idéia de que a Europa teria uma organização mais eficiente se o Parlamento de cada nação-parte reconhecesse a supremacia de um Parlamento Geral supranacional revestido do poder de julgar seus contenciosos.

O ano de 1952 marca o início das negociações para a unificação da Europa. Neste ano passou a vigorar o Tratado de Paris (firmado no ano anterior) que criava a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA). Não obstante seu caráter setorial, a CECA já estabelecia, entre seus objetivos principais, a formação de uma federação européia.

Em 1957 foi assinado o Tratado de Roma (considerado o ato fundador da CEE – Comunidade Econômica Européia) que contava com seis países-membros: Alemanha Ocidental, França, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. O impulso primeiro na constituição do bloco regional europeu foi de ordem política com o intuito de reaproximar países historicamente rivais como, por exemplo, França e Alemanha. Juntam-se a esta questão política, os interesses econômicos, cujas estratégias estavam expressas no referido Tratado de Roma, sendo elas: a livre movimentação do comércio, de serviços, do capital e dos indivíduos. Paralelamente ao avanço inicial da CEE, em 1960 foi constituída a *European Free Trade Association – EFTA* (Associação Européia de Livre Comércio), da qual faziam parte os seguintes países: Áustria, Dinamarca, Grã-Bretanha, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e, posteriormente, Finlândia, Islândia e Liechtenstein. Embora alguns países tenham abandonado o bloco para integrar a atual União Européia, em 1991 as duas organizações concordaram em criar um mercado comum – a Área Econômica Européia, em vigor desde 1993.

⁸⁴ Medeiros, M. de A. *Soberania, Integração Regional e Ultraperiferia. As Índias Ocidentais Francesas: independência ou autonomia ?*. Lima, M. C. (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*, São Paulo: Cortez, 2001, p. 153.

A formação regional européia inicia, a partir da criação da CEE, um duplo processo com rumos distintos e correlacionados: 1) o processo de alargamento – aumento do número de Estados-membros; 2) o processo de aprofundamento – das formas de cooperação e integração.

Com relação ao processo de alargamento nota-se um constante aumento no número de países-membros da CEE. Esta inserção de novos países teve início já na década de 1970. Em 1973 ingressaram três países – Grã-Bretanha, Dinamarca e Irlanda, em 1981 a Grécia, em 1986 Espanha e Portugal e, por fim, em 1995 passaram a fazer parte da Comunidade Econômica Européia, Áustria, Finlândia e Suécia.

A maioria dos países que pertenceram ao bloco soviético já manifestou seu interesse pela adesão ao bloco europeu, porém esses países deparam-se com um processo que pode demorar alguns anos. Esta demora deve-se às exigências que são feitas pela União Européia aos países candidatos, quais sejam: aceitação completa de uma economia de mercado (livre concorrência e atitudes políticas coerentes), regime político democrático estável, capacidade para cumprir as obrigações comunitárias – além de aspectos culturais que, em alguma medida, podem representar barreiras à inserção de países ao processo de integração.

No final de 2002 a União Européia indicou mais 10 países que poderão se inserir ao bloco em breve. Num primeiro momento, ingressariam os seguintes países: Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Estônia e duas ilhas do Mediterrâneo – Malta e Chipre. Posteriormente há a possibilidade de inserção da Romênia e da Bulgária.

Apesar de constituir um avanço histórico do bloco, incluindo países que faziam parte do mundo socialista, alguns pesquisadores alertam para os problemas (principalmente financeiros) que a adesão da maioria desses países traria à União Européia, tendo em vista as disparidades econômicas existentes entre eles e os

países-membros do bloco europeu. Além disso, conforme alerta Guerot⁸⁵, há o problema institucional, pois “(...) se, institucionalmente, a UE não estiver em condições de ser ampliada, devido ao fato de suas instituições (...) não suportarem a adesão de mais membros, a ampliação para o Leste não poderá ser levada a efeito (...)”.

No caso do processo de aprofundamento verificamos que as medidas internas da União Européia têm-se tornado cada vez mais complexas, fazendo o bloco caminhar de uma integração rasa para a integração profunda/total. Um exemplo deste caminho seguido pelo bloco europeu é a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 que, mais do que a consolidação de um mercado comum (já criado com o Tratado de Roma) estabelece princípios sócio-políticos comuns – um quadro institucional único. Este Tratado acrescenta ao pilar comunitário (criado pelo Tratado de Roma), mais dois pilares ao bloco, dois novos setores de ação coletiva, quais sejam: a política externa e segurança comum, e o setor de justiça e de assuntos internos. Com isto, a então formada União Européia deixa de ser apenas uma construção econômica e passa a ser também um organismo político.

Entre as mudanças provocadas pelo Tratado de Maastricht destacam-se: a cidadania européia concedida aos cidadãos de todos os Estados-membros, a intensificação dos acordos aduaneiros ocasionando maior liberdade de investimentos entre os países-membros sem a existência de barreiras nacionais e a criação de uma moeda comum (o Euro) e do Banco Central Europeu. Conforme salienta Zeppernick⁸⁶, “(...) o comércio europeu (...) se tornou substancialmente menos dependente de influências externas e dos movimentos das taxas de câmbio do resto do mundo desde a introdução do euro.”

⁸⁵ Guerot, U. *A situação da integração européia: entre a reforma institucional e a ampliação rumo à Europa Central e Oriental*. **Cadernos Adenauer – União Européia: transtornos e alcance da integração regional**. Ano II, n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001, p. 17.

⁸⁶ Zeppernick, R. *O Euro: experiências e perspectivas de integração*. **Cadernos Adenauer – União Européia: transtornos e alcance da integração regional**. Ano II, n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001, p. 92,93.

Ainda com relação ao Euro, D'Arcy⁸⁷ afirma que

Esta criação de uma moeda comum marca uma etapa essencial na construção europeia. Todos os países que querem participar fizeram esforços sem precedentes nas suas políticas fiscais, orçamentárias, monetárias e econômicas para atingir os critérios requisitados. (...). Pela primeira vez parece que a dinâmica europeia é mais forte que as dinâmicas nacionais. Qualquer que seja o partido no poder, sua política está determinada pela vontade de cumprir esses requisitos.

Entretanto, conforme afirma Guerot, o Tratado de Maastricht deixou um vazio político que se mantém até hoje. Segundo a autora, tal Tratado

(...) revestia-se – e ainda se reveste – de um defeito crucial: por um lado, foi possível firmar a união monetária através da definição de sólidos critérios e de um cronograma fixo. De outra parte, porém, o lado político da União Europeia, isto é, o rearranjo das instituições europeias com o objetivo de aumentar a sua legitimidade democrática e a sua eficácia, assim como melhorar a integração entre a política econômica e social – necessárias como pilar de sustentação para o mercado interno e a união monetária - não pôde ser consolidado de maneira satisfatória.⁸⁸

Notamos que a complexidade da formação da União Europeia tem exigido o estabelecimento de regras claras bem como a formação de instituições capazes de tomar decisões no nível regional. Para tanto foram constituídos três órgãos com a tarefa de gerir a União Europeia, sendo eles:

⁸⁷ D'Arcy F. *Transformações dos Estados Europeus e Construção Europeia*. Texto base para o curso de pós-graduação em Sociologia, Unesp-Araraquara, 1998, p.4. (mimeo)

⁸⁸ Guerot, U. *A situação da integração europeia: entre a reforma institucional e a ampliação rumo à Europa Central e Oriental*. Cadernos Adenauer – União Europeia: transtornos e alcance da integração regional, maio 2001, p. 14.

- a) O Conselho da UE: constituindo-se enquanto instância de decisão, este órgão é formado pelos ministros dos Estados-membros e reúne, duas vezes por ano, os Chefes de Estado e de Governo;
- b) A Comissão Européia: independente dos governos, este órgão é composto por vinte membros e dirige o aparelho administrativo do bloco;
- c) O Parlamento Europeu: órgão utilizado mais para consulta do que para decisões, cujos membros são eleitos por sufrágio universal desde 1979.

A organicidade burocrática da União Européia e os avanços que este bloco tem tido nos últimos anos apontam aspectos positivos e negativos. Do ponto de vista positivo, o bloco parece dar aos Estados-membros, maior poder de competitividade na região e nas relações com outros países, além de propiciar soluções em conjunto (que deverão ser aplicadas no nível nacional pelos Estados, de acordo com a realidade de cada país) para os problemas sociais em expansão no processo de globalização como, por exemplo, o desemprego estrutural.

No caso de Grécia, Portugal e Espanha (países que junto com outros passaram a fazer parte da UE posteriormente) a inserção no bloco foi vista como uma garantia de modernização econômica e de consolidação da democracia. Segundo Dahrendorf⁸⁹, principalmente nesses países e nas novas democracias da Europa Centro-Oriental – que a partir de 2004 começarão a ingressar na União Européia – “a democracia e o Estado de direito são sempre precários, sua defesa comum fornece proteção a todos”.

Entretanto, pensando nos aspectos negativos, notamos que os órgãos burocráticos vão dando à União Européia uma configuração supranacional cada vez mais distanciada dos Estados que a constituíram. Neste sentido o bloco regional, paradoxalmente, parece enfraquecer o Estado-nação, seja com relação às políticas domésticas, seja na inserção do país no cenário político-econômico mundial. Apesar deste risco, notamos uma Europa preocupada, que discute com rigor cada novo

⁸⁹ Dahrendorf, R. *Após 1989 – Moral, Revolução e Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 247.

passo do bloco e que, mais importante, se recolocou – através do processo de integração – como um ator extremamente importante no cenário internacional, deixando para trás os anos de isolamento que o continente sofreu durante a Guerra Fria.

Alguns autores afirmam que os blocos econômicos tendem à supranacionalidade e que, apesar dos diferentes graus de integração em que se encontram atualmente, todos se conformam acima dos Estados que os constituíram, enfraquecendo a soberania estatal. Com relação aos questionamentos sobre a importância cada vez maior da União Europeia em relação a seus países-membros, o então primeiro-ministro francês, Lionel Jospin (Partido Socialista), em entrevista ao *Jornal Le Monde*⁹⁰ afirma que,

A França não pode viver sem ter sua identidade própria. O povo francês não pode viver como um povo cujo destino seria o de se fundir com outros. Sei que viveremos plenamente como povo e como nação dentro da Europa. Não temos de renunciar nem à Nação e à nossa identidade nem à Europa. O essencial é construirmos uma Europa que tenha expressão no cenário internacional, que afirme seu projeto próprio e original, levando em conta os interesses nacionais de seus membros.

Essas discussões nos remetem ao aspecto da supranacionalidade inerente aos processos de integração. A supranacionalidade pressupõe: a) o reconhecimento de propósitos comuns entre os Estados; b) a sujeição a poderes efetivos na direção dos objetivos e na adoção de decisões que vinculem o Estado; c) a autonomia dos poderes a que se sujeitam os Estados.

Não há consenso, entre os pesquisadores, sobre o grau de supranacionalidade que os blocos econômicos devem atingir.

⁹⁰ *Jornal Folha de S. Paulo* - 10 de janeiro de 1999. Entrevista traduzida por Mariana Sgarioni.

Criniti Alves⁹¹ defende a criação de instâncias supranacionais como medida fundamental para o sucesso dos blocos econômicos e afirma que uma estrutura organizacional una e supraestatal é mister para o fortalecimento das relações entre os países-membros e para a consolidação do mercado comum.

No caso da União Européia, segundo Beçak⁹²,

As entidades supranacionais teriam supremacia sobre as decisões nacionais, mas seriam proferidas somente nos casos em que as decisões nacionais não estivessem sendo eficientes. Desta forma, cada país isoladamente estaria transferindo parte de sua soberania para estas entidades.

Entretanto, D'Arcy⁹³ lembra-nos que, mesmo na União Européia, as decisões do bloco transitam entre intergovernabilidade e supranacionalidade – de acordo com o modo adotado para tomada de decisões específicas. Nas palavras do autor,

Podemos falar de processos supranacionais quando o Conselho da U.E. [instância de decisão formada pelos ministros dos Estados-membros] toma suas decisões por maioria, associando o Parlamento Europeu. Ao contrário, quando o Conselho decide só e por unanimidade, depois de uma mera consulta do Parlamento Europeu, não se pode falar em supranacional, mas sim de uma cooperação intergovernamental.

Ainda segundo D'Arcy⁹⁴, “no mundo hoje existem muitas limitações à soberania dos estados: pelo poder das grandes potências, a começar pelos Estados Unidos, pelas organizações internacionais, como a ONU, a OMC, o FMI, etc., pela

⁹¹ Criniti Alves, R. J. **O Processo de Institucionalização do Mercosul – a consolidação de uma nova arquitetura institucional para o Cone Sul**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2002.

⁹² Beçak, P. **Mercosul – uma experiência de integração regional**, 2000, p. 68,69.

⁹³ D'Arcy, F. **Transformações dos Estados Europeus e Construção Européia**, 1998, p. 7.

⁹⁴ *Ibid*, p. 5.

globalização e o poder do mercado financeiro”. Com relação à esta afirmação do autor, contestamos:

- 1) As grandes potências (como os Estados Unidos) não são elas mesmas Estados Nacionais soberanos? Entendemos ser equivocado apontar o enfraquecimento da soberania estatal citando justamente a atuação de um Estado como exemplo.
- 2) As organizações internacionais (ONU, FMI, etc.) não são instituições privadas ou não governamentais. Pelo contrário, são entidades formadas pelo agrupamento de Estados Nacionais. O enfraquecimento ou o fim dos Estados implicaria, necessariamente no fim dessas organizações.
- 3) A globalização e o poder do mercado financeiro parecem pairar sobre a atuação dos governos sem, contudo, apresentar dados empíricos que demonstrem claramente sua força e a incapacidade do Estado.

A questão que colocamos é a seguinte: os especialistas apontam o enfraquecimento da instituição chamada Estado Nacional, ou os apocalípticos do Estado, na verdade, estão mostrando apenas a desigualdade de poder existente hoje entre os Estados? Parece-nos que a segunda opção é a verdadeira. Ora, o caráter assimétrico das relações internacionais, acentuado com a globalização, é evidente. Isto não significa que o Estado Nacional esteja em crise. Ou seja, apesar dos Estados atuarem de formas diferentes (por conta da assimetria de poder que caracteriza o cenário externo) junto às organizações mundiais, aos blocos regionais e às potências centrais do capitalismo global; o fato é que ainda hoje todo Estado é soberano por ser livre, independente e igual (do ponto de vista jurídico) no cenário internacional.

D’Arcy ainda cita o regionalismo (a União Européia) como uma organização que enfraquece ainda mais a soberania dos Estados-membros. Entretanto, em palestra realizada na Unesp de Franca⁹⁵, o autor afirmou que no caso da União Européia, apesar do constante amadurecimento das instâncias supranacionais e da adoção do Euro em 12 países, os Estados Nacionais continuam a ter um papel

⁹⁵ I Semana de Relações Internacionais – A Crise do Sistema Internacional e as Relações Internacionais – Unesp Franca, 08 a 12 de setembro de 2003.

central, não podendo existir um bloco regional sem a participação efetiva dos Estados-membros. A soberania é um atributo dos Estados e não do bloco regional e a legitimidade democrática da União Européia provém das Constituições dos Estados-membros, ou seja, são os Estados que dão legitimidade à União Européia – uma legitimidade democrática.

Mais cauteloso se pronuncia Aron⁹⁶ ao analisar a constituição do Mercado Comum Europeu questionando se a supranacionalidade inerente a este processo - uma contínua transferência de decisões dos Estados nacionais para as instituições políticas do bloco - faria surgir um “Estado Europeu” como o perecimento dos vários Estados Nacionais da Europa. Segundo o autor, a unificação econômica contribui para a criação de uma “nação européia” ou mesmo para um “Estado Europeu”. Entretanto, seria um grande equívoco pensar que a interdependência econômica e técnica existente entre os países-membros estaria desvalorizando as soberanias das unidades políticas. Peña⁹⁷ parece ter preocupações semelhantes às de Aron ao afirmar que a integração “(...) não é uma idéia resultante de uma hipotética racionalidade supranacional. Pelo contrário, ela se desenvolve sobre a percepção de vantagens concretas para os interesses nacionais de cada um dos sócios. É a partir do nacional que se chega ao regional. Não o contrário”.

Na verdade, o possível fortalecimento político dos Estados Nacionais, ao assumirem seu novo papel – o de membro de um bloco regional – é um potencial real e está condicionado às opções políticas dos “Homens de Estado” que estão à frente deste processo. Nas palavras de Aron⁹⁸,

A soberania dos Estados-membros parecerá preservada se afirmarmos que eles apenas delegaram certas funções administrativas ou técnicas a organismos cuja autoridade se baseia

⁹⁶ Aron, R. **Paz e Guerra entre as Nações**, 1979.

⁹⁷ Peña, F. *Mercosul: análise e tendências*. **Revista Política Externa**, v. 10, nº 1, junho-julho-agosto-2001, p. 6.

⁹⁸ Aron, R. **Paz e Guerra entre as Nações**, 1979, p. 679,680.

num tratado (...) o qual emana da vontade dos Estados que o assinaram. Mas a soberania dos Estados parecerá prejudicada se insistirmos no papel que tem ou pode ter a Alta Autoridade ou Comissão – seja para estabelecer normas, semelhantes às leis, seja para tomar quotidianamente, medidas administrativas comparáveis àquelas que são tomadas pelas administrações nacionais.

Guedes de Oliveira⁹⁹ também mostra preocupação ao tratar a questão da supranacionalidade presente na formação dos blocos econômicos. Segundo o autor, os contemporâneos processos de integração podem compreender três níveis de relações político-econômicas: a) o intergovernamental - onde os governos determinam, de acordo com seus interesses particulares e através de consensos com os outros países-membros, as decisões do bloco; b) o internacional - através do qual interesses públicos ou privados se fazem presentes no âmbito regional com ou sem a participação direta de representantes governamentais; c) o supranacional - onde a constituição de um Parlamento e uma Justiça regionais procurariam discutir e colocar em ação os complexos interesses próprios ao bloco.

Notamos, concordando com o referido autor, que enquanto na União Européia se fazem presentes os três níveis expostos acima – com uma tendência maior à supranacionalidade - no caso do Mercosul, as relações são essencialmente intergovernamentais, o que pode representar a melhor opção para o bloco, neste momento. Almeida¹⁰⁰ parece ter posição semelhante à nossa com relação à institucionalização do Mercosul. Segundo o autor, não é o momento para o Mercosul constituir órgãos supranacionais porque estes órgãos não seriam capazes de resolver as assimetrias ainda existentes nos países-membros do bloco. É importante, ainda segundo Almeida, a constante discussão sobre o aprofundamento institucional do Mercosul, mas o chamado “segundo período de transição”, o começo do

⁹⁹ Guedes de Oliveira, M. A. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.

¹⁰⁰ Almeida, P. R. *O Mercosul e a Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação*. Cintra, M., Cardim, C.H. (orgs.) **Seminário O Brasil e a Alca**. Brasília: Câmara dos Deputados/IPRI, 2002.

funcionamento efetivo de órgãos supranacionais, só deverá ocorrer por volta do ano de 2005. Vaz¹⁰¹ mostra-nos que, “com exceção da União Européia (UE) que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos anos 90 corrobora a reorientação das visões funcionalistas no sentido de conceber a integração sob arranjos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalização, e não apenas segundo formas supranacionais.”

Ainda sobre o Mercosul verificam-se posições divergentes com relação ao grau de integração que o bloco deve almejar. Estas posições se distribuem entre opiniões “nacionalistas radicais” que defendem o poder nacional e a diminuição das decisões intergovernamentais (por consensos), e os mais “utópicos” que, por sua vez, defendem a formação de órgãos supranacionais independentes e livres dos Estados Nacionais na elaboração de projetos e na tomada de decisões regionais. Encontrar o nível de integração mais apropriado para o Mercosul é um dos desafios mais sérios que o bloco enfrenta atualmente, cuja decisão poderá significar o avanço ou a insignificância do bloco num futuro próximo.

A importância dessa discussão atinge diretamente o Estado Nacional dos países-membros e o papel que esta instituição terá no novo cenário mundial em formação.

Entendemos ser extremamente importante aferir aos blocos regionais um caráter supranacional. Esta supranacionalidade, ao mesmo tempo em que possibilita uma participação mais ativa do bloco no cenário mundial, faz com que algumas discussões de organizações mundiais sejam tratadas com os países-membros via bloco, e não individualmente.

No caso da União Européia, foram criadas instituições supranacionais cujas decisões não podem estar vinculadas a nenhum governo isoladamente – o que garante a imparcialidade do bloco. No caso da Comissão Européia (órgão supranacional que, juntamente com o Conselho de Ministros, concentra poder decisório) notamos a participação de representantes de governo dos Estados-

¹⁰¹ Vaz, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, 2002, p. 36.

membros; mas estes só podem atuar de acordo com o interesse da União Européia e nunca sob influência dos governos em particular. Segundo Criniti Alves¹⁰², “a vocação supranacional da U.E. não impede que na práxis operacional da integração surja manifestação de intergovernamentalidade. Essa tensão pode representar uma tentativa de assegurar o equilíbrio entre a coordenação das políticas econômicas da U.E. e, ao mesmo tempo os interesses econômicos nacionais”.

Conforme afirma Dahrendorf¹⁰³,

Uma Europa de instituições enxutas só virá a afetar as nações-Estados existentes, e também suas regiões mais ou menos autônomas, bem como os governos locais, as comunidades culturais e as seitas religiosas, naqueles poucos pontos onde já ficou claramente demonstrada a conveniência da ação conjunta.

Mesmo com sua estrutura institucional progressista, a União Européia ainda não superou todos os obstáculos. A existência de políticas protecionistas do bloco (que contrariam os princípios integracionistas) em alguns setores, como o da agricultura, por exemplo, mostra que há ainda muito a ser conquistado pelo bloco europeu e que os conflitos entre interesses nacionais, regionais e mundiais ainda persistem. É importante assinalarmos também que os Estados-membros da União Européia não outorgaram ao bloco europeu (às instituições supranacionais) a totalidade de suas ações externas.

O considerado fracasso do Tratado de Nice – resultado do encontro dos Chefes de Estado e de Governo da UE, realizado de 07 a 11 de dezembro de 2000, com o objetivo de discutir reformas institucionais do bloco – ilustra bem as dificuldades políticas que a União Européia enfrenta atualmente. Segundo Bastos¹⁰⁴,

¹⁰² Criniti Alves, R. J. **O Processo de Institucionalização do Mercosul – a consolidação de uma nova arquitetura institucional para o Cone Sul**, 2002, p. 57.

¹⁰³ Dahrendorf, R. **Após 1989 – Moral, Revolução e Sociedade Civil**, 1997, p. 245.

¹⁰⁴ Bastos, S. *União Européia: entre os egoísmos nacionais e a grande discussão constitucional*. **Cadernos Adenauer – União Européia: transtornos e alcance da integração regional**. Ano II, n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001, p. 45,46.

Os resultados da cúpula de Nice demonstram que os chefes de Estado e de governo não tiveram coragem de tentar desenvolver as opções de configuração e possibilidades de ação de uma UE expandida, mas que cuidaram sobretudo temerosamente de assegurar posições nacionais de veto e bloqueio de privilégios e patrimônios nacionais na futura UE.

A Inglaterra é o país que, até mesmo por posturas históricas em defesa dos interesses nacionais, do Estado-nação, age com mais cuidados e até mesmo com certa desconfiança em relação aos avanços institucionais da União Européia. O país é hoje um dos poucos que ainda não adotaram o Euro e, segundo declarações recentes do chanceler Gordon Brown – responsável por avaliar quando seria a melhor época para que a Inglaterra trocasse de moeda – o momento ainda não chegou. Embora o Primeiro Ministro, Tony Blair, seja favorável à adesão num futuro próximo, a relutância do país em adotar o Euro como moeda oficial mostra a importância de tal medida e o quanto é difícil o aprofundamento institucional nos processos de regionalização.

Em setembro de 2003, através de um referendo popular, a população da Suécia rejeitou a adoção do Euro com 56,5% dos votos. Tal decisão, além de evidenciar os conflitos de interesses da União Européia, fortalece a oposição à moeda regional nos outros dois países que não participam da “zona do Euro” – Inglaterra e Dinamarca.

Atualmente a União Européia é formada por quinze países: França, Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, Luxemburgo, Áustria, Grécia, Bélgica, Reino Unido, Irlanda, Holanda, Dinamarca, Suécia e Finlândia. O PIB do bloco é de US\$ 6,5 trilhões e a população chega aos 370 milhões de habitantes.

O sucesso do bloco europeu e o otimismo generalizado propiciado pela retomada do ritmo de crescimento dos países-membros fizeram com que países de outras regiões do globo buscassem acordos semelhantes: zonas de livre comércio

foram criadas entre Estados Unidos e Canadá, Brasil e Argentina, entre alguns países do continente asiático e entre Austrália e Nova Zelândia. Aos poucos, novos blocos regionais foram consolidando-se em todos os cantos do planeta, formando um modelo (econômico, social e principalmente político) ímpar na história da humanidade. As relações internacionais vão deixando de ser apenas relações entre nações e passam a ser também relações entre regiões.

Entretanto, é bom salientar que a nova planta internacional não significou a diminuição das desigualdades entre os países. Uma relação desigual entre norte e sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ainda embasa as relações internacionais e provoca a realização de conferências (os Fóruns Mundiais) e a tomada de decisões - sem efeitos consideráveis - das organizações internacionais, buscando estreitar o fosso existente entre esses países.

As diferenças não se fazem presentes apenas nas relações entre as regiões. Há, a partir da década de 1980, uma série de conflitos entre países de uma mesma região. Tais conflitos que, em alguns casos, ameaçam o delicado equilíbrio de poder mundial, acontecem tangencialmente às relações internacionais, sendo que a ação de organizações internacionais - sempre sob liderança dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos - agem apenas quando os interesses destes se mostram seriamente comprometidos. Foi assim na intervenção nos conflitos Irã-Iraque e Kuwait-Iraque, e na neutralidade mundial frente aos conflitos da Bósnia.

No caso da Europa, Cano¹⁰⁵ afirma que,

É verdade que as grandes diferenças regionais européias ocidentais diminuíram ou foram atenuadas (...). Porém, a persistência de algumas desigualdades, (...), sem dúvida, constituirá (e constitui) uma verdadeira “pedra no sapato” da política comunitária, uma vez que desnudava as desigualdades que o capitalismo (mesmo o desenvolvido !) não eliminava.

¹⁰⁵ Cano, W. **Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des) Ordem Internacional**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1995, p. 155.

O final dos anos 80 mostra também uma União Soviética à beira de um colapso generalizado e, do outro lado do globo, os Estados Unidos assumindo a posição de vencedores da disputa hegemônica. Não se trata de um momento unipolar, como chegaram a afirmar alguns estudiosos, mas de uma posição privilegiada dos Estados Unidos na disputa com as novas potências tecnológicas e comerciais que surgiam, como o Japão e a Alemanha. De fato, o processo de globalização capitalista nos dias atuais parece estar redefinindo o contexto mundial de maneira diferente, pautado, mais na crescente interdependência econômica e nos processos de integração regional, do que no estabelecimento de um poder hegemônico.

2.3 – O Regionalismo na América Latina

É idéia grandiosa pretender formar de todo o mundo novo uma única nação, com um único vínculo que ligue suas partes entre si e com o todo. Tendo a mesma origem, a mesma língua, os mesmos costumes e a mesma religião, deveria ter também o mesmo governo confederando os diversos Estados que se formassem, mas não é possível, porque climas remotos, situações diversas, interesses opostos, caracteres dessemelhantes dividem a América. (Simón Bolívar).

As palavras de Bolívar (1783-1830) nos mostram, por um lado, o quão antiga é a vontade de integrar os países da América Latina numa única nação (formando um único bloco) e, por outro, os obstáculos que tal pretensão teria que enfrentar.

As iniciativas primeiras de integração acreditavam que seria possível unir as nações latinas pelas semelhanças culturais existentes entre elas. Entretanto, a história tem mostrado que questões culturais, por si só, não garantem a existência de interesses comuns e, portanto, são insuficientes para a formação regional.

Segundo Rouquié¹⁰⁶, o termo “América Latina” é impreciso tanto do ponto de vista cultural quanto geográfico e, apesar de vários estudos realizados com o objetivo de mapear os países que fariam parte desta região, o termo ainda se apresenta vago e confuso.

Apesar dessas dificuldades, ainda de acordo com o autor, há características comuns que podem ajudar os pesquisadores a visualizar a tão referida América Latina, entre elas: a situação econômica “periférica” (países em desenvolvimento), a dependência ao mercado mundial e a influência que sofrem (ainda que em graus diferentes) dos Estados Unidos. Em resumo, Rouquié afirma que poderíamos chamar de Latina toda a parte pobre e não desenvolvida do continente – apesar de aparecer no cenário externo como uma região numa situação intermediária, média. Singer¹⁰⁷ acrescenta: “A auto-identidade da América Latina, como ser separado e independente da América Anglo-Saxã se forjou em boa medida como reação à tutela e à coação imposta pelos EUA a países pequenos, pobres e instáveis.”

Na opinião de Guimarães Reis¹⁰⁸ “(...) a declaração de Punta del Este/1967 é um documento histórico no âmbito interamericano, como batismo formal da “unidade latino-americana”(…). [Nesta declaração], os Chefes de Estado da América Latina assumiram então o compromisso de caminhar para o Mercado Comum Latino-Americano, dentro do prazo máximo de quinze anos (sic).”

Santos Neves¹⁰⁹, buscando mostrar a especificidade e a importância que a América do Sul pode representar para o cenário externo, afirma que, apesar dos problemas, “a natureza excêntrica da geopolítica da América do Sul não é um passivo, mas, pelo contrário, um importante ativo para a própria América Latina e para todos os países e blocos que busquem um refúgio das tensões, antagonismos,

¹⁰⁶ Rouquié, A. *O Extremo Ocidente – introdução à América Latina*. São Paulo: Edusp, 1992.

¹⁰⁷ Singer, P. *A América do Sul: 2006 – da Geografia à História*. Acervo do IPRI www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?, p.15.

¹⁰⁸ Guimarães Reis, F. *O Brasil e a América Latina*. Fonseca Júnior, G. e Nabuco de Castro, S. H. (orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II*. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 34.

¹⁰⁹ Santos Neves, C. A. R. *A América do Sul e os blocos emergentes*. Velloso, J. P. R. e Martins, L. (coords.) *A Nova Ordem Mundial em Questão*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, p. 427.

conflitos, e beligerância econômica ou política”. Os países que compõem a América do Sul são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Embora a União Européia tenha sido referência e ponto de partida de análises sobre os processos de integração na América Latina, tais comparações são insatisfatórias para o entendimento das particularidades que envolvem o regionalismo latino-americano, em especial o Mercosul. Aqui concordamos com Barbosa¹¹⁰ quando este afirma não ser razoável transferir, mecanicamente, experiências históricas de um continente ao outro.

Por questões históricas os dois blocos possuem características diferentes. Em alguns discursos de líderes europeus, notamos até mesmo uma pré-disposição para se criar uma oposição às tentativas hegemônicas dos Estados Unidos.

Lionel Jospin¹¹¹ questiona o crescente domínio dos Estados Unidos no plano internacional e salienta a importância da moeda européia regional, o Euro, em se solidificar como contraponto ao dólar americano na economia mundial. Segundo Jospin, os Estados Unidos se comportam sempre de uma maneira unilateral e não fazem bem o papel de representantes da comunidade internacional. Este discurso de Jospin demonstra claramente as tendências analíticas européias que sempre estiveram muito mais ligadas ao pluralismo político – um mundo multipolar – evidenciadas na obra de Raymond Aron, por exemplo, do que a tentativas hegemônicas.

Rollinat¹¹² mostra este objetivo (talvez implícito) da União Européia em, através da criação do Euro, colocar-se em condições de disputar com os Estados Unidos e com o Dólar posições de destaque no cenário internacional contemporâneo. Nas palavras do autor,

¹¹⁰ Barbosa, R. A. *América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

¹¹¹ Em entrevista por nós mencionada anteriormente.

¹¹² Rollinat, R. *Teorias da integração monetária e mecanismos da unificação das moedas: uma comparação Europa/América Latina*. *Revista Contexto Internacional*, v. 20, nº1, janeiro/junho, 1998, p. 203,204.

(...) a questão colocada é exatamente a da credibilidade do novo Euro, e de sua capacidade de impor-se ao dólar (...). Para seus partidários mais conseqüentes, o Euro encontra sua legitimidade (...) não tanto na sua capacidade de facilitar as transações no interior da nova zona monetária, mas porque, no âmbito internacional, pode servir de nova moeda “universal”, como todos os atributos que lhe estão relacionados.

Em nossa opinião, apesar da ousadia às vezes presente nos discursos de representantes da União Européia, ou de alguns líderes europeus isoladamente, o objetivo da União Européia é muito mais o fortalecimento do bloco e a conseqüente inserção mais segura dos países-membros no cenário internacional, do que uma oposição direta ao dólar e aos Estados Unidos. É importante reafirmarmos aqui a perda de importância no cenário internacional que a Europa enfrentou durante a Guerra Fria, quando, com a desconfiguração do mundo bipolar, Estados Unidos e União Soviética dividiam os papéis principais da arena internacional. Neste sentido, o regionalismo europeu, busca na verdade, a reconquista do papel-chave a ser ocupado pelos países da Europa no cenário externo.

Além disso, o caráter supranacional da União Européia se difere grandemente da institucionalidade governamental do Mercosul que, apesar de caminhar para a formação de um Mercado Comum, o faz de maneira tímida e lenta. O Mercosul busca de uma maneira menos pretensiosa, um novo espaço político a ser ocupado pelos Estados Nacionais dos países-membros no cenário internacional. Segundo Guedes de Oliveira¹¹³, “(...) o Mercosul é um projeto resultante de fatores diferenciados e próprios da realidade histórica e contextual da região sul americana, [colocando-se até mesmo como] “um novo manifesto de independência e afirmação [da América Latina] em um emergente século globalizado (...)”

¹¹³ Guedes de Oliveira, M. A. *Mercosul e Política*, 2001, p. 48.

Na América Latina, o modelo de desenvolvimento esteve pautado (da década de 1930 até os anos 70) na substituição de importações e no mercado interno – o que favoreceu a consolidação de alguns grupos nacionais. Esta política de desenvolvimento gerou indiscutível crescimento das economias na América Latina a partir dos anos 30 e durante alguns anos após a Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, a partir da década de 1960, esse modelo começou a dar sinais de esgotamento (crise de crescimento, de produtividade, endividamento e, portanto, uma crise social e do Estado). Nos anos 70, as crises mundiais do petróleo aumentaram os problemas da América Latina. Neste período, algumas correntes políticas começaram a defender a abertura da economia, a privatização e a desregulamentação (Reagan e Thatcher), idéias que ganharam cada vez mais espaço entre os países latino-americanos. Segundo Amaral Jr.¹¹⁴,

No Brasil, o modelo de substituição de importações (...) enfatizou a necessidade de se construir um capitalismo nacional, baseado na autonomia tecnológica e na consolidação do mercado interno. As políticas de proteção à indústria nacional traduziram-se na criação de incentivos fiscais a certas atividades e na estipulação de tarifas alfandegárias elevadas para os produtos importados. Com o esgotamento do modelo de substituição, tornou-se necessário rever as estratégias de inserção do Brasil na economia internacional.

Conforme afirma Barbosa¹¹⁵, as relações econômicas na América Latina se dão em duas vias: na busca crescente de inserção competitiva no mercado mundial e na intensificação dos esquemas de cooperação dentro da região. “Essas duas vertentes – a global e a regional – apresentam-se como aspectos complementares de um mesmo desafio: a ampliação de mercados como base para a modernização e o

¹¹⁴ Amaral Jr., A. do *Mercosul – Questões Políticas e Institucionais*. **Mercosul: Desafios a Vencer**, 1994, p.16,17.

¹¹⁵ Barbosa, R. A. **América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade**, 1991, p. 54.

aumento da eficiência em um mundo cada vez mais competitivo". Lafer¹¹⁶ lembra-nos que "(...) a integração tem uma agenda que vai além do econômico. O projeto de integração latino-americana é um projeto de paz, de democracia, de desenvolvimento social, de compromisso com os direitos humanos".

As discussões sobre integração na América Latina fazem-se presentes desde o final da década de 1950 quando a CEPAL apontava os limites do mercado nacional e sugeria a integração como um complemento ao processo de substituição de importações que vigorava na América Latina naquele período, sem que as negociações regionais implicassem em compromissos mais abrangentes. Segundo Singer¹¹⁷, é com a criação da CEPAL que a América Latina deixa de ser apenas um ideal de solidariedade e passa a se institucionalizar. Nas palavras do autor, "(...) a criação da CEPAL oficializou a América Latina".

Apesar de tentativas anteriores de integração - como o Pacto de Santiago entre Argentina, Brasil e Chile e o Tratado de Manágua na América Central - o processo de regionalismo da América Latina começa a ganhar corpo a partir do Tratado de Montevideu de 1960 (TM60) que criou a ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio) com a pretensão de estabelecer uma zona de livre comércio continental num período de 12 anos. De início, fizeram parte da Associação, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Porém, houve outras adesões posteriores: Colômbia e Equador (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967).

Não obstante o conhecimento que os líderes governamentais dos países-membros tinham da interdependência econômica que parecia desenhar os rumos do mundo para o futuro, as autoridades negligenciaram tanto a realidade interna e, portanto as particularidades de cada país-membro, quanto as mudanças do cenário internacional que ocorriam desde a década de 1950. Sendo assim, as políticas de

¹¹⁶ Lafer, C. **Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002**, 2002. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 141.

¹¹⁷ Singer, P. **A América do Sul: 2006 – da Geografia à História**. Acervo do IPRI www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?, p.19.

desenvolvimento privilegiavam o mercado interno e a substituição de importações, havendo pouca abertura das economias nacionais para o mercado externo. Soma-se a esta postura o fato de que, a partir dos anos 70, países da periferia começaram a ter oportunidades de exportar manufaturas em larga escala para países avançados (resultado da Rodada Kennedy do GATT) – o que corroborou para o esvaziamento das relações comerciais regionais. Estes acontecimentos fizeram com que os esforços de integração materializados na ALALC tivessem êxito nos primeiros anos de funcionamento do bloco, regredindo posteriormente, de forma fatal.

Segundo Casella¹¹⁸, os principais fatores que levaram ao fracasso da ALALC foram: as diferenças de níveis de desenvolvimento, a heterogeneidade das políticas econômicas (monetárias e cambiais), a crise dos modelos econômicos nacionais e as limitações do modelo jurídico e institucional adotado. Entretanto, conforme afirma Singer¹¹⁹, apesar de não corresponder ao que seus idealizadores esperavam, com a constituição da ALALC, “(...) abriu-se a perspectiva de que a América Latina se transformasse de uma coleção solta de países, tendo em comum história, línguas e religião, além do atraso e a pobreza de grande parte de suas populações, em um bloco econômico, apoiado num vasto mercado potencial e capaz de, no longo prazo, superar a fragmentação política.”

Em 1980, a ALALC passou por uma reestruturação num novo Tratado de Montevideu – o TM80. Foi criada neste momento a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) composta por: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

O objetivo principal da ALADI era superar os obstáculos enfrentados pela extinta ALALC (especialmente ligados ao excessivo protecionismo das políticas nacionais) e dar prosseguimento ao processo de integração da América Latina com um diferencial importante: o objetivo agora era caminhar na direção da integração

¹¹⁸ Casella, P. B. *Mercosul – exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*. 1996, p. 126.

¹¹⁹ *A América do Sul: 2006 – da Geografia à História*. Acervo do IPRI www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?, p.25.

profunda, seguindo as etapas necessárias e constituindo um mercado comum num prazo de 15 anos.

Casella¹²⁰ afirma que, para concretizar tal empreitada, os objetivos da ALADI (...) consistiriam no estabelecimento de área de preferências econômicas, composta por preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial, combinado com sistema de apoio aos países com menor desenvolvimento econômico relativo, convergência e cooperação com outros países e áreas de integração econômica da América Latina, e finalmente a cooperação com outras áreas de integração econômica.

Apesar desta nova tentativa regional, os problemas continuavam e se repetiam. Nas palavras Barbosa¹²¹ “o Tratado de Montevideu de 1980 coloca a visão comunitária regional em nítido segundo plano e reforça a supremacia dos interesses individuais dos países-membros. Limitam-se os compromissos multilaterais a fim de que os países possam conservar seu poder de decisão para continuar a privilegiar as relações com os países desenvolvidos”.

Barbosa é ainda mais contundente com relação ao fracasso, tanto da ALALC quanto da ALADI. Segundo o autor, o período de fins dos anos 50 até meados dos 80 caracteriza-se como uma fase romântica do processo de integração da América do Sul. Esta fase teria sido caracterizada por um voluntarismo generalizado, onde declarações retóricas não levaram em consideração as realidades internas de cada país e o panorama internacional. As políticas limitaram-se quase que totalmente ao mercado interno, havendo, portanto, pouca abertura para o mercado mundial.

¹²⁰ Casella, P. B. *Mercosul – exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*, 1996, p. 128.

¹²¹ Barbosa, R. A. *América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, 1991, p. 63/66.

Essas associações, apesar de constituírem-se como propostas de criação de um mercado comum regional acabaram, ainda segundo Barbosa, reforçando a supremacia dos interesses individuais dos países-membros em detrimento de uma visão comunitária regional – um esquema que demonstra as limitações da vontade política à integração e que permite também a negociação bilateral.

Criticando os modelos regionais aplicados na América Latina, Mabel Laredo¹²² afirma que “o *Regionalismo aberto*, desenvolvido pela CEPAL e aplicado aos acordos de integração regional na América Latina nas últimas décadas, [inclusive o Mercosul – com o que não concordamos] constitui uma fórmula de *adequação passiva* frente à crescente interdependência dos países da região (...)”.

É importante salientarmos que esta visão não constitui um consenso entre os analistas. Lafer¹²³, fazendo referência à importância dos processos de integração na América Latina e aos processos promovidos pela ALALC e pela ALADI, afirmou que:

A integração regional foi e continua a ser a resposta lógica ao desafio de promover a inserção mais competitiva na economia mundial (...). A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) (...) constituiu um marco nesse processo. Sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi), estabeleceu uma moldura que permitiu, de forma pragmática, realista e eficiente, a conclusão de acordos de liberalização no ritmo e com a composição possíveis.

No caso da ALADI, mais especificamente, é importante frisarmos que esta teve um papel importante na construção dos caminhos que levaram à posterior constituição do Mercosul, principalmente quando extinguiu a “cláusula de nação mais favorecida regional” – adotada pela ALALC – permitindo, conseqüentemente,

¹²² Mabel Laredo, I. *Globalización – Fragmentación – Regionalización*. Lima, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 113.

¹²³ Lafer, C. **Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002**, 2002, p. 139.

a outorga de preferências tarifárias entre dois ou mais países-partes do acordo, viabilizando assim a formação de esquemas sub-regionais de integração.

Os problemas parecem-nos mais ligados às realidades concretas dos países-membros e do cenário exterior em complexa transformação, do que aos mencionados pensamentos românticos dos estrategistas. Conforme enfatiza Casella¹²⁴, “o fracasso do modelo ALALC-ALADI em produzir efetiva integração se explica pela combinação de deficiências estruturais e de implementação, com ocorrência de metas tanto ambiciosas como vagas, incoerência de aplicabilidade direta das normas comuns e falta de tribunal comunitário, acrescendo-se a influência não negligenciável de fatores externos adversos”.

Após o insucesso das duas tentativas de formação de um mercado comum que se propunha continental, ou pelo menos, latino-americano, surgem as tentativas de formação de blocos “sub-regionais”, entre eles, o Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) – objeto especial de nosso estudo.

Considerações Finais

Sem dúvida nenhuma, a formação dos Blocos Regionais, o chamado Regionalismo, é atualmente uma das principais características do cenário internacional. De relações que anteriormente se davam apenas entre unidades políticas individuais, temos hoje uma gama de acordos que envolvem negociações isoladas entre países, relações intra-blocos, relações entre países individuais e blocos econômicos e relações entre blocos.

Conforme mostramos neste capítulo, os processos integracionistas constituem um longo caminho a ser percorrido pelos Estados Nacionais e, apesar de terem

¹²⁴ Casella, P. B. Mercosul – exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006), 1996, p. 133,134.

basicamente as mesmas características e objetivos semelhantes, cada bloco econômico possui sua singularidade e seu tempo.

O sucesso apresentado hoje pela União Européia oferece, de fato, um incentivo para que outros blocos se constituam e/ou avancem rumo ao mercado comum. Entretanto, é importante salientarmos que, no caso da Europa, o processo remonta à década de 1950 e alguns problemas ainda persistem.

A América Latina tem uma história própria na formação regional. As tentativas dos anos 60 e 80 com a ALALC e a ALADI representaram um importante avanço do país rumo à nova realidade internacional. Contudo, como observamos, tais tentativas tiveram seus limites e postergaram a consolidação regional no Cone Sul. O Mercosul se constitui justamente para colocar a América Latina dentro do novo padrão de regionalismo que caracteriza o planeta, com o objetivo de dar aos países-membros condições reais de maior competitividade internacional. É este novo momento da América Latina, gerado pela consolidação do Mercosul e as implicações desta formação sub-regional para os Estados Nacionais dos países-membros que analisaremos no próximo capítulo.

Capítulo III – Mercosul e o Estado Nacional

Os blocos regionais têm sido objeto de muitos trabalhos acadêmicos; parte deles apresentada neste trabalho. Cada pesquisador tenta decifrar a complexidade que caracteriza os processos de integração, apontando tendências e caminhos a serem percorridos pelos Estados Nacionais. Dentre os estudos já realizados, deparamos-nos com uma série de argumentos que tentam mostrar uma ligação “quase natural” entre a formação de blocos regionais e o enfraquecimento dos Estados-membros. Ou seja, alguns pesquisadores apostam na idéia de que, por ser potencialmente supranacional, o bloco regional tende a determinar medidas que devem ser implementadas de forma passiva pelos Estados-membros, tirando destes alguns atributos decisórios e enfraquecendo assim, suas soberanias.

Nossa tese tenta mostrar justamente o contrário. Neste último capítulo procuraremos abordar o Mercosul analisando as possibilidades que este bloco pode oferecer aos Estados-membros dando a estes um novo papel político, uma maior capacidade de ação e fortalecendo, portanto, suas soberanias, tanto no âmbito interno – onde as unidades políticas determinam os rumos de desenvolvimento dos respectivos países, quanto no cenário internacional – onde atuam de forma mais ativa, tornando-se mais competitivos.

Como vimos no tópico anterior, podemos apontar características comuns no que se refere às decisões político-econômicas da América Latina a partir da década de 1980. Entretanto, por termos, como objeto de análise, o Mercosul, entendemos ser relevante levantarmos as especificidades por que cada país-membro (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e país-sócio (Bolívia e Chile) passaram nas últimas décadas.

3.1 – Países-Membros e Países-Sócios do Mercosul

Começamos pela República Argentina. Segundo maior país da América do Sul, a Argentina fez sua primeira experiência de liberalização econômica ainda em 1966, com o propósito de construir um país aberto, competitivo e moderno. A década de 1960 era marcada pelo fim do peronismo e pelo retorno do país à vida constitucional com a ocorrência de eleições livres. Entretanto, em 1976 os militares tomaram o poder novamente (já o tinham feito quando da queda de Perón) e o país assistiu a um crescimento econômico pautado na liberalização - acompanhado de crescente desequilíbrio social – numa das mais violentas ditaduras da América Latina. A estagnação das exportações na década de 1980, a grave situação interna e o insucesso da Guerra das Malvinas levaram ao fim da ditadura e, em 1983, Raúl Alfonsín foi eleito presidente do país pela União Cívica Radical (UCV) – partido da “classe média” criado no início do século.

Entretanto, sob o comando de Alfonsín, a Argentina não conseguiu superar a grave crise que assolava o país e, em meio ao fracasso de vários planos de estabilização econômica e sob o caos da hiperinflação, o presidente entregou o cargo ao seu sucessor já eleito, o peronista Carlos Menem, alguns meses antes do término de seu mandato.

Menem assumiu o poder de um país isolado politicamente e decadente do ponto de vista econômico. Adotando medidas duras, congelou a inflação em 1991 adotando a paridade entre o peso e o dólar num projeto proposto pelo então ministro Domingo Cavallo. Em 1992 Menem renegociou a dívida externa, privatizou o sistema energético e a estatal de petróleo. Em 1994, através de uma alteração constitucional, concorreu ao segundo mandato e reelegeu-se. Sua política econômica pautou-se em uma maior liberalização da economia, na desestatização/privatização, na desregulamentação do trabalho e na abertura do país aos investimentos estrangeiros. Nas relações internacionais a Argentina buscou uma aproximação com os Estados Unidos (mostrando inclusive a intenção do país em se inserir ao Nafta)

mas, ao mesmo tempo, tentou amadurecer suas relações com o Brasil (seu principal parceiro comercial) e com o Mercosul. Assim, na década de 1990, a Argentina buscou negociações bilaterais com o Brasil e com o Mercosul, mantendo seu alinhamento com os Estados Unidos. Segundo Onuki¹²⁵

(...) a administração Menem, durante os seus dois mandatos (1989-1994 e 1995-1999) mostrou uma nova forma de atuação internacional do país, influenciado pelos constrangimentos externos com o fim da Guerra Fria, mas também revela um novo modelo distinto do padrão anterior de política externa, tanto no que se refere aos seus objetivos, quanto no que diz respeito à forma de atuação internacional.

É somente a partir de 1995 que a Argentina voltou a priorizar o Mercosul em virtude do “(...) relativo fechamento das perspectivas de extensão do Nafta e em consequência do sucesso do Plano Real e da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (...).¹²⁶

Apesar do relativo sucesso do governo Menem no controle da inflação e na retomada do crescimento nos anos 90, a exagerada dependência do capital externo destruiu empresas nacionais (incapazes de enfrentar a concorrência estrangeira) o que desencadeou/agravou uma série de problemas domésticos – tinha início, na Argentina, uma crise sem precedentes. Menem, não podendo se candidatar à eleição pela terceira vez consecutiva, deixou o país às vésperas da “grande crise” e pessoalmente desgastado, envolvido em suspeitas de corrupção governamental (das quais foi absolvido posteriormente).

As eleições seguintes mostraram o descontentamento da população com o governo do peronista. A eleição de 1999 elegeu Fernando de la Rúa (candidato da coalizão oposicionista formada pela UCR e pela Frente do País Solidário (Frepasso).

¹²⁵ Onuki, J. *As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 2002, p. 149.

¹²⁶ Onuki, J. *O Governo e o Empresariado Argentino: a percepção política do Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 1996, p. 36.

De la Rúa nomeou o ex-ministro Cavallo para a pasta da Economia; este passou a ser o homem forte do país. Ganhando poderes especiais do Senado Cavallo insistiu em manter a paridade peso/dólar, pronunciou-se várias vezes contra a união aduaneira do Cone Sul e, tentando conseguir maior apoio norte-americano, aceitou assinar tratados bilaterais que violaram o Mercosul ao mesmo tempo em que defendia a Alca – aumentando a crise política pela qual passava o bloco sub-regional. Com o insucesso da paridade a Argentina assistiu ao aumento da crise e a suspensão da ajuda das instituições internacionais (FMI, BM). Nos anos de 2001 e 2002 aconteceram os grandes protestos populares em Buenos Aires – o chamado “panelaço” – exigindo a saída de De la Rúa. Com a renúncia do presidente e depois de algumas indecisões sobre quem assumiria o poder executivo do país, Eduardo Duhalde assumiu em janeiro de 2002, mantendo-se no poder até 2003 – quando da realização de nova eleição.

Em 25 de maio de 2003, após Carlos Menem ter desistido de competir no segundo turno, o novo presidente eleito, o também peronista Nestor Kirchner assumiu a presidência da Argentina sob a enorme responsabilidade de fazer com que o país ressurgisse da grave crise que sofrera e volte ao crescimento. Em seus primeiros discursos, Kirchner se comprometeu em enfrentar a pobreza que assola vinte milhões de argentinos e, em conversas e constantes visitas ao Brasil (logo no início de seu governo) afirmou que o Mercosul (abalado com as crises brasileira e argentina) passa a ser prioridade para o país – discurso que vem ao encontro das intenções do presidente brasileiro sobre o bloco sub-regional. Apesar desta “boa vontade” do atual presidente argentino no que se refere ao programa regional, conforme afirmamos anteriormente, a integração da Argentina com o Brasil (e mesmo no contexto do Mercosul) tem se desenvolvido como um processo paralelo e complementar ao alinhamento que o país perseguia (e talvez ainda persiga) com os Estados Unidos. O Mercosul se apresenta para a Argentina, portanto, como uma possibilidade de negociação mais eficaz e não excludente no que concerne às relações do país com seus dois maiores sócios hemisféricos.

A República Federativa do Brasil é a integrante maior do Mercosul. A vida política interna do país é marcada, desde a proclamação da República (em 1889) por seu caráter regional – a política do “café-com-leite” e o Estado Novo ilustram muito bem as opções regionais dos “Homens de Estado”. Ainda nos anos 30, sob a ditadura de Vargas, o país adotou uma política de substituição de importações com perfil protecionista. A atuação internacional brasileira, nesta época, visava obter dividendos que possibilitassem o desenvolvimento econômico, tais como: tecnologias, fontes de energia, empréstimos e outros.

Na década de 1950, Juscelino Kubitschek incrementou um plano de desenvolvimento industrial que se intensificou no período militar iniciado com o golpe de 1964 – a intenção era destruir a imagem de “grande fazenda” que o Brasil tinha no exterior, transformando o país numa potência econômica industrializada. Assim, a estratégia usada manteve as grandes empresas na mão do Estado e o país aberto ao capital privado, fosse ele nacional ou estrangeiro. É também na década de 1960 que a política exterior do Brasil começou a se afastar dos Estados Unidos rompendo com o paradigma de Rio Branco vigente deste o início do século XX e adotando – durante os Governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) - a chamada PEI - Política Externa Independente com o objetivo de buscar espaços alternativos de atuação. Vizentini¹²⁷ explicita os princípios da PEI:

- 1) Exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas;
- 2) Defesa do Direito Internacional, da autodeterminação e da não-intervenção nos assuntos internos de outros países (aplicados em relação a Cuba);
- 3) Política de paz, desarmamento e coexistência pacífica nas relações internacionais;
- 4) Apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda submetidos;
- 5) Formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa.

¹²⁷ Vizentini, P. F. **Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 23.

O período ditatorial, iniciado em 1964, foi marcado por atitudes políticas que ora tenderam para um maior alinhamento com a potência hemisférica (principalmente nos três anos iniciais do regime militar), ora para uma maior autonomia como, por exemplo, na “Diplomacia da Prosperidade” do Governo Costa e Silva que propunha uma integração regional “horizontal” na América Latina, dando ênfase para o desenvolvimento e para a soberania nacional; e o “Pragmatismo Responsável” de Geisel (1974-1979) que, iniciando o processo da redemocratização, promoveu a abertura (ainda que controlada) do debate político e buscou fazer com que o Brasil ingressasse no cenário mundial em diversas frentes – contrariando interesses dos Estados Unidos e de grupos nacionais conservadores.

A política externa do Governo Figueiredo (1979-1985) buscou, em meio à crise latino-americana que caracterizou a década de 1980, manter a autonomia do Brasil conservando algumas características do “Pragmatismo Responsável”.

É no Governo Sarney (1985-1990) – empossado em virtude da morte de Tancredo Neves – que a América Latina e, mais especificamente, a América do Sul ganharam maior atenção governamental. Nas palavras de Vizentini¹²⁸, “quanto mais se estreitavam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América do Sul era valorizada como alternativa estratégica (...). Para o Brasil, (...) a integração permitia aumentar a base regional para a inserção internacional do país (...)”.

No que diz respeito ao desenvolvimento interno, notamos que, de fato, entre as décadas de 1950 e 1970 o país assistiu a um grande avanço industrial seguido, entretanto, por uma crescente dívida externa (principalmente a partir de 1974 com o governo Geisel) e pelo grande aumento inflacionário na década de 1980.

As eleições diretas foram restabelecidas no país na Constituição de 1988. O primeiro presidente eleito a partir de então foi Fernando Collor de Mello que iniciou um processo de abertura econômica neoliberal buscando ainda acelerar a integração com a Argentina e as discussões que dariam origem ao Mercosul.

¹²⁸ Ibid. p. 69,70.

Itamar Franco (que assumiu o poder após o *impeachment* de Collor) diminuiu o ritmo das privatizações, tentou resgatar a idéia de projeto nacional e defendeu, de maneira mais incisiva, a integração regional propondo, inclusive, a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). No âmbito econômico o governo implementou o Plano Real - proposto pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso – dando fim à hiperinflação.

Já como Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, adotando uma Diplomacia Presidencial que “esvaziou” o Itamaraty, em seus oito anos de mandato intensificou políticas de cunho neoliberal com o intuito principal de inserir o país de maneira mais competitiva no cenário externo. Entre as conhecidas medidas adotadas estão: o controle da inflação, o enxugamento do Estado, a diminuição do déficit público e a privatização. Na verdade, as transformações da ordem internacional nos anos 90 fizeram com que os Estados buscassem, cada vez mais, espaços no cenário externo. A estabilização econômica e a democracia passaram a ser a base necessária para que os países tivessem êxito nesta empreitada. Assim, a política externa do governo FHC buscou ao mesmo tempo, o fortalecimento do Mercosul, o aumento das relações bilaterais e uma maior participação do país em organizações internacionais.

No ano de 2002 o candidato Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores) venceu as eleições presidenciais e assumiu o poder em 2003. Apesar de representar a oposição, o atual presidente tem mantido os compromissos internacionais assumidos pelo governo anterior e a característica neoliberal no que concerne às posturas políticas domésticas e internacionais do país. O lançamento da campanha da “Fome Zero” e o fortalecimento da América Latina - especialmente do Mercosul - parecem ser algumas das características principais do governo.

Luiz Inácio Lula da Silva, em seus oito primeiros meses de governo reuniu-se com todos os presidentes da América do Sul e quase dobrou o número de diplomatas e embaixadas brasileiras na região – além de ter aumentado o financiamento para infra-estrutura e comércio regional. Estas atitudes concretas e os discursos do

governo brasileiro pró América Latina em detrimento de uma possível Alca que não atenderia aos interesses da região parecem representar um novo momento para a América Latina e para o Mercosul no processo de inserção da região ao cenário mundial.

No que concerne ao processo de integração, por questões estruturais de produção e de capacidade de competição comercial - bastante superiores se comparadas à realidade dos outros sócios do Mercosul - ao Brasil nunca interessou uma adesão individual ao Nafta, como se deu com a Argentina. De fato a intenção de alinhamento do Brasil com os Estados Unidos se dá de maneira mais ponderada, visto que é na liderança sub-regional (principalmente através do Mercosul) e, portanto, na autonomia em detrimento do alinhamento com os Estados Unidos, que o país enxerga a melhor maneira para combater possíveis prejuízos causados pelos vários movimentos que caracterizam o mundo globalizado e, ao mesmo tempo, o melhor caminho para uma inserção mais ativa no cenário externo, buscando, simultaneamente, negociações bilaterais, regionais e multilaterais.

Assim, os interesses político-econômicos do Brasil nos processos de integração e, mais especificamente, na construção do Mercosul, evidenciam três preocupações principais dos países: 1) o possível processo de alargamento do Nafta que, incluindo outros países da América Latina, poderia prejudicar as exportações brasileiras; 2) as propostas norte-americanas para a formação de uma área de livre-comércio hemisférica (a Iniciativa para as Américas – IPA, e hoje, de forma mais encorpada a possibilidade de constituição da Alca; 3) a tendência mundial de fragmentação do sistema multilateral e os processos integracionistas que parecem marcar o cenário internacional contemporâneo. Portanto, conforme salienta Vaz¹²⁹, os interesses brasileiros no contexto da integração têm sido definidos por uma característica dual: ao mesmo tempo em que apontam a necessidade de uma postura

¹²⁹ Vaz, A.C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, 2002, p. 111.

ativa, afirmativa na busca de benefícios econômicos, refletem também uma postura reativa, defensiva, frente às tendências e pressões internacionais.

A República do Paraguai, por sua vez, tem uma história marcada pela derrota que sofrera na Guerra da Tríplice Aliança travada com o Brasil e Argentina em 1865. Nas décadas posteriores o país sujeitou-se às influências brasileiras e argentinas até que, após sucessivos golpes, em 1954, o general Alfredo Stroessner (comandante do Exército) assumiu um poder quase vitalício, em moldes ditatoriais, no qual se manteria até 1989. Foi Stroessner quem assinou, em 1973, o acordo com o Brasil para a construção da usina hidrelétrica de Itaipu que, junto com a construída em associação com a Argentina (a Yaciretá) fornecem energia abundante e barata ao país.

As tendências democráticas dos países vizinhos, a crescente recessão enfrentada pelo país e as acusações de tráfico de drogas e violação dos Direitos Humanos efetivaram a queda de Stroessner – o país iniciava uma lenta transição para a democracia em meio a golpes, manifestações populares e assassinatos.

Entre os sócios do Mercosul, o Paraguai foi o último país a promover as reformas e sempre o fez de maneira relutante, causando inclusive receios de seus vizinhos quanto à consolidação da democracia e mesmo à estabilidade do Mercosul. De fato, a falta de uma disciplina comercial do país que poderia colocar em risco o processo integracionista do Cone Sul foi fundamental na decisão do Brasil em incentivar a inserção do Paraguai ao Mercosul. A inserção do Paraguai ao bloco trouxe grande favorecimento à economia do país com a possibilidade de acesso à avançadas tecnologias industriais, além de o país se beneficiar da eliminação das barreiras tarifárias – hoje o Mercosul é absolutamente fundamental para o desenvolvimento econômico-social do Paraguai.

Por fim, a República do Uruguai. Apesar de seu pequeno território, a história político-econômica do Uruguai difere-se bastante da de seus vizinhos. A legislação do país é historicamente aberta e sempre estimulou investimentos estrangeiros. Isto, somado à contínua manutenção da democracia (apesar de um período repressivo que

durou cerca de dez anos – 1973/1983) e a uma importante política de distribuição de renda, colocou o país num patamar privilegiado no que concerne à condição de vida de sua população – fundamentalmente urbana.

A crise de 1929 e as conseqüentes medidas protecionistas de alguns países europeus com os quais o Uruguai mantinha relações comerciais (especialmente a Grã Bretanha) afetaram o país e o obrigou a aderir uma política industrial pautada na substituição de importações, mantendo assim as boas condições econômicas internas. Por perder espaço no mercado europeu, o Uruguai tentou reforçar suas negociações na região latina e propôs, na década de 1960, a criação da ALALC. Na década de 1970 muitas empresas públicas foram criadas com intervencionismo estatal ao mesmo tempo em que o Estado dava incentivos ao setor privado.

Apesar do histórico sucesso econômico, político e social do país, o Uruguai também sentiu na década de 1980 a crise da dívida externa e a alta da inflação. As duras condições impostas às indústrias nacionais, a desvalorização da moeda e o programa de desgravação tarifária do Mercosul geraram um grande descontentamento da população e uma reviravolta na política interna do país. Na década de 1990 o país também seguira a cartilha neoliberal com privatizações, cortes públicos e arrocho salarial.

Com relação ao Mercosul, de início o Uruguai vinculou-se às discussões apenas parcialmente, participando de alguns acordos setoriais bilaterais. Foi apenas após a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990 – que antecipou para 1994 o estabelecimento do mercado comum bilateral entre Brasil e Argentina – que o Uruguai mudou sua postura e passou a participar de forma mais interessada nas negociações sub-regionais. Atualmente, apesar das dificuldades que caracterizam o globo, podemos afirmar que o Uruguai é um país “pronto para o mundo”. Tendo promovido grandes reformas domésticas, o país tem no Mercosul uma de suas prioridades político-econômicas sendo o que mais defende o aprofundamento institucional do bloco, inclusive propondo a formação de instâncias supranacionais.

Além desses quatro países-membros do Mercosul, o bloco conta ainda com a participação de dois países-associados: Bolívia e Chile.

A história da Bolívia é marcada por perdas de territórios e por levantes internos contra seus próprios governos, como, por exemplo, o Movimento Nacional Revolucionário (MNR) que tomou o poder em 1943. Nas décadas de 1960 e 1970 a direção do país passou pelas mãos de vários militares. Foi apenas em 1989, com a eleição de Jaime Paz Zamora, que se iniciaram reformas de cunho neoliberal com a adoção de políticas bastante semelhantes às de seus vizinhos – desestatização, privatização, etc. Apesar de seus modestos recursos, da pobreza que assola parte de sua população e do sério problema do tráfico de drogas, as políticas implementadas a partir da década de 1980 obtiveram certo êxito e propiciaram um certo crescimento econômico.

No final da década de 1990, o então presidente boliviano Hugo Bánzer colocou em prática, com êxito, o Plano Dignidade que estabeleceu a erradicação do cultivo da folha de coca. A diminuição de 45,8 mil hectares de plantação de coca para 14,6 mil hectares (já incluídos os 12 mil permitidos por lei para o uso tradicional da população) gerou protestos violentos dos camponeses “cocaleros” mas, por outro lado, rompeu com o isolamento econômico do país e fez com que este recebesse mais ajuda financeira dos Estados Unidos e dos organismos internacionais.

A Bolívia faz parte do Pacto Andino, mas seus principais parceiros comerciais são o Brasil e a Argentina – cabe citar aqui a implementação do gasoduto Bolívia-Brasil. O grande volume de negociações que a Bolívia mantém com os dois principais sócios do Mercosul e a efetiva abertura tarifária feita pelo país facilitaram a implementação de uma zona de livre comércio e a conseqüente admissão da Bolívia como membro associado do bloco.

O Chile é marcado por uma série de mudanças políticas internas. Em meio à ascensão ao poder de conservadores, liberais, militares, democrata-cristãos e socialistas, o país, em meados dos anos 70, presenciou uma sangrenta repressão

presidida pelo general Augusto Pinochet que, em 1974, foi proclamado presidente. A violência da ditadura fez com que Pinochet fosse derrotado num plebiscito realizado em 1988 que o manteria no poder por mais oito anos. Assim, em 1989, o democrata-cristão Patricio Aylwin foi eleito presidente e o Chile iniciou seu processo de redemocratização – apesar de Pinochet se manter à frente das Forças Armadas até 1998, assumindo posteriormente uma cadeira vitalícia no Senado.

Em 1993, Eduardo Frei ganhou as eleições. A partir daí, o Chile passou a produzir manufaturas para exportação e podemos afirmar que, nos últimos dez anos, o país obteve o maior índice de crescimento da América Latina. A política exterior chilena, por sua vez, balança entre assumir compromissos comerciais e políticos mais sérios com a América Latina ou alinhar-se profundamente com os Estados Unidos - o Chile parece ficar “em cima do muro”. Sua adesão ao Grupo Andino em 1969 e posterior desligamento em 1977 parece confirmar a indecisão do país com relação às estratégias que deve assumir no seu processo de inserção internacional. Entretanto, esta indecisão política não impediu que o Chile estabelecesse uma zona de livre comércio com o Mercosul adotando uma política de redução de tarifas e consolidando-se, assim, como mais um membro associado do bloco.

É interessante notarmos como as particularidades econômicas, políticas e sociais dos países-membros do Mercosul determinam seus objetivos no âmbito internacional e desenham suas estratégias para que tais objetivos sejam alcançados. Apresentaremos aqui estas diferentes - porém não antagônicas - estratégias.

O Brasil, conforme já afirmamos anteriormente, tem um grande parque industrial, possui um mercado consumidor interno bastante satisfatório e uma capacidade de competição comercial ampla – se levados em conta os perfis de países em desenvolvimento. Estas, entre outras características, proporcionam ao país uma vasta gama de relações bilaterais tanto com países da região, como com os Estados Unidos e com outros vários países do planeta.

Com relação à América Latina, ou mesmo aos países em desenvolvimento de um modo geral, o Brasil é considerado hoje um representante maior. Mais

especificamente sobre o Mercosul notamos que esta integração sub-regional, mais do que ganhos econômicos, representa para o Brasil uma oportunidade política valiosa de se consolidar como líder da região e, neste *status*, ter mais poder de ação tanto no que se refere às relações com outros países e blocos econômicos, como na participação do país nas várias organizações mundiais (FMI, ONU, BM, etc.). A intenção do país em se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é sintomática a este respeito. Daí o crescente interesse do Brasil na consolidação do Mercosul (e evidentemente na liderança que exerceria no bloco) e, mais do que isto, no seu caráter institucional intergovernamental – mantendo o poder decisório nas mãos dos Estados e impedindo que instituições supranacionais diminuíssem a capacidade de negociação individual do país com o resto do mundo, atrapalhando, portanto, a execução de seus planos maiores no que concerne às negociações internacionais.

No caso da Argentina a situação é um pouco diferente. O país sabe da capacidade, do interesse e da possibilidade real de o Brasil tornar-se um líder incontestável no Mercosul e, por conseguinte, na América Latina. Por este motivo, a política exterior da Argentina da década de 1990 até o presente, se divide entre o interesse do país em fazer avançar cada vez mais o Mercosul e, por outro lado, em manter um alinhamento profícuo com os Estados Unidos. Na verdade, a Argentina tenta um jogo dúbio e, em alguma medida, arriscado, de manter-se vinculada, ao mesmo tempo, ao seu maior parceiro econômico (o Brasil) e à grande potência da atualidade (os Estados Unidos).

Embora, conforme afirmamos anteriormente, o atual presidente argentino, Néstor Kirchner, tenha um discurso afinado com o governo brasileiro no que diz respeito à prioridade do Mercosul, o fato é que as tendências em manter também negociações importantes com os Estados Unidos persistem. As discussões sobre a Alca só complicam ainda mais este delicado jogo nas relações internacionais.

É importante atentarmos para o fato de que os processos de integração não fazem, dos países-membros, amigos incondicionais. As relações conflituosas que

permeiam o cenário externo (apesar da cooperação necessária) se reproduzem no interior dos blocos econômicos onde Estados-membros lutam pela liderança do bloco e para, conseqüentemente, se posicionarem de maneira mais incisiva no cenário mundial. Esta é uma realidade contraditória entre países que, ao mesmo tempo, buscam parcerias e soluções em grupo para problemas domésticos, além de uma inserção conjunta ao cenário mundial e, por outro lado, se enfrentam na luta pelo poder regional.

No caso do Mercosul, a relação conflituosa entre Brasil e Argentina já é histórica. Além de divergências sobre posturas econômicas, o que mais acende esses conflitos é o desejo comum de liderar o bloco. Visivelmente o Brasil tem grande chances de vencer a batalha e alcançar, por este motivo, uma inserção mais ativa no cenário internacional – além das conquistas que fizer via bloco. A proposta da criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) feita pelo então presidente brasileiro, Itamar Franco, em outubro de 1993 (sem consulta prévia aos demais países-membros do Mercosul) mostra claramente o interesse do Brasil em assumir liderança não apenas no Mercosul, mas também na América Latina de um modo geral. Tal liderança também traz responsabilidades. Ou seja, decisões (ou a falta delas) do Brasil sobre os caminhos do Mercosul terão um peso especial e poderão marcar o sucesso do bloco e de seus países-membros, ou pôr fim às propostas integracionistas na região. Vaz¹³⁰ aponta características que fazem com que o Brasil assumira uma posição privilegiada no Mercosul ao afirmar que:

A dimensão do seu mercado, a diversidade da sua economia, a sua menor dependência do mercado sub-regional relativamente à Argentina, a continuidade de sua política em relação ao Mercosul, a sua coesão no nível político em torno do projeto de integração sub-regional e a forte sincronia entre as suas equipes políticas e técnicas ressaltam como fatores que outorgaram ao Brasil diferencial quanto à capacidade de conferir recompensas, de

¹³⁰ Ibid. p.172,173.

exercer pressão e de gerar condições mais favoráveis à realização de seus interesses (...).

É importante lembramos que, apesar das divergências existentes entre Brasil e Argentina, foi sob os acordos bilaterais selados entre os dois países que se edificou o Mercosul, que se realizou todo o processo negociador do bloco e que se vislumbram possíveis avanços e obstáculos para o futuro desta integração sub-regional.

Assim, apesar de se apresentarem, em alguma medida, diferentes, os interesses dos dois principais sócios do Mercosul apontam para um objetivo comum, qual seja: o fortalecimento interno do país e, através do fortalecimento político e econômico auferido pelo Mercosul, buscar uma inserção mais ativa ao complexo cenário internacional contemporâneo.

Os dois outros países-membros do Mercosul (Paraguai e Uruguai) têm um peso relativo muito menor na condução do Mercosul. No caso do Paraguai, a grave instabilidade política que marca a história do país e as dificuldades que este teve (e ainda tem) para promover reformas e manter a democracia foram fatores que dificultaram, em alguma medida, sua adesão ao bloco. Ao mesmo tempo, é justamente o risco de uma crise paraguaia – que colocaria em risco os interesses brasileiros na região – que fez com que o Brasil apoiasse a adesão do Paraguai ao Mercosul. Entretanto, nestas condições, o Paraguai tem hoje uma relação de quase dependência ao Mercosul.

Com relação ao Uruguai a situação é outra. É verdade que o Mercosul também é essencial ao país. Entretanto, por ter uma capacidade histórica para negociar com outros países de peso e por temer que as decisões do Mercosul atendam prioritariamente aos interesses do Brasil e da Argentina, o Uruguai é o país que mais defende uma maior institucionalização do bloco, com a formação de instâncias supranacionais que garantiriam - de forma mais segura do que o simples consenso na tomada de decisões – a isonomia do bloco. Esta defesa da

supranacionalidade é, por vezes, apoiada pelo Paraguai, mas, sem dúvida nenhuma, é o Uruguai o país que mais discursa neste sentido.

Segundo Vaz¹³¹, “a defesa da agregação de componentes de supranacionalidade, pelo Uruguai e o Paraguai, respondia ao interesse de afiançar a condição de isonomia jurídica, no âmbito do Mercosul, como forma de contrabalançar as assimetrias econômicas em relação aos dois sócios maiores.” Apesar da tentativa dos dois menores sócios, a posição do Brasil e da Argentina de manter a isonomia simplesmente com o uso do consenso enquanto forma de tomada de decisões sem, contudo, criar elementos supranacionais, é a que foi mantida. A recusa do Brasil e da Argentina no que concerne à criação de instâncias supranacionais no Mercosul mostra o interesse desses países em manter intocada a soberania do Estado Nacional.

O sucesso do Mercosul, no seu ainda curto período de existência, mostra que a diversidade de objetivos dos países-membros não interrompeu o avanço do bloco. É bem verdade que o Mercosul passou por fases críticas; entretanto, como buscaremos evidenciar a seguir, atualmente todos os países-membros do Mercosul vislumbram no bloco a melhor estratégia político-econômica tanto para promover desenvolvimento interno quanto para inserir os respectivos países, de forma mais competitiva, no cenário internacional.

3.2 – A Trajetória do Mercosul

Assolados pela grave crise dos anos 80, os países da América Latina começaram, neste período, os ajustes políticos e macroeconômicos de cunho neoliberal cujas bases se fazem presentes no Consenso de Washington. Estes ajustes, por nós citados anteriormente, compreendem, entre outras medidas, a diminuição do déficit público, a abertura comercial, o enxugamento da máquina estatal e as

¹³¹ Ibid. p.221.

privatizações. Seguindo a receita dos governos Reagan e Thatcher, esses países (principalmente Brasil e Argentina) impulsionaram as mudanças e intensificaram os processos de privatização abrindo as economias para o cenário externo.

Sagasti e Arévalo¹³² registram os problemas que a América Latina enfrentara na chamada década perdida: “(...) a perda de dinamismo das fontes tradicionais de crescimento (...); a persistência de desequilíbrios macroeconômicos (...); a acentuada queda do investimento bruto (...); o caráter regressivo do ajustamento e a deterioração social (...); o debilitamento do setor público (...); a deterioração dos recursos naturais e do meio ambiente (...)”.

Segundo Fonseca Júnior¹³³,

Os números da economia latino-americana na década de 80 são dramáticos. O PNB estagnou, a renda *per capita* involuiu, os indicadores sociais pioraram, caiu a participação no comércio internacional, escasseiam as fontes de financiamento para o desenvolvimento, etc. A situação torna-se ainda mais dramática se nos lembrarmos de que deixamos de produzir riqueza justamente em um momento em que a afirmação no processo internacional se dá pelo poder econômico.

A política econômica neoliberal que começou a tomar corpo na América Latina a partir da década de 1990 conferiu ao Estado Nacional, em tese, a responsabilidade apenas por serviços públicos tidos como essenciais – saúde, educação, segurança – cabendo ao mercado global a responsabilidade pelos caminhos econômicos dos países. Conforme apresentadas por Cappa¹³⁴, as principais alterações a serem implementadas pelos países da América Latina (de acordo com as

¹³² Sagasti, F. R., Arévalo, G. *A América Latina na nova ordem global fracionada*. Velloso, J.P. R., Martins, L. (coords.) *A Nova Ordem Mundial em Questão*, 1999, p. 234.

¹³³ Fonseca Júnior, G. *Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares)*. *Revista Contexto Internacional*, ano 6, nº 11, janeiro-junho, 1990, p. 29.

¹³⁴ Cappa, J. *A política econômica dos anos 90: transformações estruturais com estagnação e vulnerabilidade no mercado financeiro internacional*. *Revista Cadernos da FACECA*, v.9, nº2, PUC Campinas, julho/dezembro 2000, p. 7.

sugestões do FMI) são as seguintes: a) privatização de empresas estatais para que se tornem eficientes; b) reforma administrativa que busque diminuir o tamanho do Estado – tido como o grande vilão da crise econômica dos anos 80; c) reforma tributária para ampliar a arrecadação de recursos públicos; d) reforma da Previdência Social; e) reforma nas relações de trabalho/flexibilidade nas leis e acordos trabalhistas. No âmbito internacional, os países deveriam promover abertura comercial e liberalização financeira.

Nos anos 90 a América Latina apresenta um cenário paradoxal: por um lado o sucesso nos processos de redemocratização e, por outro lado, o agravamento dos problemas econômicos e sociais e o conseqüente risco de isolamento - uma ameaça ao próprio regime democrático. Presser¹³⁵ afirma que “a característica mais preocupante da nova conjuntura internacional na segunda metade dos anos oitenta foi a exclusão dos países do Cone Sul do renovado dinamismo da economia internacional e a continuidade dos sérios desequilíbrios macroeconômicos internos desses países.”

Assim, no início da década de 1990 a América Latina enfrenta a difícil tarefa de recuperar o crescimento econômico, inserir-se no novo cenário internacional e implementar melhorias nas condições de vida da sociedade – diminuindo as desigualdades sociais causadas pelos anos ditatoriais, pelo crescimento desordenado e pelas imposições causadas pela dívida externa.

De fato, a partir do momento em que os ajustes neoliberais foram colocados em movimento pelos Estados na América Latina, alguns dos países da região, em especial o Brasil, começaram a enxergar a oportunidade de assumir um papel internacional sem precedentes na história desta região. Segundo Rouquié¹³⁶,

Se por muito tempo se pôde dizer que, atrelados às potências externas, os Estados do subcontinente não eram de forma alguma

¹³⁵ Presser, M. F. *Abertura Externa e Integração Regional: o caso do Mercosul. Mercosul – Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia*. Programa de Pesquisa e Formação Sindical IRES-CGIL/Desep-CUT. São Paulo: Cajá, 1993, p. 85.

¹³⁶ Rouquié, A. *O Extremo Ocidente – introdução à América Latina*, 1992, p. 315, 316.

atores internacionais, mas antes sujeitos passivos, que tinham às vezes políticas estrangeiras mas não política internacional, pode-se hoje perguntar se alguns não começam a desempenhar um papel extra-regional e mesmo mundial que modifica profundamente a realidade das relações interamericanas.

Evidentemente não há consenso entre os pesquisadores sobre o papel e a importância do Estado Nacional (principalmente dos países em desenvolvimento) nos processos de regionalização/globalização.

Alguns autores afirmam que, ao implementarem os ajustes macroeconômicos exigidos pelo novo contexto mundial, os Estados estariam abrindo mão das especificidades de seus projetos nacionais de desenvolvimento para aderirem a um modelo padrão de cunho neoliberal que colocaria estes Estados (e suas respectivas economias) numa situação de ampla subordinação. Assim, a formação dos blocos regionais seria apenas uma nova etapa dos ditames internacionais. Ou seja, através do regionalismo, os países entrariam no circuito da globalização mundial de maneira passiva e submissa. Para os que defendem esta idéia, a formação dos blocos regionais pode facilitar estratégias de grupos econômicos externos que, utilizando as vantagens do livre comércio, teriam maiores condições de concorrência em detrimento das empresas nacionais.

Sobre estas abordagens contestamos: será que o livre comércio, em alguma medida, não traria melhores preços e mais qualidade de produtos aos consumidores? Será que o Estado Nacional dos países-membros do Mercosul não teriam poderes para agir quando interesses maiores do país fossem colocados em risco?

Longe de aceitarmos a idéia de que a “mão invisível do mercado” construiria, por si só, uma sociedade mais justa, e atentos às misérias geradas pela globalização, entendemos que o livre comércio também pode trazer benefícios aos países no sentido de acabar com privilégios de grupos empresariais nacionais que, mediante extensa proteção governamental têm grande liberdade de preço e, em alguns casos, produzindo mercadorias de baixa qualidade, “obrigam” a sociedade a consumi-los.

Além disso, entendemos que a aproximação do Estado Nacional aos interesses do capitalismo neoliberal não significa um enfraquecimento da instituição estatal, mas, pelo contrário, constitui uma decisão política mostrando, portanto, o quão essencial é o Estado na contemporaneidade.

Um exemplo desta ativa participação estatal foi a resposta dada pelo Estado Nacional argentino às manifestações da União Industrial Argentina (UIA). Insatisfeita com a desvantagem que a indústria daquele país tinha em relação às indústrias brasileiras nos acordos primeiros do Mercosul, o Estado argentino criou medidas compensatórias que beneficiaram o setor – mesmo sendo estas, contraditórias aos princípios do bloco regional.

Se analisarmos a nova estrutura institucional do Mercosul, criada no Protocolo de Ouro Preto em 1994, notaremos que, apesar do bloco explicitar a adesão a uma política de abertura comercial, a instância decisória se mantém nas mãos dos Estados-membros, restringindo a participação dos setores privados apenas às instâncias consultivas. Esta medida, se por um lado coloca obstáculos à participação da sociedade no bloco, por outro lado, assegura a importância estatal na configuração regional garantindo que os interesses domésticos, e não apenas os de grupos específicos, sejam atendidos.

Evidentemente não descartamos as profundas mudanças pelas quais os Estados Nacionais têm passado nas últimas décadas. No caso da América Latina, assistimos a partir da década de 1980 e, com mais rigor, nos anos 90, um quase desmantelamento de um modelo estatal que se desenvolveu quase absoluto nas décadas anteriores. A reforma estatal (inacabada) que os países da América Latina em geral, e os países-membros do Mercosul em particular têm sofrido, marca a abertura desses países para o mundo global que se desenha e, ao contrário de mostrar a tão anunciada crise do Estado, demonstra a capacidade de mutação que esta instituição possui e sua singular importância na contemporaneidade.

A redemocratização e os ajustes macroeconômicos domésticos realizados nos países da América Latina na década de 1980 não se mostraram suficientes para

recolocar esses países nos trilhos do desenvolvimento. A necessidade da formação de um bloco regional, mais realista do que as tentativas anteriores, se tornara mais evidente.

Assim, em 1985, os presidentes do Brasil e da Argentina – deixando para segundo plano a histórica rivalidade existente entre os dois países - tomaram a decisão política de constituir um regionalismo, pautado na relativa complementaridade já existente entre as duas economias, firmando a Ata de Iguazu. A partir daí outros acordos são firmados¹³⁷ e em 1990 – com a assinatura da Ata de Buenos Aires - os presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Menem antecipam para 31/12/94 o estabelecimento do mercado comum bilateral com a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Segundo Barbosa¹³⁸

A progressiva abertura e liberalização das economias, dentro de um contexto de crescente competitividade e de busca de capitais, pano de fundo para os esforços integracionistas, abre caminho para a formação de um mercado regional ampliado. A medida que se verifica a erosão, decadência ou estancamento dos projetos nacionais autárquicos de desenvolvimento, passa a impor-se a lógica da ação conjunta. Desse modo, a América Latina procura consolidar-se economicamente “para dentro” de modo a aumentar sua capacidade negociadora “para fora”.

Em 1988, ano em que foi promulgada a atual Constituição Brasileira, havia grande euforia em torno das mudanças que aconteciam na América Latina. O regime democrático parecia consolidar-se na região e a boa vontade política, além da urgência das mudanças, apontava um novo momento para os processos integracionistas – muito mais consistentes e realistas do que as tentativas anteriores

¹³⁷ Em julho de 1986 – O Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil/Argentina (PICE) . Em 1988 – O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – o comprometimento do Brasil e da Argentina na formação de um Mercado Comum num prazo de dez anos.

¹³⁸ Barbosa, R. A. *América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, 1991, p. 69.

vividas pelos países latino-americanos. Não é à toa que o compromisso brasileiro com a integração regional aparece em destaque na nova Constituição. Sob o título “Dos Princípios Fundamentais”, o parágrafo único do artigo 4º estabelece que: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de Nações”.¹³⁹

Esta predisposição constitucional ao processo de integração latino-americano reforça a vontade política expressa na Declaração de Iguazu de 1985 onde os Chefes de Estado da Argentina (Raúl Alfonsín) e do Brasil (José Sarney) atestaram a urgente necessidade de que a América Latina reforçasse seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuassem 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.

Em 1990 os presidentes do Brasil e da Argentina reforçaram o compromisso dos dois países com o objetivo de estabelecerem um mercado comum e, em 6 de junho, é assinada a Ata de Buenos Aires. No mesmo ano, Paraguai e Uruguai juntaram-se a este processo de integração em curso e, em 26 de março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção para a constituição do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Esses dois países (as duas menores economias do bloco) têm mais de um terço de suas exportações dirigidas ao mercado regional. As transações intrazonais subiram de US\$ 3,6 bilhões em 1990, para US\$ 8 bilhões em 1993. “Mas o processo de integração dos países do Cone Sul não se mede apenas em números. É, ao mesmo tempo, uma alavanca para a ‘inserção competitiva’ dos sócios numa economia mundial em transformação e uma plataforma de projeção estratégica com

¹³⁹ Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 13.

base num referencial democrático”.¹⁴⁰ É importante salientarmos que a inserção do Paraguai e do Uruguai e a conseqüente efetivação do Mercosul com características multilaterais não eliminou o caráter bilateral na direção do bloco. Vaz¹⁴¹ mostra-nos que:

No plano quadrilateral, o objetivo comum do Brasil e da Argentina era consubstanciar em tratado internacional os compromissos quanto à integração, acomodando os interesses uruguaios e paraguaios sem, contudo, descaracterizar o que havia sido pactuado bilateralmente ou retroceder e sem admitir concessões, em termos de tratamento privilegiado, que implicassem reproduzir as experiências da Alalc e da Aladi.

Com o Protocolo de Ouro Preto (1994) foi estabelecida a União Aduaneira do bloco a partir da negociação da Tarifa Externa Comum (TEC) e o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito internacional passando a ser uma entidade distinta da dos países que o integram, estando, portanto, apto para negociar com terceiros países, outros blocos ou com organismos internacionais. É importante salientar que, apesar de sua natureza distinta, o Mercosul possui uma estrutura orgânica intergovernamental, ou seja, são os governos que negociam entre si, através de consensos, as decisões do bloco – não existindo, portanto, nenhum órgão supranacional.

Conforme afirmam Vigevani e Mariano¹⁴², a teoria intervogernamentalista parte do pressuposto de que os “(...) Estados sejam atores dotados de uma certa racionalidade e cujos comportamentos refletem as pressões internas, vindas de

¹⁴⁰ Guimarães Reis, F. *O Brasil e a América Latina*. Fonseca Júnior, G. e Nabuco de Castro, S. H. (orgs.) **Temas de Política Externa Brasileira II**, v. 2, 1997, p. 27.

¹⁴¹ Vaz, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**, 2002, p.180.

¹⁴² Vigevani, T. e Mariano, K.L.P. *A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): influência no processo decisório*. **Revista Contexto Internacional**, v.19, nº2, julho/dezembro, 1997, p 270,271.

grupos presentes na sociedade nacional e na burocracia administrativa, bem como as pressões externas criadas pelo ambiente internacional.”

Como aponta Vaz¹⁴³, o consenso como critério fundamental para a tomada de decisões pelos quatro países-membros do Mercosul, além de conferir legitimidade e credibilidade ao processo representava, ao mesmo tempo, elemento nivelador das acentuadas assimetrias entre eles, constituindo uma característica definidora do multilateralismo dentro do Mercosul e veio a compor, ao lado dos princípios de simetria, do gradualismo e da reciprocidade, a formula institucional como a qual se procurou harmonizar e salvaguardar os interesses de cada país no processo de integração.

Entretanto, o consenso não suplantou as assimetrias de poder dos Estados-membros - o que fica evidenciado na capacidade real de veto praticamente inexistente para o Uruguai e Paraguai. Fica explícito também o fato de que o consenso como critério básico na tomada de decisões do Mercosul se dá muito mais no plano formal do que nas atitudes concretas, tendo em vista as várias desigualdades existentes entre os dois maiores sócios do bloco e os dois menores. A propalada igualdade jurídica camufla as assimetrias reais de poder que definem, em última instância, os caminhos a serem percorridos – tal como acontece no contexto geral das relações internacionais.

É nesse novo contexto regional e mundial que surge o Mercosul, pautado na democratização política e no liberalismo econômico, e postulando uma busca mais incisiva dos interesses regionais. O Mercosul se forma como um projeto regional mais pragmático e com a vantagem de seus idealizadores já conhecerem os erros dos projetos regionais do passado recente. Podemos analisá-lo como um novo modelo de desenvolvimento para os países-membros - uma experiência de integração dinâmica, tanto pelo forte progresso dos intercâmbios entre os países-membros como pela atração de um volume crescente de inversões estrangeiras para o bloco; além de

¹⁴³ Vaz, A.C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, 2002.

buscar uma política exterior com outros países da América Latina e com os blocos dos países industrializados, entre eles a União Européia e o Nafta.

Conforme afirma Onuki¹⁴⁴, a originalidade do Mercosul “(...) está em procurar substituir a antiga forma de condução do processo de integração, levado unicamente por mecanismos compensatórios e negociações setoriais, por instrumentos que permitem a harmonização de políticas comerciais, tecnológicas e macroeconômicas”.

Segundo Singer¹⁴⁵, o Mercosul é um projeto integracionista totalmente diferente das tentativas anteriores inspiradas pela CEPAL. Segundo o autor, dois motivos principais caracterizam a singularidade do “novo” bloco, sendo eles: 1) as mudanças de cunho liberal promovidos pelos países-membros: abertura dos mercados internos, estabilização dos preços, eliminação da inflação crônica; 2) o momento da globalização com grande presença do capital internacional que *parece* impor limitações à soberania dos Estados Nacionais.

Nas palavras de Vaz¹⁴⁶,

De um regionalismo autocentrado e coadjuvante da estratégia de substituição de importação, como caracterizado nas décadas anteriores e ainda nos anos 80, procurou-se afirmar a integração que se forjava como expressão de regionalismo aberto, no qual se tentaria conciliar o estabelecimento de arranjos preferenciais com a maior interdependência promovida pela atuação e o incremento das forças de mercado em nível global.

Neste sentido, rompendo com enfoques tradicionais de integração praticados na América Latina que tinham um objetivo implícito de conservar os mercados nacionais protegidos e, buscando um regionalismo aberto com inserção competitiva

¹⁴⁴ Onuki, J. **O Governo e o Empresariado Argentino: a percepção política do Mercosul**. Dissertação de Mestrado, 1996, p. 33.

¹⁴⁵ Singer, P. **A América do Sul: 2006 – da Geografia à História**. Acervo do IPRI www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?, p.32.

¹⁴⁶ Vaz, A.C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**, 2002, p. 106.

ao processo de globalização, os quatro países-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) começaram a adotar medidas políticas e econômicas para se adequarem às exigências mundiais. Os ajustes e as mudanças estruturais, apesar de serem realizados de acordo com a realidade interna de cada país, apontam as mesmas características gerais, quais sejam:

- estabilidade econômica, a ser alcançada com a adoção de políticas fiscais e monetárias austeras;
- maior abertura econômica a fim de que o país consiga uma integração mais competitiva na economia mundial;
- menor interferência do Estado na economia, sendo incentivadas medidas de desburocratização e a privatização de empresas estatais.

Nas palavras de Galvão de Almeida¹⁴⁷, “ao implementarem suas reformas, os Estados-partes procuraram aumentar o grau de eficiência e a competitividade de suas economias, de forma a ajustá-las às novas condições do cenário internacional, caracterizado pelo surgimento de blocos econômicos e seus conseqüentes efeitos sobre o comércio exterior.”

Entretanto, a superação dos problemas dos países da América Latina não se restringe à adequação de suas políticas econômicas às exigências internacionais. A autora Valls Pereira¹⁴⁸, parece ter preocupações semelhantes às nossas quando afirma que,

Se o modelo de substituição de importações está esgotado; se um maior grau de interdependência, através de um posicionamento mais competitivo no mercado internacional, é necessário; e se a globalização, regionalização e protecionismo são partes integrantes do novo cenário internacional, ainda não totalmente definido – a solução não se resume a uma adequação a estas transformações

¹⁴⁷ Galvão de Almeida, F. *Reforma do Estado como fator favorável ao processo de integração*. Salazar P. Brandão, A. e Valls Pereira, L. (orgs.) **Mercosul – perspectivas de integração**, 3 ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 199.

¹⁴⁸ Valls Pereira, L. *O Projeto Mercosul: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial?*. **Mercosul – Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia**. Programa de Pesquisa e Formação Sindical IRES-CGIL/Desep-CUT. São Paulo: Cajá, 1993, p. 23.

como ingenuamente supõe um “liberalismo simplório”. A questão básica é como os países da América Latina querem transformar-se internamente para poderem responder aos desafios do novo cenário da economia mundial.

Apesar das críticas feitas ao Mercosul, pelo Banco Mundial, por exemplo, ao afirmar que, ao comercializar, intra-bloco, produtos que não são exportados com mesma intensidade para outros países, o Mercosul seria um obstáculo à liberalização global, dados econômicos mostram a crescente abertura das economias da região ao cenário externo, como nunca houve antes.

Além das conquistas econômicas notamos um futuro político promissor para o bloco. Apesar da lentidão em que caminham as discussões sobre a formação de um Mercado Comum com a necessária criação de órgãos supranacionais, verifica-se uma consciência política dos Estados-membros sobre a urgência em se abrir mão de medidas políticas nacionalistas e retrógradas e dar ao Mercosul condições reais para que a região se insira com liberdade e de maneira mais ativa no cenário mundial contemporâneo. A compatibilidade jurídica do bloco com a ALADI e OMC, a eficácia e a estabilidade da estrutura institucional provida pelo Protocolo de Ouro Preto e o êxito econômico-comercial da integração garantem ao Mercosul a condição de parceiro atrativo para os principais atores econômicos mundiais.

A constituição do Mercosul passou por três fases distintas e complementares: a Zona de Livre Comércio, a formação da União Aduaneira e, por fim, a criação (ainda inacabada) do Mercado Comum.

A Zona de Livre Comércio foi criada pelo Tratado de Assunção (1991) e os países-membros passaram a negociar a diminuição das tarifas alfandegárias para quase todos os produtos comercializados intra-bloco.

Em 1995 o bloco se aprofundou passando a se constituir enquanto uma União Aduaneira. Aqui, além dos acordos firmados no Tratado de Assunção, os países-membros negociaram, entre outras medidas, a Tarifa Externa Comum (TEC)

delimitando a fronteira comercial do Mercosul com outros possíveis parceiros comerciais.

A partir da criação da União Aduaneira, os integrantes do Mercosul passaram a discutir a integração total do bloco – a criação do Mercado Comum – que implica também na livre circulação de pessoas, serviços e capitais. Esta fase pressupõe a coordenação de políticas macroeconômicas dos países-membros, a harmonização da legislação fiscal e trabalhista e, fundamentalmente, a criação de órgãos supranacionais. A dificuldade em resolver questões tão complexas tem feito o bloco caminhar lentamente para a constituição do Mercado Comum. Entretanto, atualmente o Mercosul já possui uma estrutura institucional sólida (como mostra a tabela seguinte) e condizente às condições exigidas para os passos seguintes que o bloco necessariamente terá que dar.

| Estrutura Institucional do Mercosul acordada pelo Tratado de Ouro Preto | | |
|--|--|---|
| Órgão | Perfil | Composição |
| I – Conselho do Mercado Comum (CMC) | Órgão Superior do Mercosul, de natureza intergovernamental, com poder decisório. | Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia dos Estados Partes, ou seus equivalentes. |
| II – Grupo Mercado Comum (GMC) | Órgão Executivo do Mercosul. | Quatro membros titulares e quatro alternos por país, dentre eles representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. |
| III – Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) | Órgão responsável pela aplicação das políticas comerciais acordadas entre os Estados Partes. | Quatro membros titulares e quatro alternos por país. A CCM é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. |
| IV – Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) | Órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes no Mercosul. | Representantes dos Estados Partes – designados pelos Parlamentos Nacionais. |
| V – Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) | Órgão de representação dos setores econômicos e sociais. | Representantes de cada Estado Parte. |
| VI – Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) | Órgão de apoio operacional com sede permanente em Montevidéu. | Chefiada por um Diretor Nacional de um dos Estados Partes e eleito pelo GMC com mandato de dois anos. |

Após a Ata de Ouro Preto – que reafirmou o caráter intergovernamental nas decisões do bloco – pequenas alterações foram efetivadas e subgrupos de trabalho foram criados com o objetivo de dinamizar o funcionamento do Mercosul em temas específicos, tais como: Transportes, Meio Ambiente, Energia, etc.

Bernal-Meza¹⁴⁹ afirma que “(...) o fortalecimento da institucionalidade [do Mercosul] (...) pode assegurar a participação mais equitativa dos países, aprofundando assim o compromisso político e a complementação econômica dos mesmos com seu entorno; de suas respectivas sociedades nacionais e suas regiões, dentro de um todo integrado”. Há, ainda segundo o autor, posições diferenciadas entre os países-membros no que concerne ao aumento da institucionalidade do Mercosul rumo à formação de instâncias supranacionais.

No Brasil, grande parte dos discursos políticos e acadêmicos defende a manutenção atual do grau de institucionalidade do bloco, portanto, sem formações supranacionais. De acordo com esta posição, os países-membros deveriam, em primeiro lugar, resolver seus problemas políticos e econômicos internos para, posteriormente, discutir o aprofundamento institucional. No caso da Argentina, os discursos oficiais do país o colocam entre a intergovernabilidade e a supranacionalidade, porém, mostram uma clara disposição no sentido de iniciar-se o caminho para a formação de órgãos supranacionais. O país – principal parceiro do Brasil no Mercosul – vê, numa institucionalização mais ampla, a garantia do fortalecimento da integração econômica e a proteção contra medidas unilaterais. Enfim, o Paraguai e o Uruguai defendem a supranacionalidade como indispensável para o sucesso do bloco. Segundo estes países, a existência de órgãos supranacionais e de leis obrigatórias, permanentes e coercitivas, são a garantia para a formação de um bloco que defenda, de fato, os interesses de todos os atores envolvidos.

Em meio a estas divergências é preciso salientar que há questões internas dos países-membros que o aprofundamento institucional do Mercosul, por si só, não

¹⁴⁹ Bernal-Meza, R. *América del Sur em el Sistema Mundial Hacia el Siglo XXI*. Lima, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 37.

poderá resolver como, por exemplo, a estabilização econômica e as reformas políticas – além das implicações sociais envolvidas. Entendemos que tais questões precisam ser seriamente analisadas para posteriormente ser mais coerente a discussão sobre a instauração de órgãos supranacionais no bloco. Conforme salienta Guimarães¹⁵⁰,

As assimetrias entre os quatro países do Mercosul são extraordinárias e constituem a dificuldade maior, ao lado da vulnerabilidade externa, para a coordenação conjuntural de políticas macroeconômicas, para a elaboração de políticas setoriais comuns e para a construção de instituições supranacionais.

Em nossa opinião, apesar de ser considerada provisória – porque não é constituída por organismos supranacionais permanentes – a institucionalização atual do Mercosul onde, conforme afirmamos anteriormente, as decisões são tomadas por consensos entre os Estados-membros, garante maior efetividade no cumprimento das decisões e desenha um caminho mais seguro para a implantação de um Mercado Comum de fato. Entendemos que, mesmo atingindo este objetivo último, a questão da supranacionalidade deve ser discutida e implementada com cautela. As recentes discussões entre Brasil e Argentina sobre a necessidade de constituição, em prazo relativamente breve, de um Parlamento do Mercosul, mostram que o processo de aprofundamento do bloco é imprescindível e merece atenção.

A consistente estrutura institucional atual do Mercosul e o caminhar constante do bloco rumo a uma integração cada vez mais profunda (apesar dos percalços enfrentados) tem feito o Mercosul buscar, nos últimos anos, negociações com toda a América Latina, aproveitando vantagens regionais e consolidando laços políticos e econômicos com os vizinhos do bloco.

No que se refere ao processo de alargamento do Mercosul, verificamos que este tema não aparece com muita importância nos tratados do bloco. De fato, as

¹⁵⁰ Guimarães, S. P. *A Alca e o Fim do Mercosul*. _____ (org.) *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999, p. 295.

grandes diferenças entre os países que constituem o Mercosul e os Andinos é bastante importante e dificultam projetos de alargamento. Alguns autores buscam mostrar que o Mercosul deve se preocupar mais com negociações com outros blocos (NAFTA, UE), com outros países importantes e buscar uma participação mais efetiva em organizações mundiais – e assim se inserir de fato no cenário internacional; do que com projetos de alargamento com países que apresentam pequenas possibilidades de ajustamentos e posturas políticas tão diferentes às dos membros do bloco.

Entretanto, notamos que o processo persiste. O acordo de livre comércio entre o Mercosul e o Peru (membro da Comunidade Andina) assinado em agosto de 2003 representa um avanço importante no fortalecimento econômico e político da América Latina, além de apontar, de certa forma, para um possível alargamento do Mercosul. É importante lembrarmos que outros países já manifestaram sua intenção de ingressar no bloco, como a Venezuela, por exemplo.

Crises extra-bloco (1994-México, 1997-Ásia, 1998-Rússia), somadas a problemas próprios dos países-membros do Mercosul (recessão, desemprego, sistemas cambiais diferentes, etc.) geraram uma séria crise no Mercosul nos anos de 1998 e 1999, com conseqüente diminuição nas crescentes relações comerciais entre os países-membros, que marcavam o processo. Entretanto, no ano de 2000, superados os receios sobre a grandeza da crise, os fluxos comerciais foram prontamente retomados. A tabela seguinte retrata a passagem desta crise.

| Participação do Mercosul no Comércio Exterior do Brasil | | | | |
|--|---------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| US\$ milhões F.O.B. | | | | |
| Exportações | | | Importações | |
| Ano | Brasil | Mercosul | Brasil | Mercosul |
| 1990 | 31.414 | 1.320 | 20.661 | 2.320 |
| 1995 | 46.506 | 6.154 | 49.792 | 6.844 |
| 1996 | 47.747 | 7.305 | 53.346 | 8.302 |
| 1997 | 52.994 | 9.047 | 59.744 | 9.517 |
| 1998 | 51.140 | 8.878 | 57.744 | 9.428 |
| 1999 | 48.011 | 6.778 | 49.278 | 6.719 |
| 2000 | 55.086 | 7.733 | 55.835 | 7.795 |
| 2001 | 58.223 | 6.364 | 55.572 | 7.009 |
| 2002 | 60.362 | 3.311 | 47.232 | 5.615 |
| 2003(*) | 27.128 | 1.834 | 19.087 | 2.391 |

* Janeiro/Maio

Fonte: Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB/Secex. www.aeb.org.br

Entre progressos e crises, em pouco mais de dez anos do Mercosul, podemos destacar, entre os principais acontecimentos que envolveram o bloco, as seguintes etapas:

a) Antecedentes Históricos (1990): período marcado pela “Iniciativa para as Américas” proposta pelo então Presidente dos Estados Unidos, George Bush, com o objetivo de formar uma Área de Livre Comércio Hemisférica. Os governos brasileiro e argentino começam a assumir compromissos para a formação futura de um mercado comum e assinam, em junho de 1990, a Ata de Buenos Aires que cria o Grupo Mercado Comum. Em setembro de 1990 acontece a primeira reunião do Grupo Mercado Comum, já com representantes do Paraguai e do Uruguai, como o objetivo de discutir a formação quadripartite que caracterizaria o bloco. O período marca também o início das negociações bilaterais entre os Estados Unidos e o México.

b) Fase de Transição do Mercosul (1991-1994): efetiva constituição do Mercosul com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, o Encontro de Las Leñas em junho de 1992, e o Protocolo de Ouro Preto em 1994. Neste período as negociações integracionistas avançam para o multilateralismo e, com a inserção do Paraguai e do Uruguai ao bloco, o Mercosul ganha seu aspecto quadripartite. É interessante notarmos ainda que, durante este período e principalmente após a II Reunião do Conselho do Mercado Comum em Las Leñas, as distorções comerciais entre Brasil e a Argentina geram um cenário paradoxal: por um lado notamos uma maior predisposição dos Estados Nacionais (principais protagonistas do processo) ao comprometimento político com o Mercosul - pautada no sucesso deste num curto espaço de tempo; e, por outro lado, verifica-se que o desequilíbrio comercial entre os dois principais sócios gerava conflitos que colocava em risco a consecução dos objetivos integracionistas acordados. É nesta época também que se forma o Nafta.

c) A União Aduaneira no Mercosul (1995-2001): começa o funcionamento (ainda não completo) da união aduaneira. Período também marcado pelas indecisões do Chile em aderir ao Mercosul ou ao Nafta. Começam em 2001 as discussões sobre a constituição da Alca. Onuki¹⁵¹ afirma que este período teve início ainda no segundo semestre de 1994 com o lançamento do Plano Real no Brasil e com a não inserção da Argentina ao Nafta – fatos que fizeram com que o direcionamento da política externa argentina passasse a dar prioridade ao Mercosul sem, contudo, abandonar seu projeto de estreitamento com os Estados Unidos.

O ano de 2001 marca o início de um período de incertezas para o Mercosul. O processo de desvalorização do real, a manutenção da paridade peso/dólar na Argentina seguida da grave crise que assolou o país e dificuldades conjunturais de ordens diversas fizeram com que as relações entre os dois principais membros do Mercosul balançassem – colocando em questão a própria sobrevivência do bloco. É só a partir de 2003 - com a “restauração da ordem” na Argentina e com a passagem

¹⁵¹ Onuki, J. *As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999)*. Tese de Doutorado, 2002, p. 131.

do período eleitoral no Brasil, que os países voltam a discursar em prol de um Mercosul forte e de uma América Latina unida - que o bloco sub-regional se revigora.

Na verdade, o bloco já dava sinais de enfraquecimento antes de 2001. A “Declaração de Buenos Aires” assinada ainda em abril de 2000 – que ficou conhecida como o “relançamento do Mercosul” tinha, como principal objetivo, promover uma reaproximação entre os dois principais países-membros do bloco. Entretanto, os problemas expostos acima adiaram o acordado na referida Declaração (compromissos com a TEC, convergência macroeconômica, etc.) e foi somente em 2003 que as metas voltaram a ganhar espaço nas prioridades governamentais do Brasil e da Argentina. A visita ao Brasil do Presidente eleito da Argentina, Néstor Kirchner, realizada em 11 de junho de 2003, mostrou o interesse dos dois países em aperfeiçoar a união aduaneira entre os países, com a eliminação das exceções à Tarifa Externa Comum (TEC) e também a disposição em avançar na criação do Parlamento do Mercosul. Estas declarações dos dois principais sócios do bloco apontam para uma maior efetivação do Mercosul num futuro bastante próximo.

Analisando os caminhos percorridos até agora pelo Mercosul, podemos elencar os principais pilares que sustentam o bloco. São eles:

- 1) A consagração do *regime democrático* como exigência primeira para os avanços integracionistas na região;
- 2) O *consenso* como procedimento na tomada de decisões;
- 3) A *intergovernabilidade* como forma institucional do bloco, em detrimento da formação de instâncias supranacionais;
- 4) O *gradualismo* no processo de implantação do bloco, com prazos estipulados, objetivos a serem alcançados e etapas a serem percorridas, procedimentos e condições previamente estabelecidas para a condução do processo – rumo a níveis mais profundos de integração;
- 5) A *reciprocidade* – isonomia entre os países-membros em relação aos compromissos assumidos pelo Mercosul independentemente dos diferentes níveis de

desenvolvimento em que se encontram os países. A isonomia é apenas parcialmente garantida pelo consenso, mas este tem se mostrado bastante adequando à realidade do bloco.

6) A *flexibilidade* que, ao mesmo tempo em que aparece de forma tênue – dada a rigidez operacional do Mercosul, se mostra evidente nas preocupações dos países-membros (especialmente do Brasil e da Argentina) em garantir suas soberanias, recusando, por exemplo, a adoção da supranacionalidade como forma institucional.

Almeida¹⁵², ao realizar um balanço sobre os dez anos do Mercosul, afirma que: “O bloco constituiu-se em fator eminentemente positivo para a consolidação de políticas orientadas para a estabilização macroeconômica, para a busca de competitividade interna e para a introdução de medidas de ajuste fiscal e de regimes regulatórios responsáveis e avançados na região”.

Notamos que, apesar das crises enfrentadas pelo Mercosul atualmente, este bloco já se constitui enquanto “(...) uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos (...) um esforço importante de compatibilizar a agenda interna e a agenda externa da modernização, que se tornou necessária (...) em função do esgotamento do modelo do Estado e da economia baseado na substituição de importações”.¹⁵³

Ao mudarem as relações entre os países-membros – caminhando da competição para uma maior cooperação – e guiados pelos Estados Nacionais, é possível verificar no interior do Mercosul, procedimentos que extrapolam interesses imediatistas e passageiros (que atenderiam simplesmente aos interesses de alguns grupos econômicos) configurando estratégias a médio e longo prazos que buscam consolidar os interesses maiores das nações (econômicos, sociais, políticos e culturais). Entre estas estratégias destacam-se as contínuas discussões sobre a criação de uma moeda comum, dos passaportes unificados (aos “cidadãos do

¹⁵² Almeida, P. R. *Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira*. In: *www.pralmeida.org*. Artigo preparado para o Anuário do GEDIM (Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul), 2001, p.11.

¹⁵³ Lafer, C. *Sentido Estratégico do Mercosul*. In: *Mercosul: desafios a vencer*. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais. São Paulo, 1994, p. 9.

Mercosul”), de Tribunais Regionais, etc. Além disso, a realidade atual do Mercosul aponta alguns imperativos para o bloco, quais sejam: a manutenção da democracia, medidas de respeito aos Direitos Humanos, clareza em medidas que edifiquem uma economia de livre mercado, responsabilidade assumida com a superação da pobreza e medidas que garantam a segurança nacional e regional.

Baumann¹⁵⁴ afirma que um dos obstáculos ao aprofundamento institucional do Mercosul são as diferenças de expectativas dos países-membros. Segundo o autor, enquanto o Brasil vê no Mercosul um instrumento que pode ser usado para uma melhor inserção internacional do país, os outros três sócios parecem buscar “apenas” ganhos comerciais localizados. De nossa parte, entendemos que os avanços econômicos intra-bloco, somados a outros fatores (pressões interna e externa, a possibilidade de consolidação da Alca, etc.) podem fazer do Brasil, “quase naturalmente”, um líder regional, com uma futura inserção mais ativa no cenário internacional, ao mesmo tempo em que o próprio Mercosul avança de maneira consciente e constante no seu processo de aprofundamento e alargamento.

Ao observarmos a União Européia (considerada hoje um sucesso integracionista) podemos notar a existência de, pelo menos, quatro características comuns entre os países-membros: a) um nível similar de renda *per capita*; b) a proximidade geográfica; c) a existência de regimes econômicos comerciais similares ou compatíveis; d) talvez a mais importante delas – a vontade política de promover a integração regional. Alguns autores, entre eles o já citado Presser¹⁵⁵ afirmam que, apesar de algumas disparidades existentes entre os países-membros do Mercosul, eles parecem cumprir estas quatro características.

¹⁵⁴ Baumann, R. *A geopolítica da integração na América Latina – uma perspectiva sul-americana*. Lima, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 464,465.

¹⁵⁵ Presser, M. F. *Abertura Externa e Integração Regional: o caso do Mercosul*. In: **Mercosul – Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia**. Programa de Pesquisa e Formação Sindical IRES-CGIL/Desep-CUT, 1993.

Concordamos com Onuki¹⁵⁶ quando afirma que “(...) existe uma dimensão política predominante no Mercosul que permite com que o bloco se mantenha mesmo em épocas de crises econômicas e políticas mais acentuadas e que essas crises não resultem em conflitos mais profundos e não comprometam a relação entre os países, particularmente entre Brasil e Argentina”.

Entendemos que, mais do que se adequar às exigências internacionais, o Mercosul deve constituir-se, enquanto organização política, como um espaço intermediário/mediador entre as pressões dos órgãos internacionais, do conturbado cenário externo de um modo geral e as necessidades internas dos países do bloco. Um regionalismo de fato poderá dar melhores condições de diálogo e possibilitar a inserção dos países-membros ao contexto mundial de maneira menos desigual.

3.3 – Mercosul e Alca: divergências e aproximações

O Mercosul (Mercado Comum do Sul) e a Alca (Área de Livre Comércio das Américas), embora sendo ambas tentativas semelhantes do processo de regionalização que marca o cenário internacional atual, partem de objetivos, em alguns aspectos, diferentes.

Antes das negociações sobre a Alca, em 1990 o então Presidente norte-americano, George Bush, lançou a Iniciativa para as Américas (IPA) que tinha, como principal objetivo, a formação de uma área de livre comércio entre as duas Américas. Além disso, no ano seguinte, os países do Mercosul firmaram um acordo específico com os Estados Unidos chamado “Acordo 4+1” que buscava facilitar as relações comerciais entre o bloco e a potência. A História mostrou o fracasso dos dois acordos – nenhum compromisso sério foi firmado entre os atores envolvidos.

¹⁵⁶ Onuki, J. *Para onde caminha o Mercosul?* Revista *Múltipla*, nº 6. Brasília, julho de 1999.

A Alca foi proposta pelos Estados Unidos em uma reunião de cúpula realizada em dezembro de 1994 em Miami, contando com a presença dos 34 chefes de Estados das Américas e do Caribe. A intenção americana era formar uma área de Livre Comércio das Américas até o ano de 2005. O liberalismo econômico (o livre comércio) dá o tônus desta formação hemisférica. Fazem parte da proposta da Alca, os seguintes países: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lucia, São Vicente e as Grenadines, St. Kits e Nevis, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Cuba está excluída.

Conforme afirma Guimarães¹⁵⁷, a “estratégia de Miami” teve como principais objetivos, no âmbito externo, tentar consolidar a influência norte-americana sobre os outros Estados da região, garantindo, assim, apoio em disputas dos Estados Unidos com outras potências (Rússia, União Européia, China) e com Estados “renegados” (Iraque, Líbia, Síria); e, no âmbito interno, consolidar vínculos de dependência que, por um lado, impediriam que os outros 33 países do hemisfério promovessem mudanças político-econômicas bruscas e, por outro lado, garantiriam que esses países adotassem mudanças internas de acordo com os interesses norte-americanos.

Assim, a proposta da Alca busca, em primeiro lugar, a formação de uma Zona de Livre Comércio onde, os Estados Unidos assumem um papel importante de liderança regional e hemisférica. Nota-se que a proposta da Alca demonstra uma formação *sui generis* de zona de livre-comércio, pois, além da troca de bens, busca definir normas hemisféricas sobre serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e investimentos – o chamado OMC *plus*. Além disso, a formação da Alca que, em tese, abriria as fronteiras dos 34 países-membros ao comércio exterior, não prioriza nem discute as conseqüências sociais de tal processo. Trata-se

¹⁵⁷ Guimarães, S. P. *A Alca e o Fim do Mercosul*. _____ (org.) *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999, p. 283.

de uma formação geopolítica que busca uma maior competitividade dos países-membros (principalmente dos que estiverem mais bem estruturados internamente e que detêm maior poder na política internacional) frente a outros blocos e países, no processo de globalização econômica que vivenciamos atualmente.

É bom lembrarmos que a criação de Áreas de Livre Comércio e a consequência possível de uma maior eficiência produtiva e comercial dos atores envolvidos não garantem, por si só, uma maior distribuição de renda e, portanto, mais justiça social. Notamos ainda que a suposta constituição da ALCA se difere grandemente da União Européia. Enquanto esta busca a formação de um Mercado Comum com suas implicações econômicas, políticas, sociais e culturais, intra e extra-bloco, a Alca defende apenas uma maior liberalização econômica entre os países-membros onde claramente os interesses dos Estados Unidos (“chefe do bloco”) seriam priorizados.

Conforme afirma Baumann¹⁵⁸, a Alca

tratava-se de início de proposta de perdão de dívida dos países da região junto ao Tesouro norte-americano em troca de facilidades comerciais, e a idéia evoluiu para a de obter acordos de ‘segunda geração’[que consideram, além das concessões comerciais, também acordos em outras áreas – compras governamentais, direito de propriedade, administração de políticas de concorrência] entre os países do hemisfério ocidental (...)

A proposta da Alca surgiu, visivelmente, como consequência do fortalecimento do Mercosul e do papel de liderança que o Estado Nacional Brasileiro passa a desempenhar no bloco, dando ao país condições de aumentar seus acordos bilaterais, trilaterais (como as recentes discussões sobre um processo de integração entre Brasil, Índia e África do Sul) ou com outros blocos - como, por

¹⁵⁸ Baumann, R. *A geopolítica da integração na América Latina – uma perspectiva sul-americana*. Lima, M. C. (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*, 2001, p. 466,467.

exemplo, o “Acordo-Quatro Inter-Regional de Cooperação Econômica e Comercial”, firmado entre o Mercosul e a União Européia em 15 de dezembro de 1995 buscando uma aproximação dos dois blocos em várias áreas – acordos que levam lentamente o país a um outro tipo de relação com as Organizações Mundiais – um diálogo um pouco mais ativo por parte do Brasil. As intenções do Mercosul e da Comunidade Andina em concluir as negociações comerciais entre os dois blocos até o final de 2003 reforçam os interesses dos Estados Unidos na consolidação da Alca.

Garcia Júnior¹⁵⁹ afirma que “(...) deve-se compreender que a ALCA para os Estados Unidos implica maior acesso ao mercado brasileiro e às fatias dos mercados latino-americanos hoje ocupados pelo Brasil. Com a ALCA, serão eliminados os sistemas de preferências sub-regionais previstos em acordos bilaterais ou sub-regionais existentes, inclusive o Mercosul”.

Charlene Barchefsky (representante comercial dos Estados Unidos), num depoimento a uma subcomissão do Senado norte-americano, mostrou a preocupação dos Estados Unidos com relação ao Mercosul. Nas palavras da representante, “o interesse crescente que desperta o Mercosul, não só na América do Sul e no Caribe, mas também na Europa, no Japão e na China, é [por nós] percebido como uma ameaça aos interesses comerciais e à própria liderança dos Estados Unidos no hemisfério”.¹⁶⁰ O embaixador americano Anthony Harrington reafirma a importância crescente do Brasil na América do Sul. Em uma declaração da diplomacia americana, Harrington afirmou que “o Brasil atingiu um grau de influência internacional e regional inédito em sua história. O país é hoje o porta-voz do mundo em desenvolvimento com assento também em fóruns importantes do Primeiro Mundo”.¹⁶¹

¹⁵⁹ Garcia Júnior, A. A. *Mercosul Hoje – novos e difíceis caminhos*, 1998, p. 64.

¹⁶⁰ Martins, L. *Alca: uma pauta para discussão*. *Revista Política Externa*, v.5/6, n. 4/1, p. 27-74. São Paulo, março/agosto, 1997.

¹⁶¹ Harrington, A. *O Brasil diz não*. *Revista Veja*, 6 de setembro de 2000, p. 43.

Nas palavras de Guimarães¹⁶², “o Brasil é o único país, devido às suas dimensões e ao seu potencial, que pode competir política e economicamente com os Estados Unidos na América do Sul. Assim, é preciso encarar a Alca como um projeto essencialmente entre o Brasil e os EUA (...)”.

Segundo Touraine¹⁶³, o único país a levantar a voz contra a proposta norte-americana de uma união hemisférica foi o Brasil. Dois fatores são responsáveis por esta oposição brasileira: 1) a grandeza do mercado interno do país, que diminui sua dependência ao mercado externo; 2) o Mercosul, que possibilita ao país negociações com outros blocos e países. Evidentemente o Brasil não é propriamente contra a Alca, entretanto a diplomacia brasileira tem afirmado que há muito ainda a ser discutido (e modificado) para que o país aceite a constituição regional hemisférica.

O Mercosul, diferentemente da Alca e do Nafta e mais próximo das concepções que deram origem à União Européia busca, em seu estatuto, uma preocupação social com os cidadãos dos países-membros. É importante analisarmos que no Nafta não há nenhuma intenção de aprofundamento que busque a criação de um mercado comum ou simplesmente de uma união aduaneira. Trata-se, neste caso, apenas de uma zona de livre comércio, sem formulação de uma TEC e sem adoção de políticas macroeconômicas comuns entre os países-partes.

Evidentemente, os objetivos do Mercosul também buscam uma maior competitividade externa dos países-membros, mas a busca de um mercado comum pleno, com menos disparidades e, portanto, objetivando melhores condições de vida para a população tem peso importante na formação do bloco. Analisando institucionalmente o Mercosul podemos notar a existência de instâncias que imbutem responsabilidades sociais ao bloco, entre elas: o Subgrupo-10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social), o Foro Consultivo Econômico Social (no qual participam alguns segmentos da sociedade civil) e a “Declaração Sóciolaborial do Mercosul” que visa garantir as conquistas laborais dos

¹⁶² Guimarães, S. P. *A Alca e o Fim do Mercosul*. _____ (org.) *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999, p. 285.

¹⁶³ Touraine, A. *Uma resistência possível*. *Jornal Folha de S. Paulo/Caderno Mais*, 3 de junho de 2001.

trabalhadores. Trabalhos, como os de Vigevani¹⁶⁴, buscam analisar a participação de outros atores no Mercosul: sindicatos, empresas, grupos da sociedade civil, etc.

A proposta da Alca se edifica sob pressupostos e interesses amplamente diferentes dos que formam o Mercosul, como esboçado no quadro seguinte.

| COMPARAÇÕES GERAIS | |
|---|---|
| MERCOSUL | ALCA |
| 1 – Representa um processo real de aproximação de posições entre países que já partilham de uma história comum. | 1 – Representa uma hipótese de trabalho e a expressão de um processo negociador de difícil realização por envolver nações de tradições diversas. |
| 2 - É uma decisão fundamentalmente política apoiada em decisões de caráter econômico. | 2 - É uma proposta essencialmente econômica que se tenta implantar de forma política. |
| 3 – Emerge como um exercício de convergência de interesses entre países situados, grosso modo, num mesmo patamar de desenvolvimento econômico. | 3 - Tenciona nivelar o terreno de fogo entre economias e sociedades que ostentam enormes diferenças estruturais entre si – um confronto entre uma potência e outros mais de 30 países em desenvolvimento. |
| 4 – Pratica um esforço de autocontenção nos litígios internos, utilizando um mecanismo de administração política das controvérsias ligadas ao comércio recíproco. | 4 - Deve ostentar instâncias resolutivas dos conflitos comerciais autônomas e independentes dos governos. |

Fonte: Almeida, P. R. “Mercosul e Alca na Perspectiva Brasileira: alternativas excludentes?” in Costa Lima, M. (org.) O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial, São Paulo: Cortez, 2001.

Entendemos que a eventual constituição da Alca não exclui necessariamente outras formas sub-regionais, como o Mercosul, por exemplo. Entretanto, em nossa opinião, um maior fortalecimento político do Mercosul é imprescindível para as

¹⁶⁴ Vigevani, T. Mercosul – impactos para Trabalhadores e Sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

futuras negociações com o bloco hemisférico. As citações que seguem mostram a opinião de autores que parecem concordar conosco.

Barbosa¹⁶⁵ afirma que “o avanço nas negociações da Alca não deixa outra alternativa para o Brasil senão fortalecer o Mercosul (...). A coordenação de posição e, eventualmente, a negociação conjunta no contexto da Alca será de grande importância para a defesa de nossos interesses nacionais e para a preservação futura do Mercosul”.

Na mesma linha de pensamento, Peña¹⁶⁶ afirma que: “Somente um Mercosul que, como processo e conjunto de instrumentos volte a ser atrativo, poderá ser valorizado não como uma opção, mas sim como um caminho iniludível na hora de negociar uma Alca (...) satisfatória para todos os interesses nacionais em jogo.”

Segundo Vizentini¹⁶⁷, “(...) seria um suicídio diluir o Mercosul numa integração hemisférica liderada pela maior potência do planeta, mas não é possível ignorar sua articulação. Com o Mercosul fortalecido e negociando em bloco, poderia ser buscada certa forma de integração hemisférica que, inclusive potencializasse sua inserção mundial”.

No embate entre a possível consolidação da Alca e a sobrevivência do Mercosul, Almeida¹⁶⁸ afirma que “(...) o Mercosul tenderá a sobreviver enquanto construção institucional, pois resulta de uma decisão política no mais alto nível, que aponta no sentido de sua progressão contínua, ainda que lenta e por vezes intermitente, em direção de um mercado comum e talvez até mesmo de uma união econômica (...)”.

Em mesa redonda realizada no Palácio do Itamaraty em 1993, representantes do Mercosul, se reuniram para discutir a supranacionalidade do bloco. O objetivo

¹⁶⁵ Barbosa, R. A. *O Impacto da Alca sobre o Mercosul*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XIII, nº 67, abril/maio/junho, 2001, p. 24.

¹⁶⁶ Peña, F. *Mercosul: análise e tendências*. *Revista Política Externa*, v. 10, nº 1, junho-julho-agosto-2001, p. 15.

¹⁶⁷ Vizentini, P. F. *Alca: a área de livre comércio das Américas*. In: www.ilea.ufrgs.br/nerint/arquivoartigos/content390/content390_1/artigo.rtf

¹⁶⁸ Almeida, P. R. *Mercosul e Alca na perspectiva brasileira: alternativas excludentes?*. Lima, M.C. (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 61.

principal das discussões era estabelecer as diretrizes do Mercosul no contexto mundial, ampliando seu campo de ação e possibilitando negociações com outros países e blocos no mundo. Esta questão é uma polêmica até os dias atuais. Chegar a um consenso sobre o alcance que o Mercosul deve ter no cenário internacional e como esta atuação seria dirigida internamente são problemas típicos do regionalismo contemporâneo e, portanto, questões abertas na consolidação do Mercosul.

O Mercosul tem importância fundamental na articulação política dos países-membros e, nas palavras do próprio Presidente dos Estados Unidos durante viagem ao Brasil em 1997, o bloco veio para ficar.

Notadamente proposta para atender, em primeiro lugar, aos interesses dos Estados Unidos no hemisfério, ou seja, para dar continuidade ao processo hegemônico desenvolvido pelos Estados Unidos, a Alca recebeu dos países-membros do Mercosul, não uma resposta individual, mas sim uma resposta coletiva, em bloco. Os países-membros do Mercosul entendem que o tempo desejado pelos Estados Unidos para a formação da Alca diverge do tempo requerido pelo Mercosul. Os países da América Latina precisam, primeiramente, fazer com que suas economias domésticas se fortaleçam, tornando-se menos vulneráveis aos acontecimentos externos e mais competitivos, para depois fazer parte da Alca com mais segurança. Os países-membros do Mercosul, mais especificamente, devem fortalecer o bloco e a posição deste no desenho internacional, para depois fazer parte do bloco hemisférico. Além disso, o governo brasileiro tem procurado mostrar as restrições impostas pelos Estados Unidos ao país, impossibilitando a constituição da Área de Livre Comércio das Américas.

No Seminário “O Brasil e a ALCA” promovido em Brasília em 2001, o então Ministro José Serra discutiu suas posições sobre as barreiras impostas ao país pelos Estados Unidos e a contraditória proposta deste país para a inserção do Brasil na Alca. Naquela oportunidade Serra apontou alguns dados sobre proteções não-tarifárias praticadas pelos Estados Unidos, entre elas: a) barreiras sanitárias para frutas e verduras; b) subsídios à agricultura, atingindo 22% do valor bruto da

produção do setor; c) uso amplo de medidas *antidumping*, sem regras reconhecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) – principalmente na siderurgia e na indústria do aço. Um outro dado importante, também discutido por José Serra, foram os picos tarifários praticados pelos Estados Unidos a produtos importantes da exportação brasileira. De acordo com o ex-Ministro, “(...) apesar de a tarifa norte-americana ser de 4% e a brasileira de 13%, os quinze principais produtos de exportação do Brasil se defrontam com uma tarifa de 46% nos Estados Unidos, ou seja, mais de dez vezes a média tarifária norte-americana, enquanto que os quinze principais produtos norte-americanos exportados para o Brasil se defrontam com uma tarifa média de 14,5%”.¹⁶⁹

Em palestra na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o então Chanceler Celso Lafer¹⁷⁰, mostrando preocupações semelhantes às expostas acima por José Serra, afirmou que “(...) a Alca somente será uma alternativa atraente para o Brasil na medida em que puder contribuir qualitativa e quantitativamente para a inserção competitiva do Brasil nos fluxos de comércio e investimentos internacionais. Está claro que uma Alca que se limitasse à eliminação de tarifas e mantivesse intocadas as restrições não tarifárias às nossas exportações não atenderia a esse critério”.

Ao discutir a inserção do Brasil na Alca, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, afirmou que fazer parte deste bloco não é um destino, não é uma obrigação e nem é mesmo inevitável – o que mostra a maneira cuidadosa com que tal inserção será discutida pelo país. As primeiras declarações do atual Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, mostram uma posição muito mais dirigida ao fortalecimento do Mercosul do que de integração à Alca. Em seu discurso de posse, o Presidente Luiz Inácio afirmou: “A grande prioridade da política externa durante meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável,

¹⁶⁹ Serra, J. In: Cintra, M., Cardim, C.H., (orgs.) **Seminário O Brasil e a Alca**. Brasília: Câmara dos Deputados/IPRI, 2002, p. 56.

¹⁷⁰ Lafer, C. **Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002**, 2002, p. 210.

próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul (...).”

Este compromisso do atual Presidente brasileiro com o Mercosul, propondo inclusive um rearranjo institucional para que floresça no bloco sua verdadeira identidade, fez-se presente também quando da visita ao Brasil do então Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, em 14 de janeiro de 2003. Nesta oportunidade o Presidente Luiz Inácio afirmou que priorizar a América do Sul passa, necessariamente, por um resgate da vitalidade e do dinamismo do Mercosul – desafios que deverão ser enfrentados com firmeza pelo atual governo do país e, obviamente, pelos governos dos outros países-membros.

A assimetria econômica existente entre os Estados Unidos (líder indiscutível da Alca) e os países das Américas e do Caribe justifica os cuidados desses países com relação à formação efetiva da Área de Livre Comércio das Américas. Segundo Chaloult¹⁷¹, “o PIB dos EUA corresponde a mais de 76% do PIB dos 34 países. Por outro lado, os 24 menores países da região, pertencentes, sobretudo, ao Caribe e à América Central, totalizam menos de 1% do PIB total, revelando disparidades gritantes. A renda *per capita* dos EUA ultrapassa US\$ 26.000, enquanto a do Haiti é de cerca de US\$ 265”.

Somam-se, a esses problemas, as disparidades de importação/exportação dos Estados Unidos com os países da América Latina e a unilateral abertura comercial desses países nos últimos dez anos e temos aqui desenhado o quadro da absoluta desigualdade que está por trás da formação da Alca - o que justifica o aumento de prazo da efetivação do bloco hemisférico solicitado pelos países-membros do Mercosul. Uma das tentativas para o fortalecimento da América Latina e aglutinação de interesses comuns frente à proposta norte-americana para a formação da Alca é o acordo de livre-comércio (ainda em fase de consolidação) entre o Mercosul e a Comunidade Andina, principalmente nas áreas da agricultura, siderurgia e energia.

¹⁷¹ Chaloult, Y. *Relações Mercosul, Alca, Alca e papel do Estado*. Chaloult, Y. e Almeida, P. R. (orgs.) *Mercosul, Nafta e Alca – a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999, p. 50.

Tal acordo reuniria países que já estão ligados pelo Tratado de Cooperação Amazônica de 1978.

Garcia Júnior¹⁷² aponta o ritmo e as condições que o Mercosul deve imprimir à Consolidação da Alca. Segundo o autor:

- A Alca deve ser objeto de consenso hemisférico;
- A Alca deve estar voltada realmente para o livre comércio;
- A Alca deve fundamentar-se nos esquemas mais profundos de integração existentes no hemisfério (como o Mercosul, Grupo Andino, etc.) e não substituí-los;
- A Alca deve resultar de negociações de caráter gradual e progressivo, cujo ritmo seja compatível com a consolidação e o aperfeiçoamento das várias iniciativas de integração atualmente em curso no continente americano;
- A Alca deve ser construída sobre compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para cada uma das partes, a serem assumidos completa e simultaneamente pelos 34 governos;
- A Alca deve contemplar a possibilidade de os países definirem produtos e/ou setores econômicos que possam ser objeto de tratamento especial, dadas as suas particularidades;
- A Alca deve promover a mais ampla participação dos diversos setores da sociedade civil dos 34 países envolvidos, em especial os empresários, os trabalhadores e os consumidores, pois somente assim a abertura dos mercados continentais terá legitimidade e significará um bem comum a ser preservado e fortalecido.

Após a primeira reunião para tratar sobre a proposta da Alca, realizada em Miami em 1994, aconteceram várias outras. Na reunião de Santiago, Chile (1998) foram indicados cinco tópicos mostrando qual o perfil que a Alca deve ter. De acordo com o que foi acordado naquela ocasião a Alca deve: a) ser um processo decisório por consenso; b) ser um empreendimento único; c) respeitar outros acordos bilaterais e regionais; d) promover a compatibilidade entre suas decisões e a

¹⁷² Garcia Júnior, A. A. *Mercosul Hoje – novos e difíceis caminhos*, 1998, p. 67.

OMC; e) levar em consideração os países-membros com economias menos desenvolvidas.

O momento atual nos mostra que muito pouco do previsto na “Declaração de Santiago” progrediu e que os problemas e obstáculos para a efetiva constituição da Alca persistem. O Brasil, mais especificamente, tem se mostrado bastante cético com relação ao futuro da Alca. Em outra reunião cuja pauta era a Área de Livre Comércio das Américas, realizada em Buenos Aires em 1998, o então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, afirmou que é impossível assumir um processo de liberalização sem saber o que o país terá em troca – clara referência à não disposição dos Estados Unidos em liberar o comércio aos produtos brasileiros. Esta declaração ministerial brasileira soma-se a outras com o mesmo teor, tornando explícito sob que condições o Brasil teria interesse na Alca – sempre mostrando a preocupação do país com relação à manutenção e maior efetivação do Mercosul.

Ao contrário do Mercosul que, apesar dos percalços do caminho, já se caracteriza como um bloco de relativo sucesso econômico e político, a Alca ainda é apenas uma proposta econômica, defendida, principalmente, pelos Estados Unidos. Notamos que as influências deste ambicioso projeto econômico (que tenta coligar países tão discrepantes entre si) sobre o Mercosul, irão depender do rumo que as negociações tomarão e o quão profundo será esta integração.

Ou seja, se os países-membros do Mercosul unirem esforços para uma maior ação do bloco junto às negociações sobre a Alca, entendemos que é possível que o Mercosul possa progredir assumindo compromissos econômicos com a Área de Livre Comércio das Américas e ao mesmo tempo manter as relações intra-Mercosul e com outros blocos como a União Européia, por exemplo.

Caso isto não aconteça e a formação da Alca se dê à revelia dos interesses do Mercosul, de maneira mais imposta e menos discutida (o que entendemos ser improvável) o Mercosul correria o risco de se dissolver frente às determinações da Alca, leia-se, dos Estados Unidos. Em 8 de julho de 2003, o Ministro das Relações

Exteriores, Celso Amorim¹⁷³ apresentou as linhas mestras do posicionamento brasileiro nas negociações sobre a Alca, sendo elas:

- 1) Temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos devem ser tratados em uma negociação 4+1 entre o Mercosul e os Estados Unidos;
- 2) O processo da constituição da Alca deve centrar-se em alguns elementos básicos: solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio;
- 3) Os temas mais sensíveis ao Brasil devem ser transferidos para a OMC, assim com os Estados Unidos defendem que sejam tratados os temas norte-americanos mais sensíveis.

Aqui notamos, mais uma vez, a responsabilidade política e econômica que o Estado Nacional deve assumir na atualidade. É preciso analisar com rigor as possibilidades do país na inserção ao bloco hemisférico e se os interesses nacionais seriam atendidos – interesses que extrapolam o econômico. A tomada de decisão sobre quando e como se inserir à Alca é de responsabilidade, em última instância, dos Estados dos 34 países que comporiam o bloco. Tal atuação estatal, apesar de ser política, mostra o poder de interferência econômica que o Estado possui, ou seja, os dados empíricos parecem negar a tese de alguns teóricos sobre o fim do Estado.

Neste sentido, discordamos de autores que descartam a constituição da Alca por entenderem que tal bloco estaria representando apenas interesses norte-americanos, destruindo a soberania nacional dos outros Estados-membros e desestruturando irremediavelmente o Mercosul. Por outro lado, também não concordamos com os liberais otimistas que defendem a formação da Alca afirmando que o livre-comércio/a livre-concorrência traria grandes benefícios à região. Conforme salientamos anteriormente, os benefícios da consolidação de tal Área de Livre Comércio dependem dos rumos que as discussões sobre o tema terão até 2005

¹⁷³ Amorim, C. *A Alca Possível*. In: *Palavra Internacional do Brasil* – www.relnet.com.br - 14/07/2003.

(ano previsto para o início do funcionamento da Alca), ou seja, é preciso definir com rigor sobre em que bases a Alca será constituída.

Por enquanto, o que assistimos é um choque de interesses, principalmente entre o Brasil e os Estados Unidos. Conforme afirma Almeida¹⁷⁴, Enquanto o governo americano tende “(...) a ver a construção da Alca como um mero resultado da derrubada de barreiras latino-americanas aos produtos e serviços dos Estados Unidos, (...) [o governo brasileiro] vem buscando colocar na mesa de negociações outros elementos importantes, com vistas a lograr um acordo final mais equilibrado (...)”.

3.4 – Mercosul: para além da crise do Estado

A idéia de que o Estado Nacional seria uma instituição fadada à crise e ao desaparecimento surge ainda no século XIX. Stuart Mill, um dos principais precursores do liberalismo, afirma que as funções do Estado são muito mais necessárias em povos atrasados e, sendo assim, o desenvolvimento econômico fatalmente traria, ainda no século XIX o fim do Estado – instituição que, segundo o autor, é meramente um resquício arcaico.

Nas últimas décadas, a globalização do capitalismo – processo claramente de cunho liberal norte-americano – gerou o aparecimento e/ou fortalecimento de organizações mundiais que, segundo alguns analistas, passaram a influenciar os rumos do sistema internacional, dividindo o poder do Estado e, portanto, colocando em questão a idéia de soberania.

Esses (novos) atores, representados, no âmbito econômico, pelas transnacionais, pelas mega fusões de empresas, formam conglomerados empresariais

¹⁷⁴ Almeida, P. R. *O Mercosul e a Alca na Perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação*. Cintra, M., Cardim, C. H. (orgs.) **Seminário O Brasil e a Alca**, p. 102.

que, por movimentarem uma grande quantidade de capital no mundo, teriam poder político, influenciando as decisões estatais.

Organizações Mundiais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) também seriam atores que se colocariam acima dos Estados Nacionais e poderiam impor uma ordem internacional que deveria ser seguida por todos os países.

Segundo Ianni¹⁷⁵, estas organizações têm capacidade para atuar em concordância e em oposição a governos nacionais. A autor afirma que, “(...) essas organizações multilaterais tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo”.

Há ainda as Organizações Não-Governamentais (ONGs) com atuação internacional. Frutos do Idealismo, como o *Greenpeace*, por exemplo, estas organizações também disputariam o poder internacional com os Estados, pressionando estes a agirem de acordo com os interesses dessas organizações que, não estando ligadas a nenhum Estado especificamente, agiriam no cenário externo buscando um mundo melhor para todos.

Enfim, segundo alguns analistas, e isso parece ser quase um consenso, estas diversas instituições mundiais, disputando poder com o Estado, acabariam gerando a crise desta instituição que teria sua soberania diminuída, tanto no âmbito doméstico, quanto no contexto externo. Entre os fatos externos que mais contribuiriam para a crise do Estado podemos citar: a organização de um sistema legal internacional, a internacionalização do processo de tomada de decisões, a criação de estruturas internacionais de segurança, a globalização da cultura e o desenvolvimento de uma economia mundial.

¹⁷⁵ Ianni, O. *A Era do Globalismo*, 1997, p. 125.

No âmbito doméstico, o Estado Nacional - em virtude, ora de um inchaço burocrático, ora da complexidade da sociedade interna (movimentos sociais, novas demandas, diminuição/fragmentação da classe operária e o conseqüente aumento do setor de serviços, etc) - se torna incapaz de gerar (sozinho) o bem comum, principal função estatal. O *Welfare State* parece ter sido vencido pela própria história da humanidade que, no mundo capitalista, apresenta-se em constante reprodução e concentração de riqueza, gerando um oposto de problemas que o Estado-nação parece não conseguir resolver. A solução parece centrar-se na privatização estatal que, se em alguns países como a França, por exemplo, significa a transferência momentânea de tarefas públicas para o setor privado (uma “terceirização”), em outros, como no Brasil, significa (com raras exceções, como as concessões do Porto de Santos e das Rodovias) a simples venda de empresas estatais para a iniciativa privada, transferindo responsabilidades e controles que antes eram do Estado para o mercado. A privatização seria a principal característica da crise interna do Estado-Nação.

É interessante notarmos atitudes políticas recentes do Estado Nacional do Brasil que, apresentando-se inovadoras e positivas, escondem o neoliberalismo reinante no mundo. Um exemplo bastante visível desta política é a campanha “Amigos da Escola” que, ao mostrar para a sociedade civil a importância da participação dos cidadãos em atividades da Educação, evidencia, na verdade, o afastamento das obrigações do Estado neste setor e, portanto, a diminuição de verbas – transferindo essas obrigações e custos para a sociedade.

No âmbito internacional, o Estado passaria a ter que dividir espaço com os outros atores citados anteriormente. A imposição que esses atores exerceriam sobre o Estado, fazendo com que a ação deste fosse manipulada pelos desejos daqueles, mostraria que, no mundo internacional, o Estado é hoje apenas mais um ator.

Lahuerta¹⁷⁶, ao escrever sobre a crise do Estado, afirma que,

¹⁷⁶ Lahuerta, M. *Estado nacional: dissolução ou invenção?*. Revista Estudos de Sociologia, ano 3, n.6, 1º semestre de 1999, p. 137,138.

(...) de um lado, manifesta-se a “dimensão externa” da crise da soberania do Estado territorial, através do fenômeno da globalização e da constituição de poderosas entidades supranacionais; de outra, a “dimensão interna” dessa crise, que se expressa pela multiplicação de processos de localização, de regionalização, de particularização, em todos os níveis e quadrantes do globo.

A crise do Estado não deve ser analisada separadamente em suas faces interna e externa, visto que o mundo global parece ter atenuado as diferenças entre essas políticas, contrariando as abordagens realistas. Medidas internas estariam sendo influenciadas pelo cenário exterior e a atuação externa do Estado daria o tônus do desenvolvimento de um país internamente. Segundo Chesnais¹⁷⁷, um dos elementos mais marcantes do processo de globalização da economia é a inexistência da distinção entre o doméstico e o estrangeiro, com a concorrência expressando-se tanto nos mercados internos de cada país como nos mercados externos.

Apesar dos fortes argumentos sobre a crise do Estado Nacional, entendemos ser necessária uma análise mais atenta acerca da atuação desta instituição e um pouco mais de cuidado na alegação de que estaria havendo hoje uma diminuição da soberania estatal. Segundo Bull¹⁷⁸, os atributos essenciais do sistema de Estados que, a nosso ver, se mantêm na contemporaneidade são: “(...) a pluralidade de estados soberanos; (...) um certo grau de interação entre eles, de modo a formarem um sistema; (...) um certo grau de aceitação de regras e instituições comuns, com respeito às quais eles formam uma sociedade de estados”.

Assim, comecemos pelo conceito de Soberania. Aron¹⁷⁹ afirma que o Estado é soberano, internamente, porque o sistema legal que postula é a instância suprema

¹⁷⁷ Chesnais, F. **A Mundialização do Capital**, 1996.

¹⁷⁸ Bull, H. **A Sociedade Anárquica – um estudo da ordem na política mundial**. Brasília/São Paulo: UnB, IPRI/Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 263.

¹⁷⁹ Aron, R. **Paz e Guerra entre as Nações**, 1979, p. 677.

de poder. No cenário internacional, os Estados Nacionais evocam para si a decisão última sobre seus interesses e suas condutas. Nas palavras do autor, “do ponto de vista externo, a soberania se confunde com a não-dependência, mas o sentido desta se presta a interpretações contraditórias: se os Estados são soberanos, será preciso que não se submetam às obrigações do direito internacional? Se há tal submissão, pode-se dizer que são soberanos, uma vez que a soberania implica autoridade suprema?”

Notamos que, pensado conceitualmente, o termo Soberania que especifica o Estado Moderno, não permite a idéia de diminuição. Apesar das diferentes abordagens sobre o termo (Hobbes, Locke, Rousseau, e outros), há um certo consenso entre esses autores no que se refere às características principais intrínsecas a esse conceito. De uma maneira geral, a soberania é absoluta, perpétua, indivisível, inalienável e imprescindível ao Estado Nacional.

Alguns autores procuram diferenciar o *status* jurídico da idéia política de soberania, afirmando que enquanto aquele pressupõe um poder absoluto, indivisível, esta se apresenta relativa, permitindo a transferência de algumas funções estatais a outros organismos (privados) sem deixar, o Estado, de ser soberano.

Do nosso ponto de vista, a própria definição do conceito de Soberania o coloca numa “camisa-de-força”, dificultando, de certa maneira, análises mais contundentes sobre a situação do Estado Nacional no mundo contemporâneo. Ou seja, do ponto de vista conceitual, é incorreto afirmar que estamos vivenciando uma “diminuição”, “transferência”, ou “enfraquecimento” da soberania do Estado. O conceito não aceita tais adjetivos.

Além disso, conforme já questionamos, os autores que defendem a idéia da crise do Estado, estariam falando que tanto a instituição estatal de países desenvolvidos quanto dos países periféricos ou em desenvolvimento estão em crise? Ou se referem à crise do Estado-nação apenas de países de periferia que, por não

terem poder no cenário externo, teriam sua política interna conduzida pelos atores internacionais, entre eles os Estados Nacionais das grandes potências?

Se pensarmos na primeira alternativa, afirmaríamos que o Estado não é mais um ator ativo nas Relações Internacionais. Será que as decisões estatais são influenciadas, indistintamente, pelas Organizações Mundiais? Será que as determinações da ONU e do FMI são impostas com a mesma força aos Estados Nacionais de países como os Estados Unidos ou o Brasil, por exemplo? Parece que não.

Em alguns momentos da história internacional recente ficou claro que as organizações são “dirigidas” pelos Estados Nacionais de países poderosos e que a atuação dessas organizações, em sua maioria, atendem aos interesses dos Estados que dividem a balança de poder no cenário internacional. Um exemplo é a relação entre o Estado Nacional norte-americano e a ONU. Sendo assim, não estaríamos vivenciando a crise do Estado Nacional, tendo em vista a atuação cada vez mais ativa dos Estados de países centrais na configuração e nos movimentos do sistema internacional.

É interessante, e constitui um paradoxo, notar que, apesar de todo o processo neoliberal em curso, o papel do Estado Nacional continua fundamental. De fato, setores da sociedade, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, atualmente reivindicam uma maior presença estatal em questões privadas mostrando que a promessa neoliberal segundo a qual a “mão invisível” do mercado estabeleceria uma sociedade mais justa não se confirmou empiricamente.

Almeida¹⁸⁰ aponta os objetivos nacionais permanentes do Brasil, onde fica clara a importância central do Estado Nacional, sendo eles: a preservação da segurança da pátria frente às ameaças externas, a afirmação e a defesa do interesse do país, a preservação da integridade do território nacional, a projeção internacional

¹⁸⁰ Almeida, P. R. *Ideologia da política externa: sete tese idealistas*. In: **Correio Internacional** – www.relnet.com.br

do Estado brasileiro, a consolidação do potencial econômico e militar do país e o desenvolvimento integral da nação em prol do bem comum dos seus cidadãos.

A lista de obrigações do Estado ilustra os papéis que a instituição deve exercer – compromissos que vão desde a proteção territorial ao desenvolvimento econômico equitativo. Somam-se a esta lista os novos papéis do Estado – entre eles o compromisso com a política regional e mundial e teremos desenhado a enorme responsabilidade do Estado-nação na condução dos caminhos globalizantes contemporâneos – uma realidade contrária à postulada pelos que apostam no enfraquecimento e no fim do Estado Nacional. Conforme afirma Miyamoto¹⁸¹,

(...) nunca tivemos um período tão protecionista em que os valores nacionais falassem tão vigorosamente como agora. (...). Os interesses nacionais e o conceito de soberania – mesmo repensado – mais do que nunca sobrevivem e encontram-se presentes em todas as circunstâncias. Cada um procura salvaguardar seus próprios interesses, proteger suas fronteiras, seus domínios e fortalecer-se o mais possível (...).

Além de atuarem em questões privadas (campanhas contra o fumo, prevenção de doenças, como a Aids, direitos dos indivíduos, etc.) os Estados agem de maneira decisiva em questões que envolvem a economia doméstica e em questões centrais, como o meio ambiente, por exemplo.

Mais do que isto, quando pensamos no poder do conhecimento nos dias atuais, não podemos negligenciar os investimentos que o Estado Nacional faz, ou deixa de fazer, na área de Ciência e Tecnologia. Tais investimentos são cruciais para o desenvolvimento econômico e social do país e mostram como opções estatais de investimento podem interferir no desenvolvimento econômico doméstico.

Cabe aqui uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos. Enquanto este investe cerca de 6% do PIB em Ciência e Tecnologia, no Brasil este índice gira em

¹⁸¹ Miyamoto, S. *O Mercosul e a Segurança Regional – uma agenda comum?* *Revista São Paulo em Perspectiva*, n.16, v.1, 2002, p. 61.

torno de 1% - o governo atual deseja elevar este número para 2% ainda nos próximos meses. Se considerarmos ainda a diferença entre o PIB dos dois países, podemos notar a discrepância de investimento nesta área crucial – gerando a dependência tecnológica sofrida pelo Brasil em alguns setores do conhecimento. Nesta área também notamos a responsabilidade e atuação do Estado Nacional. Segundo Belluzzo¹⁸²,

Para escândalo dos liberais, a grande empresa que se lança a incertezas da concorrência global, necessita casa vez mais do apoio dos Estados Nacionais dos países de origem. O Estado está cada vez mais envolvido na sustentação das condições requeridas para o bom desempenho das *suas* empresas na arena da concorrência generalizada e universal. Elas dependem do apoio e da influência política de *seus* Estados Nacionais para penetrar em terceiros mercados (acordos de garantia de investimentos, patentes, etc.), não podem prescindir do financiamento público para suas exportações nos setores mais dinâmicos e seriam deslocadas pela concorrência sem o benefício dos sistemas nacionais de ciência e tecnologia.

Na América Latina, trabalhos realizados por O'Donnel, Torres Rivas e Cardoso¹⁸³ procuraram mostrar as especificidades da formação do Estado Nacional latino-americano. Estes Estados não teriam sido formados pela necessidade de pactos entre indivíduos, conforme afirmam os contratualistas, mas sim, por uma oposição a Estados-Metrópoles já existentes – o início dos movimentos de independência. A partir daí temos Estados internamente soberanos, “(...) pois não se pode pensar na noção de Estado sem a noção de soberania.”¹⁸⁴

¹⁸² Belluzzo, L. G. M. **Globalização e Estado Nacional**. In: www.mhd.org/artigos/belluzzo_globaliza.html

¹⁸³ Pinheiro, P. S. (org.) **O Estado na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

¹⁸⁴ Cardoso, F. H. *O Estado na América Latina*. Pinheiro, P. S. (org.) **O Estado na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1977, p. 80,81.

Atualmente, ao analisarmos a situação dos Estados Nacionais de países da periferia, os problemas se apresentam mais complexos. A grande questão que se coloca entre os analistas internacionais atualmente é em que medida o novo contexto internacional influencia a atuação dos Estados Nacionais destes países.

O problema, mais uma vez, se coloca, primeiramente, no plano conceitual. Alguns analistas falam em “imposição” internacional, outros falam em “influência”. Alguns debatem a perda da “soberania” estatal, outros da “autonomia”.

Keohane¹⁸⁵ auxilia-nos neste assunto. Segundo o autor, a soberania se refere à supremacia legal na ordem interna e à ausência de um ente superior aos Estados no cenário internacional. Já a noção de autonomia denota o grau de liberdade de ação dos Estados no cenário atual, ação às vezes restringida por acordos políticos, pelo direito internacional ou pela atuação de outros atores de peso.

Segundo Stuart¹⁸⁶, a questão da autonomia dos países a América do Sul pode ser analisada numa tríplice perspectiva:

[1] (...) como princípio que sustenta a regra de não intervenção em assuntos internos do Estado. (...) [2] como condição do Estado-nação para articular e alcançar metas políticas de maneira independente. (...) [3] como interesse objetivo dos Estados junto aos interesses de supervivência e bem-estar econômico da sociedade.

Em discurso proferido no Fórum Nacional em maio de 1998¹⁸⁷, o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia discute a idéia de autonomia em um mundo globalizado e marcado por formações regionais. Afirma Lampreia:

É essencial ter presente que a defesa de margens para escolhas próprias não se confunde mais com a noção de auto-

¹⁸⁵ Keohane, R. *Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica*. Moisés, J. A. (org.) *O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*, 1992.

¹⁸⁶ Stuart, A. M. *Regionalismo e Democracia: uma construção possível*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 2002, p. 202.

¹⁸⁷ In: Vaz, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, 2002, p. 90.

suficiência. Muito pelo contrário: em nossos dias, autonomia passa necessariamente pela integração com outros países, e não apenas no âmbito regional, mas também por parcerias internacionais cuidadosamente construídas e aprofundadas. Passa ainda, diferentemente do que se poderia intuir, por um mundo governado não por menos e sim por mais regras internacionais; sobretudo por decisões e acordos que atendam às nossas necessidades e interesses.

Afirmar que há uma imposição direta das instituições mundiais (considerando aqui os Estados das grandes potências) sobre a atuação política dos Estados da periferia, parece-nos preocupante. Ao responsabilizarmos o fantasma enigmático da globalização pelas atitudes políticas tomadas por determinado Estado-Nação, estamos tirando dos “Homens de Estado” toda a responsabilidade por problemas como: aumento da miséria, desemprego, violência, descaso com a educação, com a saúde, etc. Aqui, discursos que parecem ser de “extrema-esquerda”, denotam, de fato, uma política de “extrema-direita”, justificando e mantendo o *status quo*.

Nogueira¹⁸⁸, em sua defesa da política, afirma que “não é razoável admitir que estejamos todos sufocados por um condicionamento vindo ‘de fora’, que transfiguraria os operadores nacionais em peças passivas de um processo inteiramente exógeno e incontrolável. Se assim fosse, estaria morta qualquer possibilidade de responsabilizar e criticar as decisões governamentais, os atos ou as proposições políticas”.

De fato, não podemos negar a interferência internacional nas políticas domésticas. No Brasil, esta interferência se apresenta de maneira bastante clara. Exigindo o pagamento da dívida externa (FMI) ou atuando indiretamente no sistema educacional do país, em projetos que já foram postos em prática no nordeste pelo

¹⁸⁸ Nogueira, M. A. **Em Defesa da Política**. São Paulo: Senac, 2001, p. 70.

Banco Mundial, por exemplo, as instituições mundiais se mostram cada vez mais ativas dentro do cenário nacional.

Mas, até que ponto essas atitudes são determinantes e impossibilitam a ação do Estado Nacional Brasileiro? Com relação ao pagamento da dívida externa, por exemplo, é bem verdade que há uma exigência do FMI para que os prazos sejam cumpridos. Não negamos tampouco os direcionamentos feitos pelo Fundo Monetário Internacional ao dinheiro que empresta. Mas, cortes orçamentários da Educação e da Saúde para o pagamento da dívida, ao invés da criação de uma política séria de desenvolvimento, parecem-nos indicar uma opção nacional, uma opção política do Estado Nacional do Brasil.

O próprio ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso¹⁸⁹ afirma que a postura do Brasil diante da globalização tem sido de um realismo crítico. Nas palavras do ex-presidente, “compreende-se o fenômeno como um dado da realidade, mas que não impõe respostas ou rumos inexoráveis aos Estados. (...) a forma de reagir à transnacionalização dos processos produtivos e dos fluxos financeiros e comerciais depende de escolhas nacionais.”

Casella¹⁹⁰ afirma que a soberania foi colocada em cheque pelo novo contexto supranacional em formação onde, por exemplo, um grande número de resoluções aprovadas por organizações internacionais, como a ONU, deve ser acatado pelos Estados Nacionais. Lebrun¹⁹¹, ao discutir as manifestações de poder na sociedade contemporânea afirma que, “o Fundo Monetário Internacional, quando vem em ajuda de um país em dificuldade, está em condições de ditar-lhe uma política econômica: tem, portanto, a potência de limitar a soberania deste país”.

Mas questionamos novamente: a ONU, e as outras organizações mundiais (FMI, BM, etc.) não são, elas mesmas, compostas por representantes dos Estados Nacionais e sua existência não estaria completamente condicionada à existência e à

¹⁸⁹ Cardoso, F. H. *Ontem, hoje e amanhã*. *Revisa Exame*, 15/maio/2002, p. 48.

¹⁹⁰ Casella, P. B. *Mercosul – exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*, 1996.

¹⁹¹ Lebrun, G. *O que é Poder*. (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 1981, p.10.

atuação desses Estados no cenário internacional? Como seria possível citar a atuação dessas organizações como exemplo da perda da soberania estatal?

O próprio Ohmae¹⁹², que aposta na idéia do fim do Estado-nação, descreve essas organizações como exemplo da presença do Estado no cenário mundial, lembrando que a ONU nada mais é do que uma reunião de Estados-nações e que o Banco Mundial também é definido e financiado por Estados Nacionais. Nas palavras de Duroselle¹⁹³, “a ONU não recebeu de seus membros uma delegação de soberania. Apenas o Conselho de Segurança pode decidir, por maioria, impor sanções contra um Estado, membro ou não, mas a participação não sanções depende amplamente da decisão soberana dos Estados-membros”.

No caso do FMI - apesar de alguns analistas enxergarem a instituição como uma instância internacional que impõe aos Estados Nacionais medidas de austeridade econômica pautadas no neoliberalismo - Driscoll¹⁹⁴ afirma que a instituição não tem controle algum sobre a política interna dos países que o constitui e mostra que o Fundo Monetário Internacional é, na verdade, “(...) uma instituição de cooperação na qual ingressaram voluntariamente 182 países porque reconhecem as vantagens de realizar consultas com outros países neste foro a fim de manter um sistema estável de compra e venda de suas respectivas moedas e, desta maneira, poder efetuar os pagamentos em moeda estrangeira a outros países sem dificuldades, nem demora”.

Como os países que depositam cotas maiores têm maior poder de influência nas diretrizes do FMI, os Estados Unidos (responsáveis por mais de 20% das cotas destinadas à Instituição) são hoje o grande formulador das políticas do Fundo. As relações dos Estados-membros com o FMI e os impactos das decisões da Instituição na vida doméstica de cada país são, claramente, diferentes. Entretanto, isto não

¹⁹² Ohmae, K. **O Fim do Estado Nação: a Ascensão das Economias Regionais**, 1996.

¹⁹³ Duroselle, J.B. **Todo Império Perecerá – teoria das relações internacionais**. Brasília/São Paulo: UNB/Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 93.

¹⁹⁴ Driscoll, D. D. **Qué es el Fondo Monetario Internacional?**. Washington: International Monetary Fund, 1998, p. 1

significa que o Fundo Monetário Internacional fere a soberania de países-membros menores. “As ordens partem dos países-membros ao FMI e não vice-versa”.¹⁹⁵

Apesar das instituições globais possuírem normas que, em alguma medida, influenciam o poder dos Estados, não são elas que ditam tais normas e sim o processo decisório interno de cada uma delas que, por sua vez, depende basicamente dos próprios Estados Nacionais. Assim, apontar a atuação destas organizações (FMI, ONU, BM, etc.) como um fator gerador do enfraquecimento do poder estatal parecem um equívoco. Evidentemente, conforme afirmamos anteriormente, a relação dos Estados com as instituições internacionais é diferenciada – da mesma maneira que se dá a influência que estas instituições exercem sobre os Estados – mas isto se deve à assimetria de poder que caracteriza o cenário internacional e não à crise da instituição estatal, como parecem defender alguns pesquisadores.

Gorender¹⁹⁶ reforça nossa defesa acerca da centralidade do Estado Nacional nos dias atuais. Segundo o autor,

Com o objetivo não só de modernizar a economia, mas também de eliminar males sociais, (...) é absolutamente indispensável que o Estado recupere a iniciativa em todos os domínios que dizem respeito ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar da população. (...). Obviamente, uma visão desta ordem não se coaduna com o veredicto acerca da obsolescência do Estado Nacional. Enfraquecidos estão os Estados Nacionais que já eram fracos muito antes da atual onda globalizante (...). Nos países desenvolvidos, os Estados Nacionais podem ter perdido algumas prerrogativas diante do incremento do capital financeiro e das empresas multinacionais, porém continuam como o sujeito político fundamental na área internacional, organização imprescindível ao ordenamento econômico, político e jurídico no plano mundial.

¹⁹⁵ Ibid. p. 9.

¹⁹⁶ Gorender, J. *Desafios para uma força social emergente*. *Revista Estudos Avançados*, v.14, n.39, maio/agosto, 2000, p. 12.

Como podemos observar, a afirmação de Gorender sustenta nossa idéia de que não há, atualmente, uma crise da instituição estatal e sim uma assimetria de poder entre os Estados – assimetria que sempre caracterizou o cenário internacional. Cabe a países como o Brasil encontrar caminhos que façam do Estado Nacional um ator cada vez mais ativo no cenário internacional. O Mercosul, em nossa opinião, é um dos principais, senão o principal caminho, a ser percorrido.

Fiori¹⁹⁷ também parece concordar conosco ao afirmar que, ao invés de uma perda universal de soberania dos Estados Nacionais, notamos que “na verdade, o número de Estados Nacionais cresceu nestes últimos 25 anos, e o que alguns usam como argumento legitimador de sua abdicação do poder nacional foi o aumento da distância entre o poder e a riqueza dos Estados do *núcleo central* do sistema e os da sua periferia”.

A interferência dos conglomerados empresariais mundiais – que fazem circular um montante gigantesco de investimentos no mundo - merece análise e faz sentido. Exemplos desta interferência são as discussões recentes que o Congresso Brasileiro tem feito propondo “flexibilizações” na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). As propostas para essas “flexibilizações” evidentemente atendem aos interesses do empresariado nacional, mas são as empresas transnacionais as maiores interessadas e beneficiadas deste processo. Ainda assim, é preciso atentar para o fato de que, apesar de poderosas, as multinacionais ou transnacionais não ditam normas, não são entidades políticas. Bull¹⁹⁸, no final da década de 1970, expressa opinião semelhante à nossa no que diz respeito à atuação das empresas transnacionais e de sua influência sobre os Estados Nacionais. Nas palavras do autor,

(...) os estados soberanos têm demonstrado uma grande capacidade de enfrentar as empresas multinacionais, negando-lhes

¹⁹⁷ Fiori, J. L. *O cosmopolismo de cócoras*. Revista Estudos Avançados, v.14, n.39, maio/agosto, 2000, p.24.

¹⁹⁸ Bull, H. *A Sociedade Anárquica – um estudo da ordem na política mundial*, 2002, p. 304,305.

completamente o acesso a suas operações (...); ou impondo restrições às suas atividades. [Além disso], nos casos em que as organizações transnacionais conseguem acesso ao território e ao mercado de um país, não está claro que disso resulte necessariamente uma redução do poder do estado em questão, ou um prejuízo aos seus objetivos.

Bull¹⁹⁹ afirma ainda que os acordos feitos pelos Estados com empresas multinacionais e a garantia estatal sobre a paz e a segurança territorial (elementos indispensáveis para o sucesso econômico) reafirmam a importância do exercício da soberania do Estado no mundo contemporâneo.

De acordo com Wolf²⁰⁰, para grande parte dos países, a inserção à economia globalizada é muito mais uma escolha doméstica do que uma imposição externa. Para muitos autores, a globalização é frequentemente associada à perda de capacidade política dos governos nacionais. Tal incapacidade se manifestaria em áreas essenciais como: fixação de taxas, na política macro-econômica, etc. Mas, alerta Wolf: seria este um pressuposto verdadeiro? Nas palavras do autor, “um país que opta por fazer parte da economia internacional aceita, implicitamente, constrangimentos às suas ações. Entretanto, a idéia de que estes constrangimentos debilitam a capacidade do Estado para taxar, regular, ou intervir é errada (...). A proposição de que a globalização gera Estados desnecessários é tão falsa quanto à idéia de que ela gera Estados impotentes.”

Além disso, conforme assinala Sonntag²⁰¹, está claro que para funcionar como sistema mundial, o capitalismo mantém-se pautado em unidades sociopolíticas separadas, os Estados Nacionais. Criticando o chamado “pensamento único”

¹⁹⁹ Ibid. p.305,306.

²⁰⁰ Wolf, M. *Will the Nation-State survive globalization?* *Revista Foreign Affairs*, v.80, nº 1, janeiro/fevereiro, 2001, p. 189.

²⁰¹ Sonntag, H. R. *América do Sul Rumo ao Ano 2006*. Acervo do IPRI – www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?, p.10, 11

(neoliberal) que tem servido de base para a maioria das pesquisas acadêmicas sobre a globalização e que tem sido utilizado como receita única de desenvolvimento por muitos países, o autor nos alerta de que mais de 95% da acumulação do capital do mundo se financia com a poupança interna dos países e que, portanto, os Estados-nação, tão duramente criticados na atualidade, mantêm-se indispensáveis.

Especificamente com relação à área econômica/empresarial notamos que o papel do Estado Nacional é cada vez mais imprescindível – atingindo inclusive o desenvolvimento das empresas transnacionais pelo mundo. Segundo Hirst e Thompson²⁰²

(...) as empresas não podem, por si só, criar essas condições, mesmo quando são transnacionais. A estabilidade na economia internacional só pode ser obtida se os Estados combinam regulá-las e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade. As empresas podem querer livre comércio e regimes comuns de padrões comerciais, mas só podem tê-los, se os Estados trabalham juntos para realizar a regulamentação internacional comum.

Segundo Nogueira Batista Jr.²⁰³, no mito da globalização “(...) difundiu-se a percepção que há processos em curso que dominam de maneira inexorável a economia mundial e tendem a destruir as fronteiras nacionais. Os Estados Nacionais estariam em crise ou declínio irreversível. Em fase de extinção, segundo as versões mais extremadas.” Entretanto, o que temos hoje é uma economia internacional onde as empresas mantêm seus vínculos nacionais, com o Estado desempenhando funções econômicas essenciais. Assim, a economia global que dissolveria as fronteiras acarretando o enfraquecimento drástico da intervenção estatal seria apenas um mito.

O autor afirma ainda que “(...) a ideologia da ‘globalização’ é especialmente enganosa quando associada à idéia de que está em curso na economia mundial um

²⁰² Hirst, P., Thompson, G. *Globalização em Questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 288.

²⁰³ Nogueira Batista Jr., P. *Mitos da globalização*. *Revista Estudos Avançados*, v.12, nº 32, janeiro/abril, 1998, p. 125.

declínio do Estado e das suas possibilidades de intervenção nos domínios econômico e social”.²⁰⁴ De acordo com a defesa do autor, a retórica neoliberal não corresponde com a prática política dos países desenvolvidos (defensores do neoliberalismo) onde, mesmo defendendo posturas neoliberais (como, por exemplo, na Inglaterra de Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan), não houve, de fato, grandes mudanças na dimensão e ação dos Estados Nacionais.

Nas palavras de Nogueira Batista Jr.,²⁰⁵

(...) nos anos 80 e na primeira metade dos anos 90, em plena época de suposto triunfo do chamado “neoliberalismo”, a participação do Estado na economia não diminuiu nos países mais adiantados. Ao contrário, aumentou em quase todos eles. (...). Mesmo no setor financeiro, área em que mais se avançou o processo de internacionalização, o papel do Estado continua crucial. O funcionamento dos mercados financeiros domésticos e internacionais continua dependendo decisivamente da atuação dos Estados Nacionais no campo regulatório ou como emprestadores de última instância em momentos de crise financeira.

Giraldo e Nora²⁰⁶ alertam que “a maioria dos defensores do Estado adotou a postura absurda de defender o velho Estado: um Estado corporativo, clientelista, excludente, dedicado à defesa dos interesses dos que eram favorecidos pelos controles e regulamentações”. Evidentemente não é este Estado que investigamos. Defendemos sim a idéia de centralidade do Estado, tanto em questões domésticas quanto internacionais; porém, trata-se de um Estado renovado, enxuto e por isto mais ativo e essencial na contemporaneidade. Entretanto, como procuramos ressaltar em nosso trabalho, não concordamos com a idéia (defendida inclusive por Giraldo e

²⁰⁴ Ibid. p.154.

²⁰⁵ Ibid. p. 157, 162.

²⁰⁶ Giraldo, C. e Nora, O. *Hegemonia do Capital Financeiro e Política Econômica na América Latina*. *Revista Contexto Internacional*, v. 20, nº 2, julho/dezembro/1998, p. 498.

Nora) de que a intervenção do Estado, especialmente na América Latina, acha-se hoje passivamente a serviço do capital financeiro. Conforme afirma Werneck Vianna²⁰⁷

(...) a globalização que, no limite, tende a esvaziar de substância o Estado-nação, tem, como condição, precisamente o reforço deste. Não como um Estado separado da sua sociedade, detentor do monopólio dos meios de produção e de uma razão própria elaborada acima da vida coletiva, mas como expressão democrática de um poder público fundado nas leis e na pluralidade de “repúblicas” livres que a cidadania vem organizando desde que reconquistou a democracia.

Concordamos que talvez se faça necessária uma adaptação do conceito de soberania ao novo contexto mundial, à realidade regional. O novo papel do Estado, em sua participação *regiglobal*, uma idéia na qual temos insistido, pode apontar os novos parâmetros da soberania do Estado, parâmetros notados pelo esforço do Estado em fazer com que o organismo regional do qual ele faz parte, seja efetivamente representante dos interesses conjuntos dos Estados-membros – interesses que se colocam acima das vontades particulares de cada país, sem desconsiderá-las, – um consenso, para além do conflito.

Segundo Vignali²⁰⁸, a idéia de soberania sempre esteve ligada à ordem, submetida, portanto, às regras jurídicas. O autor afirma que no cenário mundial contemporâneo, “(...) a única forma de alcançar uma verdadeira e positiva cooperação entre os Estados, parte da idéia de afirmar suas respectivas soberanias, sem prejuízo de entender-se que (...) a melhor maneira de defender a soberania de todos consiste em transferir uma série de poderes e jurisdições do âmbito da esfera

²⁰⁷ Werneck Vianna, L. *Globalização e República*. *Revista Estudos de Sociologia*, ano 3, nº 6, 1º semestre de 1999, p. 127.

²⁰⁸ Vignali, H. A. *O Atributo da Soberania*. *Estudos da Integração*, v.9, Senado Federal, 1996, p. 12.

de livre determinação de cada Estado para a esfera da decisão comum regulada pelo Direito Internacional”.

Assim, entendemos que o Estado usa de sua soberania ao delegar parte de seu poder de decisão ao Direito Internacional. Ressalta-se que o “poder transferido” e o tempo que durará tal transferência é uma decisão estatal e, portanto, denota claramente a manutenção da soberania dos Estados Nacionais nos dias atuais. A pluralidade de soberanos que caracteriza o cenário internacional cria normas de atuação e compromissos que, a princípio, devem ser cumpridos por todos os Estados. Todos os Estados Nacionais devem ser parte ativa e passiva no processo de construção do Direito Internacional; uma situação “(...) em que o próprio sujeito regrado, sempre e necessariamente, tem que participar da criação das regras, do cuidado das regras, da modificação das regras, da sanção aos infratores das regras”.²⁰⁹ Aproveitado e adaptando uma das idéias de Rousseau²¹⁰ podemos afirmar que o cumprimento das leis internacionais, desde que criadas pela “vontade coletiva” dos Estados, passa a ser um ato de liberdade e de soberania. É como acontece (ou deve acontecer) na Organização Mundial do Comércio (OMC) que tem, como ativo, suas normas. Na OMC as normas precisam ser criadas por todos (por consenso) para serem aplicadas e cumpridas por todos – garantindo os interesses dos grandes e dos pequenos.

Nem mesmo o Paradigma da Interdependência que busca mostrar o enfraquecimento do Estado Nacional enquanto ator mais importante das relações internacionais aposta no fim da soberania. Tal Paradigma questiona a autonomia para agir sozinho que os Estados teriam no cenário externo contemporâneo, mas não coloca em cheque a noção de soberania estatal. Segundo Keohane²¹¹, “(...) limitar a própria soberania operacional [outro nome dado à autonomia] é muitas vezes parte

²⁰⁹ Ibid. p.38.

²¹⁰ Rousseau, J. J. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

²¹¹ Keohane, R. *Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica*. Moisés, J. A. (org.) *O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria*, 1992, p. 184.

do doloroso processo de ajustamento mútuo que constitui a cooperação internacional”.

Neste sentido, entendemos haver uma influência das organizações mundiais sobre a atuação dos Estados Nacionais de países como o Brasil – o que gera, em alguma medida, uma perda de autonomia estatal em alguns setores domésticos, mas não da soberania. Sendo impossível falarmos em diminuição da soberania, do ponto de vista conceitual, tal afirmação vislumbraria, na verdade, o fim da soberania e, sem soberania, não há Estado Nacional – o que para nós é absolutamente falso e politicamente perigoso. Tal afirmação, notadamente influenciada pelos princípios neoliberais, colocaria, em última instância, o mercado mundial/a economia mundial acima da política, quando entendemos que o que ocorre de fato é o contrário, ou seja, uma antecipação da política aos acontecimentos econômicos mundiais.

Investigações que optam pelos acontecimentos da economia mundial em detrimento da política têm despontado nas academias e em círculos de decisão. Podemos destacar aqui, Ohmae²¹² que, ao afirmar ser o Estado-nação uma “ficção nostálgica”, procura mostrar que “a função tradicional dos Estados-nações – e de seus governos – de “intermediários” torna-se em grande parte desnecessária.”

Entretanto, notamos que, apesar do surgimento e/ou fortalecimento de outros atores cujas características lhes outorgam considerável influência no poder político, o Estado-nação continua sendo a única instituição com poder sobre toda a dimensão territorial do país. No cenário externo a atuação dos Estados se faz central e decisória. Conforme afirma Sato²¹³, apesar da atuação de corporações transnacionais e organizações não-governamentais no cenário internacional,

(...) o estado continua sendo detentor inequívoco dos processos de legitimação do poder político baseado num amplo sistema de coerção institucionalizado significando, em última análise, que,

²¹² Ohmae, K. **O Fim do Estado Nação: a Ascensão das Economias Regionais**, 1996, p. XX.

²¹³ Sato, E. **O Estado como Ator nas Relações Internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão**, 1998, p. 3.

necessariamente, o estabelecimento de normas de convivência para indivíduos ou instâncias coletivas, para que sejam garantidas, depende da autoridade estatal.

Assim, apesar de todas as mudanças trazidas com o processo de globalização, o Estado-nação se mantém soberano, tanto interna quanto externamente – uma instituição *sui generis* que atua acima de interesses de grupos particulares e em defesa do bem comum.

Conforme salientamos anteriormente, não podemos desconsiderar a sadia participação política da sociedade civil no cenário doméstico. Nem mesmo desconsideramos a atuação de outros atores no que concerne às decisões no âmbito internacional. Entretanto, verificamos que as tomadas de decisão, tanto referentes a questões internas quanto externas cabem, em última instância, aos Estados - o que dá a estes atores o controle último do desenvolvimento das sociedades nos dias atuais. Segundo Sato²¹⁴

“(…) continua sendo um fato a necessidade do estado como base da organização política das sociedades, uma vez que é para essa instituição que convergem as demandas e as expectativas dos indivíduos e organizações. A ratificação de um tratado ou outro documento internacional por um estado significa, em última instância, a garantia mais importante de que compromissos e obrigações contidos no documento passam a ser incorporados ao quadro normativo interno das nações. Em outras palavras, a vitalidade dos regimes internacionais depende substancialmente da ação do estado.

²¹⁴ Ibid. p. 11.

Em discurso de 26 de outubro de 2001 na Conferência sobre Transição e Consolidação Democráticas²¹⁵, realizada em Madri, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, afirmou:

Não há democracia sem o Estado, e um Estado eficaz e eficiente no cumprimento de suas funções (...). Em suas diversas modalidades, a construção de uma parceria entre Estado e sociedade, entre Estado e ONGs, entre Estado e sindicatos, entre Estado e empresas – delinea o espaço de um público não-estatal, e que por vezes, por não ser estatal, é mais genuinamente público, porque resulta de procedimentos mais abertos, mais transparentes e, não raro, mais eficazes.

Em entrevista de 10 de abril de 2002 ao *New York Times*²¹⁶, o historiador britânico Eric Hobsbawm colocou em discussão a idéia de que o cenário internacional estaria sendo governado por autoridades globais. Nas palavras de Hobsbawm: “Os Estados-nação continuam a ser as únicas unidades políticas efetivas”. Do nosso ponto de vista, apesar da onda neoliberal contemporânea, o Estado Nacional está mais ativo do que nunca e, através do processo de formação dos Blocos Regionais, esta instituição poderá se firmar ainda mais ativa.

Na verdade, o cenário internacional contemporâneo, caracterizado principalmente por dois movimentos diferentes, porém complementares – a globalização do capital e a formação dos blocos econômicos – delega, ao Estado Nacional, uma tripla responsabilidade.

Em primeiro lugar, o Estado precisa adequar o terreno doméstico às exigências do cenário internacional. A opção de não fazer parte da globalização (uma discussão que esteve presente nas universidades brasileiras nas décadas de 1980 e 1990) já não existe mais. Conforme salientamos anteriormente, esta

²¹⁵ **Palavra Internacional do Brasil** – www.relnet.com.br

²¹⁶ In: www.cut.org.br/informacut/103.htm

adequação implica na diminuição e controle da inflação, na diminuição do déficit público, em inovações tecnológicas, na estabilização da moeda, etc.

Num segundo momento, o Estado precisa garantir aos cidadãos a melhora ou, pelo menos, a manutenção das condições de vida que, por conta das medidas tomadas visando a inserção do país no cenário externo, podem ser prejudicadas. Neste momento, os governantes devem avaliar não apenas a inserção obrigatória do país nos meandros internacionais, mas também e principalmente, como esta inserção deve ser feita, respeitando as características – estruturais, sociais, econômicas e culturais - do país.

Por fim, cabe ao Estado Nacional desenvolver a habilidade de fazer parte de um Bloco Regional – tendência estrutural que tem marcado o cenário externo nas últimas décadas.

Podemos elencar alguns exemplos recentes da atuação incisiva de Estados Nacionais em setores importantes para a economia doméstica e global:

- 1) A insistência dos Estados Unidos no não cumprimento do Tratado de Kyoto de 1997, assinado por 170 países que previa a redução de poluentes industriais na atmosfera;
- 2) O aumento da tarifa aduaneira que os Estados Unidos impuseram ao aço em 2002, contrariando inclusive interesses de alguns grupos nacionais daquele país;
- 3) O recente aumento do imposto compulsório dos Bancos, determinado pelo Estado Brasileiro, diminuindo o montante de dinheiro em circulação no país.

Como estes, há várias outras atitudes recentes da instituição estatal – tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento que mostram o vigor e a presença central do Estado em áreas fundamentais.

Conforme afirma Arraes²¹⁷,

(...) o papel do Estado como ator principal das relações internacionais continua presente. É certo que o Estado não

²¹⁷ Arraes, V. C. *Um papel para o Estado nas relações internacionais?*. In: *Correio Internacional* – www.relnet.com.br

deve, nem pode tentar suprir todos os fluxos transnacionais que, diariamente, circulam além das fronteiras de todos (...). No entanto, é ele apenas que dispõe de legitimidade, de interesse político e de amplitude para atuar em áreas (...) que entes privados (...) não ambicionam de forma alguma (...).

Segundo Bresser Pereira²¹⁸, quando Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, a globalização

(...) representou um novo espaço para império livre do mercado que teve como conseqüências, (...) de um lado, uma melhor alocação e o aumento da eficiência da produção; de outro, perda relativa da autonomia dos Estados Nacionais, que não deve ser confundida com a crise do Estado, embora obviamente represente um novo desafio para o Estado em cada país.

Com relação ao tão defendido enfraquecimento do Estado Nacional frente ao processo de globalização em geral, e por conta da formação dos blocos regionais, em particular, afirmamos, contrariando tal tese que, tanto a globalização quanto os processos de integração podem dar ao Estado outros espaços de atuação, outros papéis políticos de extrema importância, fato que não apenas desmente a idéia de crise que a instituição estatal estaria vivenciando, mas que mostra também o aumento da importância do Estado Nacional e da relevância da política no complexo mundo contemporâneo. Conforme afirma Duroselle²¹⁹,

(...) o Estado (...) tem um papel privilegiado nas relações internacionais. Os homens à frente dos governos dispõem de meios que outros não possuem. Esquecer ou desprezar, como fazem alguns, o *State as actor approach* seria condenar-se a não entender nada. Oficialmente, não existe soberania superior à do Estado.

²¹⁸ Bresser Pereira, L. C. *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*. In: **Texto para discussão**, nº 24, ENAP, 1998, p. 5.

²¹⁹ Duroselle, J.B. **Todo Império Perecerá – teoria das relações internacionais**, 2000, p. 92.

Na verdade, o que observamos é que o final do século XX e o início do XXI mostrou a falência de um tipo de ação estatal que, no caso da América Latina, foi marcado fortemente pelo intervencionismo desenvolvimentista e, nos países desenvolvidos, pelo *Welfare State*.

Assim, não presenciamos atualmente uma crise da instituição Estado Nacional e sim de maneiras de conduzir as ações do Estado. Hoje, uma nova forma de ação política está em construção no mundo e o Estado-nação tem, no regionalismo, uma nova responsabilidade e uma nova linha de atuação doméstica e internacional – daí nossa defesa de que o regionalismo e, no caso de nossa pesquisa, mais especificamente o Mercosul, pode fortalecer o Estado Nacional dos países – membros e não o contrário, que hoje apresenta-se quase como sendo um consenso nos meios acadêmico e político.

O modelo de Estado apresentado por Bresser Pereira é de um Estado Social Liberal Democrático que continuaria responsável pelos direitos sociais básicos da população, mas que também promoveria (dentro dos moldes liberais) o desenvolvimento econômico, desempenhando um papel importante na competitividade externa do país. De acordo com o autor, este novo Estado, que se faz necessário na América Latina, se constituiria “(...) democrático e forte. Com novos papéis e novas formas de responsabilização de seus governantes perante a sociedade.”²²⁰

O informe do Banco Mundial de 1991 sobre o desenvolvimento mundial mostra a importância do Estado no cenário contemporâneo. Referindo-se a tal informe, Sagasti e Arévalo²²¹ mostram que “(...) é falsa a dicotomia entre ‘livre mercado’ e ‘estatismo’. O importante reside nas interações entre mercado e Estado: os mercados competitivos não existem no vazio, e é preciso que haja intervenção

²²⁰ *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*. In: **Texto para discussão**, nº 24, ENAP, 1998, p. 8.

²²¹ Sagasti, F. R., Arévalo, G. *A América Latina na nova ordem global fracionada*. Velloso, J.P. R. e Martins, L. (coords.) **A Nova Ordem Mundial em Questão**, 1999, p. 239.

governamental para que funcionem de forma adequada (por exemplo, regulamentação financeira, medidas antimonopolistas).”

Portanto, o papel dos Estados Nacionais na área econômica também se configura essencial. “A experiência histórica ensina que o Mercado interage com o Estado. A economia não é somente o mercado, mas é também a produção e sua distribuição equitativa, e estas exigem a ação do Estado no sentido de proporcionar condições adequadas a fim de se ter um desenvolvimento sustentável e integrado”.²²²

Casella²²³ afirma que, mesmo quando participando de blocos com órgãos supranacionais constituídos, a presença dos Estados-membros se faz extremamente necessária, visto que, com tal participação, “(...) estende o Estado-membro sua influência aos demais, bem como pode colocar, de modo estratégico, sua inserção como interlocutor em relação a outros países ou grupo de países, no cenário internacional, justamente em decorrência da participação nessa mesma organização”.

Segundo Mariano²²⁴, “quando os países do Mercosul adotam e defendem uma postura comum numa negociação internacional [como as decisões sobre a Alca, por exemplo] 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 estratégias.”

Ao argumentar sobre o futuro do Estado Nacional na era da internacionalização do capital, Poulantzas²²⁵ procura demonstrar que tal instituição nem enfraquecerá a favor de algum ‘super-Estado’ que se colocaria acima dos

²²² Chaloult, Y. *Relações Mercosul, Alca, Alca e papel do Estado*. Chaloult, Y. e Almeida, P. R. (orgs.) *Mercosul, Nafta e Alca – a dimensão social*, 1999, p. 40.

²²³ Casella, P. B. *Mercosul – exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*, 1996, p. 210.

²²⁴ Mariano, K. L. P. *A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho – 10 no Mercosul*, 2001, p.101

²²⁵ Poulantzas, N. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Estados Nacionais, nem decairá em virtude de um mundo aparentemente sem fronteira e sem Estado, organizado por empresas multinacionais.

Concordamos com Poulantzas. Atualmente, o cenário internacional aponta tendências futurísticas que, em nossa opinião, estão mais ligadas ao desejo de grupos sociais específicos do que à realidade concreta. Entre estas supostas tendências citamos: a) a formação de um império norte-americano que subjugaria os demais países do planeta; b) a formação de instâncias supranacionais – inclusive aquelas criadas por blocos econômicos – que colocariam em cheque a função dos Estados Nacionais na política externa; c) a crise e o fim do Estado-nação.

Com relação ao argumento primeiro, entendemos que o Império norte-americano pode denotar uma vontade daquele país, mas o equilíbrio de poder sob o qual se escreve a ordem internacional impede que um dos atores se sobressaia a ponto de governar, sozinho e de acordo com seus interesses particulares, todo o cenário mundial. O segundo argumento também não se sustenta empiricamente. As organizações mundiais estão longe de constituir-se enquanto entes independentes dos Estados Nacionais. No caso da ONU, FMI, BM, etc, a existência e o funcionamento das mesmas só são possíveis por conta da existência dos Estados-membros que as compõem. Por sua vez, a formação de instituições supranacionais dos blocos regionais, com tentamos apontar neste trabalho, é bastante problemática, e a possibilidade de tais instituições se desvincularem dos Estados-membros, a nosso ver, é praticamente nula.

Assim as discussões acerca da crise e até mesmo do fim do Estado Nacional não se sustentam empiricamente. Como temos tentado mostrar nesta tese, o Estado Nacional, apesar das mudanças por que tem passado, continua sendo um ator central tanto na vida doméstica dos países quanto na atuação desses países no cenário internacional.

Analisaremos agora o novo papel regional a ser assumido pelos Estados e, mais especificamente, o caso do Mercosul.

De acordo com os teóricos liberais, numa economia de livre mercado/livre concorrência, o sistema econômico tenderia a um equilíbrio natural que traria, conseqüentemente, uma distribuição de renda mais eqüitativa. Portanto, a intervenção estatal na economia se tornaria desnecessária, inútil.

As crises políticas, econômicas e sociais do capitalismo no século XX mostraram que a livre atuação do mercado não garante nem o bem-estar comum, nem sequer a regulamentação da própria atividade econômica. Assim, a proposta intervencionista de Keynes se mostrou muito mais concreta no decorrer do século passado do que a esperança mercadológica de Smith. É com esta atuação incisiva do Estado na economia – que marcou a atuação política em boa parte do mundo no século XX – que se choca a proposta neoliberal na era da globalização, iniciada, grosso modo, a partir da década de 1980.

Segundo Criniti Alves²²⁶, a importância política do regionalismo se dá em virtude da incompetência do Estado Nacional para lidar com a complexa agenda política contemporânea e, por outro lado, pela falência histórica do modelo proposto por Adam Smith onde o mercado assumiria a responsabilidade de criar uma sociedade mais justa. Assim, o regionalismo aparece como um processo irreversível e urgente onde a vontade coletiva (exercida por órgãos supranacionais) insere os países-membros ao cenário mundial sem medos antigos podendo gerar uma melhor condição de vida aos cidadãos regionais.

Portanto, apesar das profundas mudanças que a globalização tem causado nas sociedades – onde aparentemente o mercado poderia agir sem a atuação estatal – o que vimos é um mundo se desenhando em blocos regionais que tornam imperativo a formação de organizações sólidas, a ação política, a participação dos Estados Nacionais. Conforme afirma Stuart²²⁷,

No caso das decisões de Estado que comprometem parte de sua soberania em processos de integração regional, como na União

²²⁶ Criniti Alves, R. J. *O Processo de Institucionalização do Mercosul – a consolidação de uma nova arquitetura institucional para o Cone Sul*, 2002.

²²⁷ Stuart, A. M. *Regionalismo e Democracia: uma construção possível*. Tese de Doutorado, 2002, p. 204.

Européia e no Mercosul, é possível interpretar essas decisões como plenamente autônomas. No caso dos processos de integração entre países em desenvolvimento a cessão de soberania pode ser analisada como via de resistência autônoma aos imperativos da globalização ou às imposições dos Estados mais poderosos.

Oman, citado por Chaloult²²⁸, afirma que,

(...) quando a regionalização estimula a concorrência, internamente ou entre os países-membros de um bloco, propiciando uma integração mais profunda das políticas nacionais, ela pode fortalecer a soberania coletiva das políticas dos Estados-membros de um bloco econômico em face do mercado global e conseqüentemente aumentar a sua eficácia, ao mesmo tempo em que permite uma competitividade regional em relação ao resto do mundo.

Discutindo a formação institucional da União Européia e analisando as mudanças por que têm passado os Estados Nacionais dos países-membros neste processo, D’Arcy²²⁹ afirma que, “os governos nacionais abandonaram parte de seu poder de regulação em favor de órgãos autônomos, mas guardaram a responsabilidade derradeira, pois eles têm a decisão final na formação de normas, por meio do Conselho, que reúne os ministros dos Estados-membros”.

D’Arcy ainda discute a questão social no entorno da União Européia. Segundo o autor, os gastos sociais dos países europeus representam mais de 25% do PIB, sendo que o orçamento total da União Européia é de aproximadamente 1,3% do total do PIB europeu. Assim, questões sociais centrais que implicam altos gastos

²²⁸ Chaloult, Y. *Relações Mercosul, Alcsa, Alca e papel do Estado*. Chaloult, Y. e Almeida, P. R. (orgs.) *Mercosul, Nafta e Alca – a dimensão social*, 1999, p. 40.

²²⁹ D’Arcy F. *Considerações sobre a União Européia para servir nas reflexões sobre o Mercosul*. Lima, M. C. (org.) *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 140.

públicos, como emprego, segurança, inclusão social, meio ambiente, saúde, educação, etc., devem permanecer sob responsabilidade total dos Estados Nacionais.

Alguns autores afirmam que a crise do Estado se agrava à medida que projetos de integração progridem e constituem órgãos supranacionais que assumiriam muitas pautas antes sob responsabilidade da organização estatal.

Segundo Criniti Alves²³⁰, o Estado Nacional

(...) não pode mais ter o monopólio do poder para comandar decisões nas relações internacionais. A hegemonia estatal se perdeu no tempo pós-guerra fria, e o Mercosul sabe que a razão de seu êxito é a harmonização daquilo que os Estados-partes têm a oferecer ao coletivo. Portanto, a força não reside mais no domínio exercido pelos Estados, mas a ênfase está em delegar poderes a quem de direito para assegurar o bem estar e a ordem na região do Cone sul.

Segundo Galvão de Almeida²³¹, no caso específico dos países-membros do Mercosul, notamos uma característica comum: “(...) a redefinição das funções do Estado e a predominância do mercado nas economias respectivas (...) onde o Estado deixa de intervir diretamente na criação e operação de empresas e na regulamentação de mercados e passa a atuar de forma indireta, batendo em retirada da atividade empresarial e atuando mais eficazmente como regulador e formulador de políticas”.

Mas será que essas mudanças da maneira de agir do Estado significam um enfraquecimento da instituição estatal? Será que um “Estado menor” significa um Estado fraco? Respondemos, a ambas questões, negativamente.

²³⁰ Criniti Alves, R. J., **O Processo de Institucionalização do Mercosul – a consolidação de uma nova arquitetura institucional para o Cone Sul**, 2002, p. 128.

²³¹ Galvão de Almeida, F. *Reforma do Estado como fator favorável ao processo de integração*. Salazar P. Brandão, A. e Valls Pereira, L. (orgs.) **Mercosul – perspectivas de integração**. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 170.

Em nossa opinião, as transformações pelas quais o Estado Nacional, de uma maneira geral, e o Estado dos países-membros do Mercosul, especificamente, passa a partir principalmente da década de 1980 resulta na constituição de uma instituição muito mais capaz de lidar com a complexa realidade contemporânea. Livres da excessiva função intervencionista que assumiram durante décadas, os Estados agora possuem muito mais dinâmica e liberdade para atuar incisivamente em todas as áreas, inclusive na econômica.

Não concordamos que os procedimentos tidos como neoliberais, marcantes do cenário atual, fazem com que o Estado se afaste do mercado. Pelo contrário, visualizamos um Estado que se aproxima do mercado e age, com seu poder político, para que os respectivos países consigam maiores níveis de desenvolvimento no âmbito doméstico e uma inserção mais ativa no cenário internacional. Além dessa função essencial, a questão social (cada vez mais relevante e grave no mundo globalizado) continua sendo de responsabilidade estatal.

Somam-se a estas atribuições do Estado contemporâneo, a atuação no nível regional (o Mercosul e suas possibilidades) e questões internacionais como o aumento da miséria, a degradação do meio ambiente, a ampliação do crime organizado, etc., e teremos um quadro onde se vê claramente o fortalecimento do Estado Nacional – um Estado menor, se comparado aos modelos anteriores à década de 1980, mas um Estado muito mais atuante e necessário.

No caso das reformas estatais dos países-membros do Mercosul, o processo ainda está em andamento. Mas é indiscutível o fato de que muito já se avançou nos últimos vinte anos na escultura deste modelo de Estado que marca o início do século XXI, uma instituição ímpar e fundamental – ao contrário do que pretendiam (e ainda pretendem) os apocalípticos que buscam mostrar, ao nosso ver de maneira inconsistente e equivocada, a crise do Estado e até mesmo o seu fim num futuro próximo.

Conforme nos mostra Aron²³², qualquer tipo de ação do Estado Nacional no cenário externo, implica numa adaptação deste ator às regras daquele cenário. Quanto maior for o poder de ação de determinado Estado nas relações internacionais menor será a necessidade de sua adaptação. Ou seja, ao inserir-se de maneira mais ativa, determinado Estado, poderá conduzir algumas orientações do cenário externo de acordo com os interesses nacionais de seu respectivo país, e menor será sua necessidade de adaptação passiva, menor será a sua vulnerabilidade (para resgatarmos o conceito de Nye). Daí a importância do Brasil em buscar uma inserção mais incisiva nas discussões externas; daí também a importância do Mercosul como um dos instrumentos que o país poderá utilizar nesta difícil tarefa. Tarefa difícil porque temos, de um lado, um mercado global neoliberal que aparentemente busca se livrar das amarras políticas e, de outro lado, Estados Nacionais utilizando exatamente o poder político para tentar influenciar o mercado global a partir de interesses domésticos.

Esta relação entre Mercado e Estado foi o objeto de estudo de Gilpin. O autor busca analisar o impacto da economia de mercado mundial nas relações entre os Estados, e os caminhos através dos quais os Estados tentam influenciar as forças do mercado para seus próprios interesses. Nas palavras de Gilpin²³³, “(...) o estado moderno e o mercado têm evoluído juntos nos séculos recentes, e suas mútuas interações [por vezes, conflitantes] têm se tornado crescentemente cruciais para o caráter e para a dinâmica das relações internacionais em nosso mundo.”

Bernal-Meza, citando Tomassini²³⁴ ressalta que, “(...) o Estado é um produto histórico que se dá cada sociedade em cada etapa de seu desenvolvimento, para conduzir seus assuntos públicos. Assim, cada vez que o modelo sócio-econômico de

²³² Aron, R. **Paz e Guerra entre as Nações**, 1979.

²³³ **The Political Economy of International Relations**, 1987, p. 4.

²³⁴ Bernal-Meza, R. *América del Sur em el Sistema Mundial Hacia el Siglo XXI*. Lima, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**, 2001, p. 26.

uma comunidade nacional muda, é necessário adequar o Estado e suas políticas públicas a uma nova estrutura, novos valores e comportamentos dessa sociedade”.

Segundo Bernal-Meza, algumas crises econômicas recentes - como a asiática (1997-1999) que, por conta da maior interdependência que caracteriza a contemporaneidade, atingiu toda a economia mundial (países desenvolvidos e em desenvolvimento) - mostram que seus efeitos negativos escapam ao controle dos governos nacionais. Por este motivo, o autor apresenta argumentos que se assemelham à tese que apresentamos, ao afirmar que as crises do capitalismo global exigem novas estratégias dos países em desenvolvimento – e o Mercosul, fruto da integração e da cooperação entre os países-membros, pode ajudar esses países a enfrentar os novos desafios rumo à inserção internacional e ao desenvolvimento. Dentre os desafios que o Mercosul deve enfrentar, destacamos a sua potencial capacidade de limitar a diminuição da autonomia do Estado (um dos principais efeitos negativos do mundo global neoliberal) dando a este um novo papel no cenário regional/global e recuperando sua capacidade de regulação interna. Portanto, concordamos com Bernal-Meza quando este afirma que, apenas com políticas de cooperação e integração através do Mercosul será possível que os países-membros tenham maior poder de negociação internacional.

Segundo Casella²³⁵, “a partir da consolidação do bloco [Mercosul], como entidade e parceiro econômico, pode esta nova realidade regional ser o interlocutor mais visível e dotado de maior poder de barganha em negociações com terceiros Estados ou outros blocos regionais, seja no contexto continental, nas diferentes e concorrentes propostas de zona de livre comércio (...), seja nas relações com outros blocos regionais”. O autor ainda afirma que, “(...) a busca da integração regional (...) canaliza o anseio de atingir grau economicamente mais elevado e institucionalmente mais ordenado de convivência organizada entre os Estados. Por meio da integração pode-se, ao mesmo tempo, manter a idéia e tornar mais eficiente a operação do

²³⁵ Casella, P. B. *Instituições do Mercosul*. In: *Estudos de Integração*, v.14º, Senado Federal, 1997, p. 15.

Estado-nação, eliminando pontos de atrito, mediante neutralização de barreiras nacionais, coordenação de políticas e mecanismos econômicos, como sociais.”²³⁶

Considerações Finais

Ao fortalecer a atuação dos Estados Nacionais, o Regionalismo - e mais especificamente o Mercosul – nosso objeto particular, pode constituir-se enquanto uma opção regional alternativa ao modelo neoliberal e não ser simplesmente resultado de uma imposição da globalização com o objetivo de atender os ditames dos países centrais, como defendem alguns pesquisadores.

A personalidade jurídica de direito internacional atribuída ao Mercosul com o Protocolo de Ouro Preto deu ao bloco a possibilidade de negociar com terceiros países e outros blocos. Além disso, o Protocolo representou, conforme afirma Almeida²³⁷, “(...) um esforço considerável no poder de barganha dos quatro países em escala mundial, como testemunha o diálogo de alto nível mantido com a União Européia (...)”. Segundo o autor, é importante “(...) ressaltar ainda o papel do Mercosul enquanto alavanca negociadora externa, potencializando o poder individual dos países membros no plano internacional e aumentando sua credibilidade em face de processos negociadores pluri e multilaterais”.²³⁸

Segundo Seixas Corrêa²³⁹, “o Mercosul agrega valor aos sócios, habilitando-os a enfrentar com maior peso relativo as difíceis negociações comerciais regionais, inter-regionais e globais que compõem a agenda internacional na atualidade”. No

²³⁶ Ibid. p. 80.

²³⁷ Almeida, P. R. **Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira**, 2001, p.19.

²³⁸ Ibid. p.22.

²³⁹ Seixas Corrêa, L. F. *O Mercosul e o teste de Rorschach*. **Jornal Folha de São Paulo** (Caderno Espaço Aberto) 19/junho/2001.

mesmo raciocínio, Parente de Mello²⁴⁰ afirma que: “O Mercosul proporcionou um aumento expressivo da capacidade de negociação dos países-membros, e o peso relativo do bloco em negociações internacionais certamente será mais significativo do que o individual (...). Num contexto internacional de formação de grandes blocos econômicos (...), o Mercosul torna-se uma necessidade regional para se evitar uma possível vulnerabilidade externa”.

Ao criticarmos as asserções sobre a crise do Estado-nação, propomos que tal instituição faz parte da própria dinâmica da história contemporânea e que as mudanças históricas delegam, atualmente, novos papéis ao Estado Nacional e uma nova forma de atuação política. No caso dos países-membros do Mercosul, mais especificamente do Brasil – “líder natural do bloco” - abre-se um leque de oportunidades que, se bem aproveitadas pelos políticos responsáveis, podem mostrar não só a força do Estado nos processos contemporâneos, mas também a centralidade da política num mundo tido como neoliberal e aparentemente dominado pelo mercado global. Conforme afirma Miyamoto²⁴¹,

Contradizendo os discursos, o Estado-Nação continua, nos dias atuais, mais sólido do que nunca. Os acontecimentos da última década, com as posturas assumidas pelas grandes potências para salvaguardar seus interesses e ampliar suas influências, são incisivos ao comprovar que a globalização, tal como é propalada, está longe de eliminar categorias como fronteira, soberania, nacionalismo, etc.

Concordamos com Lavagna²⁴² quando este afirma que a capacidade de atrair positivamente a atenção do cenário internacional é, hoje, um dos principais desafios dos países em desenvolvimento. Nas palavras do embaixador argentino, “(...) só

²⁴⁰ Parente de Mello, I. *A Inserção do Mercosul na economia mundial*. Salazar P. Brandão, A. e Valls Pereira, L. (orgs.) **Mercosul – perspectivas de integração**. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 75,76.

²⁴¹ Miyamoto, S. *O Mercosul e a Segurança Regional – uma agenda comum?* **Revista São Paulo em Perspectiva**, n.16, v.1, 2002, p. 55.

²⁴² Lavagna, R. *Os desafios do Mercosul*. In: **Carta Mercosul 08 – Relnet – 04/abril/2002**, p. 2.

acessoriamente o mundo em desenvolvimento aparece no horizonte daqueles que tomam decisões”. A importância em reverter este quadro é urgente e vemos aqui uma das possibilidades que pode ser dada pelo Mercosul aos Estados-membros: a chance de terem uma voz mais ativa nas discussões internacionais. Segundo relatório do Banco Mundial²⁴³, “os Governos nacionais continuam sendo cruciais para o esforço do desenvolvimento, mas a globalização e a localização exigem que eles fortaleçam as instituições essenciais, tanto no âmbito supranacional quando no subnacional, para captar os benefícios do crescimento no século XXI”.

Entendemos que as atitudes políticas dos “Homens de Estado” não devem, nem priorizar o poder do Estado Nacional (e, portanto, os interesses particulares de cada país) em detrimento da formação concreta do bloco regional, nem colocar o bloco acima e separado dos interesses expressos dos Estados Nacionais dos países-membros. Um meio termo, através de alguns consensos, fortaleceria o Estado Nacional dando a este um novo papel – o de atuar em um bloco regional que realmente represente os interesses de cada país-membro.

Para isso os governantes devem notar a importância fundamental do regionalismo para a integração dos países-membros à economia global. Não é possível negligenciar as exigências da política neoliberal mundial, mas é possível atender tais exigências sem abrir mão das especificidades (culturais, econômicas e sociais) e, portanto, das demandas das nações que o bloco representa. Aparentando desejos utópicos, entendemos que este tipo de opção política depende, na verdade, da vontade política dos “Homens de Estado” que podem – através da instituição da qual fazem parte – dar o norte ao processo regional-global de seus países.

²⁴³ Banco Mundial *No limiar do século XXI. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000*, p. 5.

Conclusão

O mundo globalizado recoloca problemas e antigos temas de pesquisa que instigam pesquisadores de todo canto. Além disso, a complexa sociedade contemporânea traz novos desafios aos cientistas que buscam elucidar o emaranhado de relações travadas entre os diversos atores sociais, tanto no nível doméstico quanto no âmbito internacional. Neste contexto, questões sobre as transformações do Estado Nacional e o sobre os Processos de Integração destacam-se na área das relações internacionais – não só por caracterizarem o mundo atual, mas também, e talvez principalmente, por moldarem o futuro próximo.

Nosso trabalho teve como objetivos principais discutir a importância política do regionalismo e, mais especificamente do Mercosul para os Estados-membros e, neste contexto discutir o lugar, o papel e a importância do Estado Nacional. Assim, como procuramos demonstrar, a pesquisa que realizamos nos permitiu chegar a algumas conclusões, sendo elas:

1) As transformações pelas quais o Estado Nacional têm passado na chamada era da globalização, principalmente a partir da década de 1980, fizeram com que muitos acadêmicos afirmassem que a instituição estatal está em crise, enfraquecida. Apresentamos aqui os principais argumentos utilizados por esta linha de pensamento e nossa posição acerca delas.

a) A rapidez com que o capital financeiro circula no mundo, em busca de áreas rentáveis e seguras, não respeitando fronteiras, nem legislações nacionais. É bem verdade que a tecnologia criou uma capacidade assustadora neste sentido. Em questão de segundos, milhões de dólares podem deixar um país instável aos investimentos e pousar em uma área mais segura. As bolsas de valores, interligadas pela internet, espalham crises financeiras locais para o mundo em uma velocidade incrível, num efeito dominó sob o qual, aparentemente, nenhum governo teria controle. Mas será que esse grande montante de capital se movimenta a revelia dos

Estados ? Entendemos que não. As legislações nacionais e as posturas políticas dos Estados é que criam condições ou não para a entrada de capitais. Evidentemente, há, neste aspecto, uma gama imensa de interesses em jogo e as decisões a serem tomadas não são simples. Mas é preciso salientar que as regras – tanto nacionais quanto internacionais são criadas pelos Estados Nacionais. O Mercado não cria normas, não funciona de acordo com suas vontade próprias e sim de acordo com regras políticas estabelecidas. Do nosso ponto de vista, o único ator que tem poder político é o Estado e sendo assim é dele a responsabilidade pelos rumos da economia mundial.

b) O grande número de decisões tomadas por instituições internacionais (FMI, BM, ONU, etc.) faria com que os Estados fossem obrigados a aceitar imposições de forma passiva com o intuito de desenvolver o país e inseri-lo no contexto mundial. Tal postura significaria a perda da soberania do Estado. A este respeito, como procuramos deixar claro na tese, é preciso lembrar que as instituições mundiais são elas mesmas formadas por um conjunto de Estados Nacionais. O objetivo dessas organizações é tornar efetivo o interesse dos Estados e garantir a paz e um desenvolvimento mundial mais equitativo. Os críticos da instituição estatal argumentam que a relação dos Estados com estas instituições e as influências sofridas por eles são diferenciadas. Isto é verdade; porém este desigual relacionamento é um reflexo da assimetria de poder que caracteriza o cenário internacional e, de maneira nenhuma, corrobora a idéia de crise do Estado.

c) Grandes conglomerados, as mega fusões de empresas que somam um gigantesco volume de capital teriam, segundo alguns pesquisadores, uma força política que submeteria os Estados às suas vontades. Num mundo tido como neoliberal, onde aparentemente o Mercado é quem define os caminhos da humanidade, tal argumento não causa-nos estranhamento. Entretanto verificamos que as mega empresas não possuem poder político. É bem verdade que interesses econômicos podem influenciar decisões políticas através de grupos de pressão internos e externos – isto faz parte do jogo político. Entretanto entendemos que a política antecede o

econômico e não o contrário. Mesmo as empresas transnacionais mantêm suas raízes nacionais e muito do seu sucesso externo irá depender de decisões estatais dos seus países de origem. Assim entendemos ser incorreto supervalorizar a força do mercado em detrimento da política. As atitudes estatais, que nem sempre agradam a maioria dos grupos econômicos, são primordiais para o funcionamento do Mercado. Os Estados, mesmo os de países fracos, são os formuladores das regras econômicas e não apenas mecanismos garantidores do cumprimento de leis elaboradas pelo Mercado, como defendem alguns.

d) Por fim, alguns analistas apontam o Regionalismo como uma das causas mais evidentes da crise do Estado. Segundo estes pensadores, todos os blocos econômicos tendem a criar instâncias supranacionais que, colocando-se acima dos Estados-membros e legislando em nome do bloco e não de interesses individuais dos países, colocariam em cheque a soberania e o poder dos Estados. É bem verdade que a supranacionalidade é uma característica fundamental nos processos integracionistas modernos. Entretanto, pelo que pesquisamos, nenhum Estado abrirá mão de sua soberania, de seus interesses específicos em nome de uma constituição regional. Mesmo no caso da União Européia – bloco que melhor representa o regionalismo contemporâneo e que já possui instâncias supranacionais, os países perderam poder de decisão. Na verdade, os Estados delegam poderes às instâncias supranacionais, mas só o fazem porque tais instâncias representam os interesses desses países. Nenhum país se prejudicará em nome de um bem maior, regional ou global, como defendem os idealistas. Assim, todo Estado-membro se mantém soberano mesmo fazendo parte de um bloco regional. No caso específico do Mercosul, notamos que o bloco pode dar, aos Estados-membros, maior poder de barganha no cenário externo, além de prover estes Estados de maior poder político – proporcionando um posicionamento menos passivo dos respectivos países diante do competitivo contexto internacional. É bem verdade que as relações entre os países e o bloco do qual fazem parte é diferenciada. Os benefícios, os impactos e as expectativas desses países com relação à formação regional também diferem. Entretanto alertamos mais

uma vez que estas diferenças refletem a assimetria de poder característica do cenário externo e não representam a crise do Estado.

Evidentemente nossa posição não representa nenhum saudosismo do Estado que se propôs onipresente na América Latina durante décadas. Ao contrário, entendemos que o “enxugamento” do Estado ocorrido a partir da década de 1980 fez com que uma nova postura estatal surgisse – não um Estado fraco, mas um Estado menor e por isso mais ativo e importante. O Mercosul representa um dos novos papéis a ser assumido pelo Estado Nacional. Uma vez fazendo parte de um efetivo bloco econômico, os países-membros podem ter sua soberania garantida e se lançar no cenário internacional de maneira menos desigual, fazendo com que, em alguns casos, medidas internacionais atendam interesses nacionais específicos. No caso do Brasil, percebemos que, através e por causa do Mercosul, o país tem condições de alargar seu leque de relações com os países-membros do bloco, com outros países através de relações bilaterais e trilaterais, com outros blocos econômicos, e até mesmo com a possível constituição hemisférica – a Alca. Além disso, o país, em virtude de seu posicionamento privilegiado no Mercosul (é importante atentarmos para o fato de que a disputa de poder que caracteriza o cenário internacional se mantém também nas relações intra-bloco, apesar das necessárias relações de cooperação) estabelece um outro tipo de diálogo com as instituições mundiais, mudando o teor desses diálogos, diminuindo o fosso existente entre as posturas internacionais e os interesses do país e, em alguns casos, conquistando vitórias que, anos atrás seriam improváveis.

Em suma, não vislumbramos uma crise do Estado Nacional e sim o esgotamento, a superação de um modelo de Estado que, ou atuava quase exclusivamente com políticas protecionistas e visando o mercado interno, ou abria-se ao mercado externo sem considerar a realidade local e regional em que o país estava inserido. Trata-se, portanto, de apontar quais os novos papéis que o Estado-nação deve assumir para que saia fortalecido e para que possa inserir o país no novo contexto mundial, preservando seus interesses particulares e portanto, garantindo um

melhor nível de vida para a população. É a partir desse pressuposto que salientamos a importância do regionalismo – uma importância não só econômica mais também, e talvez primeiramente política.

É neste aspecto que reafirmamos nossa tese de que o Regionalismo, para além de uma exigência da globalização neoliberal, consolida-se enquanto uma resposta crítica a este processo, podendo fortalecer o poder do Estado Nacional dos países-membros ao assumirem este novo papel, qual seja: o de participante ativo de um bloco regional. Em outras palavras, ao fazer parte de um efetivo bloco regional, como o Mercosul, por exemplo, os Estados Nacionais dos países-membros podem aumentar seu poder político individual e negociar no cenário externo de maneira mais ativa, buscando uma inserção mais equitativa dos respectivos países nas negociações internacionais, gerando assim, mais desenvolvimento interno e, conseqüentemente, um melhor nível de vida às suas populações.

Buscamos mostrar que, além de negociações no cenário externo através do Mercosul, o Estado Nacional do Brasil – *exatamente por estar fortalecido politicamente pela liderança que ocupa no bloco* – pode ter mais poder de ação para negociar individualmente com os outros vários atores que se apresentam no contexto internacional. Esta atuação mais ativa do país pode fazer com que algumas decisões internacionais atendam interesses domésticos específicos do Brasil gerando relações menos assimétricas e mais equitativas no que diz respeito ao interesse nacional.

Portanto, nosso trabalho defende a grande importância que a política e o Estado Nacional possuem na condução dos processos econômicos nacionais, regionais e mundiais e mostra que, através do regionalismo, os Estados podem ter seu poder político fortalecido, sua soberania assegurada e seu desenvolvimento garantido.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, J. A. G. *O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais*. MOISÉS, J. A. (org.) **O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ALMEIDA, P. R. **Dez Anos de Mercosul: uma visão brasileira**. In: *www.pralmeida.org*. Artigo preparado para o Anuário do GEDIM (Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul), 2001.
- _____ **Ideologia da política externa: sete teses idealistas**. In: *Correio Internacional* – *www.relnet.com.br*
- _____ **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco, 1999.
- _____ *O Mercosul e a Alca na Perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação*. CINTRA, M., CARDIM, C. H.(orgs.) **Seminário O Brasil e a Alca**. Brasília: Câmara dos Deputados/IPRI, 2002.
- _____ *Mercosul e Alca na perspectiva brasileira: alternativas excludentes?*. LIMA, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.
- AMARAL JR. A. do. *Mercosul - Questões Políticas e Institucionais*. **Mercosul: Desafios a Vencer**. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, São Paulo: 1994.
- AMIN, S. **El eurocentrismo: crítica de una ideología**. México: Siglo Veintiuno, 1989.
- AMORIM, C. **A Alca possível**. *Palavra Internacional do Brasil* – Editora Relnet-*www.relnet.com.br* - 14/07/2003.
- ANDERSON, P. **O Fim da História – de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- ARISTÓTELES **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARON, R. *O que é uma teoria das relações internacionais*. **Estudos Políticos**, Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

- _____ **Paz e Guerra entre as Nações.** Brasília; UnB, 1979.
- ARRAES, V. C. **Um papel para o Estado nas relações internacionais?** *Correio Internacional.* www.relnet.com.br
- ARRIGHI, G. **O Longo Século XX.** Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/Editora Unesp, 1996.
- ATKINS, G. P. **América Latina en el Sistema Político Internacional.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- AYERBE, L. F. **Neoliberalismo e Política Externa na América Latina.** São Paulo: UNESP, 1998.
- BANCO MUNDIAL **Conhecimento para o Desenvolvimento.** Relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1998/1999.
- _____ **No limiar do século XXI.** Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1999/2000.
- BARBOSA, R. A. **O Impacto da Alca sobre o Mercosul.** *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XIII, nº 67, abril, maio, junho de 2001.
- _____ **A integração regional e o Mercosul.** *Revista Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, vol. 1, n.2, 1992.
- _____ **América Latina em Perspectiva: a integração regional da retórica à realidade.** São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- BARBOSA, R. A., PANELLI CÉSAR, L. F. **A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: O Esforço Brasileiro.** FONSECA JÚNIOR, G., NABUCO DE CASTRO, S. H. (orgs.) **Temas de Política Externa Brasileira II**, vol. 1, São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BARKIN, J. S., CRONIN, B. **The state and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations.** *Revista International Organization*, v. 48, nº 1, 1994.
- BARNABÉ, I. R. **As possibilidades da (s) democracia (s).** *Revista Cadernos de Campo*, nº 7. Unesp – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – Pós-graduação em Sociologia, 2001.

Mercosul: Estado-Nação e Política Regional. Revista de Administração & Sociedade. Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão da Opec. Ano 1, v.1, 2000.

BASTOS, S. *União Européia: entre os egoísmos nacionais e a grande discussão constitucional. Cadernos Adenauer – União Européia: transtornos e alcance da integração regional. Ano II, n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001.*

BAUMANN, R. *A geopolítica da Integração na América Latina – uma perspectiva sul-americana. LIMA, M. C. (org.) O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial. São Paulo: Cortez, 2001.*

BEÇAK, P. *Mercosul – uma experiência de integração regional. São Paulo: Contexto, 2000.*

BECK, U. *O que é Globalização? - equívocos do Globalismo, respostas à Globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.*

BEDIM, G. A. *Paradigmas das relações internacionais: idealismo – realismo – dependência – interdependência. Ijuí: Unijuí, 2000.*

BELLUZZO, L. G. M. *Globalização e Estado Nacional. In: www.mhd.org/artigos/belluzzo_globaliza.html*

BERNAL-MEZA, R. *América del Sur en el Sistema Mundial Hacia el Siglo XXI. In: LIMA, M. C. (org.) O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial. São Paulo: Cortez, 2001.*

BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política – a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.*

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. *Dicionário de Política. V. 1 e 2. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado, 2000.*

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reconstruindo um novo Estado na América Latina. Texto para discussão, nº 24. Brasília: ENAP, 1998.*

BULL, H. *A Sociedade Anárquica – um estudo da ordem na política mundial. Brasília/São Paulo: UnB,IPRI/Imprensa Oficial do Estado, 2002.*

CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des) Ordem Internacional**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1995.

_____ **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Unesp, 2000.

CAPPA, J. *A Política Econômica dos Anos 90: Transformações Estruturais com Estagnação e Vulnerabilidade no Mercado Financeiro Internacional*. **Revista Cadernos da FACECA**, v.9, nº 2, julho/dezembro, 2000. Puc Campinas.

CARDOSO, F. H. **Discurso de 26 de outubro de 2001 na Conferência sobre a Transição e Consolidação Democrática**. *Palavra Internacional do Brasil* - www.relnet.com.br

_____ *O Estado na América Latina*. PINHEIRO, P. S. (coord.) **O Estado na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

_____ *Ontem, hoje e amanhã*. **Revista Exame**, 15 de maio de 2002.

CASELLA, P. B. *Instituições do Mercosul*. **Estudos de Integração**, v. 14, Senado Federal, 1997.

_____ **Mercosul – exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)**. São Paulo: LTR, 1996.

CHALOULT, Y. *Relações Mercosul, Alcsa, Alca e papel do Estado*. CHALOULT, Y., ALMEIDA, P. R. (orgs.) **Mercosul, Nafta e Alca – a dimensão social**, São Paulo: LTr, 1999.

CHALOULT, Y. e ALMEIDA, P.R. (orgs.) **Mercosul, Nafta e Alca – a Dimensão Social**. São Paulo: LTr, 1999.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CIMEIRA - Declaração do Rio de Janeiro. **Jornal O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 jun. 1999.

CINTRA, M. e CARDIM, C. H. (org.) **Seminário o Brasil e a Alca**. Brasília: Câmara dos Deputados/IPRI, 2002.

COGGIOLA, O. (org.) **Segunda Guerra Mundial – um balanço histórico**. São Paulo: Xamã, 1995.

- COLEÇÃO DE ATOS INTERNACIONAIS, Nº 236. **Convenção sobre o Fundo Monetário Internacional e Convenção sobre o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento entre o Brasil e Diversos Países.** Ministério das Relações Exteriores: Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1947.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa Brasileira de 1988.** Brasília: Senado Federal, 2000.
- CRINITI ALVES, R. J. **O Processo de Institucionalização do Mercosul – a consolidação de uma nova arquitetura institucional para o Cone Sul.** Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2002.
- D'ARCY, F. *Considerações sobre a União Européia para servir nas reflexões sobre o Mercosul.* LIMA, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial.** São Paulo: Cortez, 2001.
-
- Transformações dos Estados Europeus e Construção Européia.** Texto base para o curso de pós-graduação em Sociologia, Unesp-Araraquara, 1998.(mimeo).
- DAHRENDORF, R. **Após 1989 – Moral, Revolução e Sociedade Civil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- DREIFUSS, R. A. **A Época das Perplexidades – mundialização, globalização e planetarização: novos desafios.** Petrópolis: Vozes, 1996.
- DRISCOLL, D. D. **Qué es el Fondo Monetario Internacional?** Washington: International Monetary Fund, 1998.
- DURANT, W. **História da Filosofia – vida e idéia dos grandes filósofos.** 10ª ed. São Paulo: Nacional, 1959.
- DUROSELLE, J.B. **Todo Império Perecerá – teoria das Relações Internacionais** São Paulo/Brasília: UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- FERREIRA CRUZ, C., ZEETANO CHAHAD, J. P. *O Mercosul e a Integração Econômica Regional: Estágio Atual da Área de Trabalho.* VIGEVANI, T., LORENZETTI, J. (coords.) **Globalização e Integração Regional: atitudes sindicais e impactos sociais.** São Paulo: LTr, 1998.
- FERRER, A. **Historia de la globalización.** México (FCE), 1996.

- FIORI, J. L. *O cosmopolismo de cócoras*. **Revista Estudos Avançados**, v.14, n.39, maio/agosto, 2000.
- FIUZA DE MELLO, A. **Marx e a Globalização do Capitalismo**. Tese de Doutorado, Unicamp/SP, 1998.
- FLORES, M. C. *Qual Estado? Texto para discussão*, nº 10. Brasília: ENAP, 1996.
- FONSECA JÚNIOR, G. *Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares)*. **Revista Contexto Internacional**, ano 6, nº 11, janeiro-junho, 1990.
- FONSECA JÚNIOR, G., NABUCO DE CASTRO, S. H. (orgs.) **Temas de Política Externa Brasileira II**, vol. 1 e 2. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FREITAS JR. A. R. **Globalização, Mercosul e Crise do Estado-Nação - Perspectivas para o Direito numa sociedade em mudança**. São Paulo: LTr, 1997.
- FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. São Paulo: Rocco, 1992.
- FURTADO, C. **Os Ares do Mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- GALVÃO DE ALMEIDA, F. *Reforma do Estado como fator favorável ao processo de integração*. SALAZAR P. BRANDÃO, A., VALLS PEREIRA, L. (orgs.) **Mercosul - Perspectivas da Integração**. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- GARCIA JÚNIOR, A. A. **Mercosul hoje: novos e difíceis caminhos**. São Paulo: LTr, 1998.
- GARCIA, E. V. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo/Brasília: Alfa-Omega/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- GIRALDO, C., NORA, O. *Hegemonia do Capital Financeiro e Política Econômica na América Latina*. **Revista Contexto Internacional**, v. 20, nº 2, julho/dezembro/1998.
- GONÇALVES, R. **O Brasil e o Comércio Internacional – transformação e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000.

- GORENDER, J. *Estratégias dos Estados nacionais diante do processo de globalização*. **Revista Estudos Avançados**, n. 25, setembro/dezembro, 1995.
- _____. *Desafios para uma força social emergente*. **Revista Estudos Avançados**, v.14, n.39, maio/agosto, 2000.
- GRAMSCI, A. **A Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel – as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&M, 2000.
- GUEDES DE OLIVEIRA, M. A. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.
- GUEROT, U. *A situação da integração europeia: entre a reforma institucional e a ampliação rumo à Europa Central e Oriental*. **Cadernos Adenauer – União Europeia: transtornos e alcance da integração regional**. Ano II, n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001.
- GUIMARÃES REIS, F. *O Brasil e a América Latina*. FONSECA JÚNIOR, G., NABUCO DE CASTRO, S. H. (org.) **Temas de Política Externa Brasileira II**, v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- GUIMARÃES, S. P. *A Alca e o Fim do Mercosul*. _____ (org.) **Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999.
- HARRINGTON, A. *O Brasil diz Não*. **Revista Veja**, 06 de setembro de 2000.
- HERZ, M. *Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, nº 2, 1997.
- HILLCOAT, G. *El Relacionamento Externo del Mercosur: Avances y Perspectivas. Escenarios de la Integración regional en las Américas*. Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela, 1999. (mimeo)
- HIRST, P., THOMPSON, G. **Globalização em Questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOBBS, T. **Leviatã ou A Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Ícone, 2000.

- HOBBSBAWM, E. Entrevista cedida ao New York Times em. 14 de abril de 2002.
In: www.cut.org.br/informacut/103.htm
- HOCHSTETLER, K., CLARK, A. M., FRIEDMAN, E. J. *Sovereignty in the Balance: Claims and Bargains at the UN Conferences on the Environment, Human Rights, and Women*. **International Studies Quarterly**, n. 44. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.
- HUNTINGTON, S. **O Choque das Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.
- HURRELL, A. *Regionalism in Theoretical Perspective*. FAWCETT, L., HURRELL, A. **Regionalism in World Politics – regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- IANNI, O. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- _____. **Teorias da Globalização**. São Paulo: BCD União de Editoras S/A, 1996.
- _____. *Globalização e crise do Estado-Nação*. **Revista Estudos de Sociologia**, ano 3, nº 6 – 1º semestre de 1999.
- JESSOP, B. *A globalização e o Estado Nacional*. **Revista Crítica Marxista**, n.º 7, 1998. Tradução de Décio Saes.
- JOSPIN, L. **Jornal Folha de S. Paulo**, 10 de janeiro de 1999. Entrevista traduzida por Mariana Sgarioni.
- KANT, I. **Textos Seletos**. 2 ed. BUZZI, A. R., BOFF, L. (coord.). Petrópolis: Vozes, 1985.
- KAPSTEIN, E. B. *Is realism dead? The domestic sources of international politics*. **Revista International Organization**, v. 49, nº 4, 1995.
- KEOHANE, R. O. *Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica*. MOISÉS, J. A. (org.) **O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/USP, 1992.
- _____. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

- KEOHANE, R. O., NYE, J. **Power and Independence – World Politics in Transition**. Boston: Little Brown and Company, 1989.
- KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.
- KISSINGER, H. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1997.
- LAFER, C. **Mudam-se os Tempos – Diplomacia Brasileira 2001-2002**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.
- _____. *Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil*. **Política Internacional**, n. 1, 1992-93.
- _____. *Sentido Estratégico do Mercosul*. **Mercosul: Desafios a Vencer**. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais. São Paulo: 1994.
- LAHUERTA, M. *Estado Nacional: dissolução ou reinvenção*. **Revista Estudos de Sociologia**, ano 3, nº 6 – 1º semestre de 1999.
- LAVAGNA, R. *Os desafios do Mercosul*. **Relnet – Carta Mercosul nº8 – 04** de abril de 2002.
- LEBRUN, G. **O que é Poder** (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LIMA, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.
- LOCKE, J. **Carta acerca da tolerância; Segundo Tratado sobre o governo, Ensaio acerca do entendimento humano**. (Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LUXEMBURGO, R. **Introduction à l'économie politique**. Paris: Éditiones Anthoropos Paris, 1969.
- MABEL LAREDO, I. *Globalización – Fragmentación – Regionalización*. LIMA, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

- MAGNOLI, D. **Para entender o Mercosul**. São Paulo: Moderna, 1995.
- MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Cultrix, 2000.
- MARIANO, K. L. P. **A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho – 10 no Mercosul**. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp, 2001.
- MARQUES, R. M. *Globalização e Estados Nacionais*. **Revista Crítica Marxista**, v.1, n° 3, 1996.
- MARTINS, L. *Alca: uma pauta para discussão*. **Revista Política Externa**, v.5/6, n. 4/1, p. 27-74. São Paulo, março/agosto, 1997.
- MARX, K., ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista**, Coleção Clássicos do Pensamento Político, 3ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
- MEDEIROS, M. A. *Soberania, integração regional e ultraperiferia. As Índias Ocidentais Francesas: independência ou autonomia?* LIMA, M. C. (org.) **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.
- MIYAMOTO, S. *O Ideário da Paz em um Mundo Conflituoso*. BEDIM, G. A. (org.) **Paradigmas das Relações Internacionais: realismo-idealismo-dependência-interdependência**. Ijuí: Unijuí, 2000.
- _____ *O Mercosul e a Segurança Regional – uma agenda comum?*
Revista São Paulo em Perspectiva, n.16, v.1, 2002.
- MOISÉS, J. A. (org.) **O Futuro do Brasil: a América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/USP, 1992.
- MONTESQUIEU, C. S. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORGENTHAU, H. **Politics Among Nations**. New York: A. Knopf, 1957
- MUNÓS, H. **A Nova Política Internacional**. São Paulo: Alfa Omega, 1996.
- NOGUEIRA BATISTA JR., P. *Mitos da Globalização*. **Revista Estudos Avançados**, v. 12, n. 32, 1998.
- NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política - idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- _____ **Em Defesa da Política.** São Paulo: Senac, 2001.
- NYE J. **Bound to Lead – the changing nature of American power.** New York: Basic books, 1990.
- OHMAE, K. **O Fim do Estado Nação: a Ascensão das Economias Regionais.** Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, M. O. *Paradigma da Dependência.* BEDIM, G. A. (org.) **Paradigmas das relações internacionais: idealismo – realismo – dependência – interdependência,** 2000.
- _____ **Relações Internacionais – estudos de introdução.** Curitiba: Juruá, 2001.
- OMAN, C. *Globalização e Regionalização: Implicações para os países em desenvolvimento.* **Revista Brasileira de Comércio Exterior,** 1993.
- ONUKEI, J. **As Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999).** Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 2002.
- _____ **O Governo e o Empresariado Argentino: a percepção política do Mercosul.** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 1996.
- _____ *Para onde caminha o Mercosul.* **Revista Múltipla,** nº 6. Brasília, julho de 1999.
- PARENTE DE MELLO, I. *A Inserção do Mercosul na Economia Mundial.* SALAZAR P.BRANDÃO, A., VALLS PEREIRA, L. (orgs.) **Mercosul - Perspectivas da Integração.** 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- PEÑA, F. *Mercosul: análises e tendências.* **Revista Política Externa,** v.10, nº1, junho-julho-agosto, 2001.
- PEREIRA, L. C. R. **Ensaio sobre a Responsabilidade Internacional do Estado e suas Conseqüências no Direito Internacional (a saga da Responsabilidade do Estado).** São Paulo: LTr, 2000.

- PEREIRA, L. V. *O Projeto Mercosul: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial? Mercosul, Integração na América Latina e relações com a Comunidade Européia*. Programa de Pesquisa e Formação Sindical – IRES-CGIL/Desep-Cut. São Paulo: Cajá, 1993.
- PINHEIRO, P. S. (coord.) *O Estado na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- PLATÃO. *A República*. 4 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- POULANTZAS, N. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- PRAXEDES, W. e PILETTI, N. *O Mercosul e a Sociedade Global*. São Paulo: Ática, 1999.
- PRESSER, M. F. *Abertura Externa e Integração Regional: o caso do Mercosul. Mercosul, Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia*. Programa de Pesquisa e Formação Sindical IRES-CGIL/DESEP-CUT. São Paulo: Cajá, 1993.
- REALE, M. *Política de ontem e de hoje*. São Paulo: Saraiva, 1978.
- RENOUVIN, P., DUROSELLE, J. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.
- ROLLINAT, R. *Teorias da integração monetária e mecanismos da unificação das moedas: uma comparação Europa/América Latina*. *Revista Contexto Internacional*, v. 20, nº1 janeiro/junho, 1998.
- ROSECRANCE, R. *The Rise of the Trading State – Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- ROUQUIÉ, A. *O Extremo Ocidente – introdução à América Latina*. São Paulo: Edusp, 1992.
- ROUSSEAU, J. J. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SADER, E. *Século XX: uma biografia não autorizada*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

SAGASTI, F. R., ARÉVALO, G. *A América Latina na nova ordem global fracionada*. VELLOSO, J. P. R., MARTINS, L. (coords.) **A Nova Ordem Mundial em Questão**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

SALAZAR P. BRANDÃO, A., VALLS PEREIRA, L. (orgs.) **Mercosul – Perspectivas de Integração**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SANTO AGOSTINHO. *Confissões*. **Coleção Os Pensadores**, v. 6, Ed. Victor Civita, 1973.

SANTOS NEVES, C. A. *A América do Sul e os blocos emergentes*. VELLOSO, J. P. R., MARTINS, L. (coords.) **A Nova Ordem Mundial em Questão**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. *Seleção de Textos*. **Coleção Os Pensadores**. Ed. Victor Civita, 1973.

SARAIVA, J. F. S. *A Agonia Européia e a Geração da Nova Ordem Internacional (1939-1947)*. _____ (org.) **Relações Internacionais Contemporâneas – da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SATO, E. *Inserção Internacional do Brasil: potenciais e limitações*. **Cadernos Adenauer 2 – O Brasil no Cenário Internacional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

_____ **O Estado como Ator nas Relações Internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão**. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro/1998.

_____ **O Papel Estabilizador dos Países Periféricos na Ordem Internacional: percepções e perspectivas**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 1997.

SEITENFUS, R. *A Cooperação Argentino-Brasileira: Significado e Perspectivas*. **Revista Lua Nova**, n. 18, 1989.

_____ *Considerações sobre o Mercosul*. **Revista Estudos Avançados**, n.16, setembro/dezembro, 1992.

SEIXAS CORRÊA, L. F. *O Mercosul e o teste de Rorschach*. **Jornal Folha de S. Paulo**, 19 de junho de 2001.

- SERRA, J. *Palestra*. CINTRA, M., CARDIM, C. H. (orgs.) **Seminário O Brasil e a Alca**. Brasília: Câmara dos Deputados/IPRI, 2002.
- SINGER, P. **América do Sul: 2006 – da Geografia à História**. www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?
- _____ *Globalização Positiva e Globalização Negativa: a diferença é o Estado*. **Revista Novos Estudos Cebrap**, nº 48, julho, 1997.
- SMITH, A. *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. **Coleção Os Pensadores**, v. 28. Ed. Victor Civita, 1974.
- SONNTAG, H. R. **América do Sul Rumo ao Ano 2006**. www.relnet.com.br/pgn/ipri/lasso?
- SOUZA, A. M. **Estado e Dependência no Brasil (1889-1930)**. São Paulo: Annablume, 2001.
- STRENGER, I. **Relações Internacionais**. São Paulo: LTr, 1998.
- STUART, A. M. **Regionalismo e Democracia: uma construção possível**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP. São Paulo, 2002.
- TAVARES, M. C. *Globalização e o Estado Nacional*. **Jornal Folha de S. Paulo**, 12/10/1997.
- TOURAINÉ, A. *Uma resistência possível*. **Jornal Folha de S. Paulo/Caderno Mais**, 3 de junho de 2001.
- TRATATO de Assunção, 1991.
- VALLS PEREIRA, L. *O Projeto Mercosul: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial? Mercosul, Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Européia*. Programa de Pesquisa e Formação Sindical IRES-CGIL/DESEP-CUT. São Paulo: Cajá, 1993.
- VAZ, A. C. **Cooperação, Integração e Processo Negociador – a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2000.
- VELLOSO, J. P. R. e MARTINS, L. (coords.) **A Nova Ordem Mundial em Questão**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

- VELLOSO, J. P. R. **Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica.** Rio de Janeiro: J. Olympio, 1995.
- VIGEVANI, T. **Mercosul - Impactos para Trabalhadores e Sindicatos.** São Paulo: LTr, 1998.
- VIGEVANI, T. E MARIANO, K.L.P. *A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): influência no processo decisório.* **Revista Contexto Internacional**, v.19, nº2 julho/dezembro, 1997.
- VIGNALI, H. A. *O Atributo da Soberania.* **Estudos da Integração**, v.9 Senado Federal, 1996.
- VILAS, C. M. *Seis idéias falsas sobre a globalização.* **Revista Estudos de Sociologia**, ano 3, nº 6 – 1º semestre de 1999.
- VIZENTINI, P. F. **Alca: A Área de Livre Comércio das Américas.** www.ilea.ufrgs.br/nerint/arquivoartigos/content390/content390_1/artigo/rtf
- _____ **Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula.** São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** São Paulo: Enio Matheus Guazzelli & Cia, 1994.
- WEFFORT, F. C. **Os Clássicos da Política.** v. 1 e 2. São Paulo: Ática, 1997.
- WERNECK VIANNA, L. *Globalização e República.* **Revista Estudos de Sociologia**, ano 3, nº 6 – 1º semestre de 1999.
- WOLF, M. *Will the Nation-State survive globalization?* **Revista Foreign Affairs**, v.80, nº 1. Janeiro/fevereiro, 2001.
- WORLD BANK **Annual Report**, 1999.
- _____ **The State in a changing world.** World Development Report, 1997.
- ZEPERNICK, R. *O Euro: experiências e perspectivas de integração.* **Cadernos Adenauer – União Européia: transtornos e alcance da integração regional.** Ano II, n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001.