

A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCOSUL. Luana Goveia, Augusto Zanetti. – Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Campus de Franca.

As instituições do Mercosul são o elemento central para o entendimento de todo o processo de integração e representam sua capacidade de responder às adversidades bem como às novas demandas. A dinâmica institucional reflete as formulações de decisões internas e externas dos Estados membros em relação à integração.

A hipótese central assenta-se em que a origem estatal-burocrática das negociações tem resultado numa estrutura institucional intergovernamental que dificulta tanto uma efetiva participação técnica quanto a incorporação de novos atores, internos (como os sociais) e externos (como os países), o que pode objetar a consolidação de uma verdadeira integração de mercados. A análise da presente pesquisa segue a linha do desenvolvimento institucional ao longo de 15 anos do processo, de 1991 até o início de 2006, acompanhando os objetivos iniciais do Tratado de Assunção, passando pelas modificações incorporadas com o Protocolo de Ouro Preto, o qual deu um caráter permanente às instituições, que, todavia, continuaram com características e alcances de caráter transitório, as quais são percebidas quando se leva em consideração que o Mercosul é classificado como uma união aduaneira incompleta, já que não possui uma tarifa externa comum definida, estando ainda longe de alcançar o objetivo principal do Tratado inicial, que é a formação de um mercado comum.

Hoje, o Mercosul está mergulhado em impasses, advindos principalmente das grandes divergências estruturais entre seus sócios, refletidas nos constantes desentendimentos políticos nas negociações. Além disso, seu caráter intergovernamental limita a participação dos atores sociais, diretamente afetados pela integração, dificultando assim um relacionamento de interesses mais comprometidos e harmônicos com um efetivo desenvolvimento econômico-social.

Deste modo, o objetivo principal é analisar como a estrutura institucional do Mercosul evoluiu no sentido de melhorar o entendimento entre seus membros, bem como seu esforço em dar voz aos atores privados; e se consegue acompanhar as demandas de uma mais profunda integração, que são cada vez mais complexas e exigem uma maior convergência entre seus principais atores.

O objeto está em como a estrutura institucional exerce influência sobre o processo, bem como é afetada pelas características internas dos Estados partes, é um jogo de influências mútuas que, pela grande divergência interna e de interesses entre seus membros, resulta em um órgão de pouca efetividade.

Através do método dedutivo, analisar-se-á a viabilidade de um processo de integração na América Latina, o Mercosul, a partir da idéia de regionalismo como um patamar da globalização e necessário para uma melhor participação, tanto econômica quanto política, na arena internacional mundializada do mesmo. Segundo Kaplan, “explica-se um acontecimento subordinando-o a leis gerais, isto é, mostrando que ocorreu de acordo com essas leis, em razão de haverem manifestado certas condições antecedentes¹”.

De acordo com o referido método, a partir de dados particulares verificados, faz-se uma relação com uma proposição mais geral, pois, a necessidade de explicação não está nas premissas, mas, ao contrário, na relação entre as mesmas e a conclusão. O regionalismo, seguindo este trabalho uma de suas manifestações, o Mercosul, é justificado pela globalização e necessidade de os países se unirem em blocos em busca de maiores mercados e melhor inserção internacional; ao mesmo tempo que justifica esse maior contato e flexibilidade de fronteiras entre os países.

Com o método histórico² é possível analisar a evolução do sistema internacional dentro do regime capitalista, tal como a questão do desenvolvimento de seus diversos países. A presente pesquisa atenta

¹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI. *Metodologia Científica*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 69

² Segundo Duroselle, “o que conta não são apenas os acontecimentos, mas também a evolução, a corrente, indispensável para constatar as continuidades, as criações e a eventual existência de regularidades”. In: DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*: teoria das relações internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 24

para a configuração do cenário internacional quando os países da América Latina deram voz ao pensamento integracionista, com o surgimento da ALALC. Estuda suas falhas internas e as mudanças no cenário externo que levaram à formação da Aladi, já consolidada com vistas na atual dinâmica interdependente dos países, e na impossibilidade de uma união profunda e rápida entre nações tão diferentes e debilitadas economicamente, como as da região estudada. Posteriormente, analisa os antecedentes da integração, com base na aproximação bilateral Brasil-Argentina, suas motivações iniciais, até a conformação quadripartite do Acordo com a adesão do Paraguai e do Uruguai. Fatores internos dos países; regionais e internacionais são justapostos e analisados como partes de uma mesma e dinâmica situação.

Os materiais analisados resumem-se a livros e artigos acadêmicos, bem como a artigos encontrados na Internet referentes a assuntos mais atuais relacionados ao processo integrativo, e também os que refletem a voz do setor social da integração, como os sindicatos.

Na década de 1980, o contexto regional era de instabilidade política por ser um período caracterizado pela volta das democracias na região¹ com os presidentes Sarney e Alfonsín, vindos de uma experiência militar e autoritária, e que viam nesse estreitamento de cooperação entre os dois países, Brasil e Argentina, a possibilidade de defesa da democracia no novo contexto; e também de instabilidade econômica, refletida na complicada crise da dívida externa. Tal período não começou favoravelmente para os projetos de integração, já que as principais preocupações centravam-se na emergência dos governos democráticos com uma conjuntura antiintegracionista, quando 30% das exportações (receitas advindas destas) iam para a dívida, a geração de megasuperávits atingida principalmente por contração das importações, a queda na taxa de investimentos, a desordem macroeconômica, a instabilidade de preços, a flutuação da taxa cambial e a perda de competitividade por atraso tecnológico⁴.

Por todos esses motivos, inaugura-se uma nova fase no relacionamento Brasil – Argentina. Ambos os países partem de costumes históricos voltados ao enfrentamento, para tentar, então, o entendimento visando ao desenvolvimento econômico-social e a conseqüente melhor inserção internacional da região. Expressam a vontade da criação de uma área de livre comércio e, para tanto, criam uma Comissão Mista de Alto Nível, guiada pelos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países, e integrada por representantes governamentais de outros campos e por setores privados dos países membros, com a finalidade de propor programas voltados ao objetivo da integração econômica.

O avanço nas negociações por si próprio passa a exigir mais complexidade na estrutura institucional, com a conseqüente necessidade de maior participação dos atores envolvidos no processo, mesmo com a tendência da centralização das decisões nos altos órgãos políticos de cada Estado membro. Isto é notado em todo o andamento do processo, mesmo depois de este tornar-se quadripartite e, ao mesmo tempo, sempre os setores privados e a sociedade buscando por uma maior participação.

Em 26 de março de 1991, como conseqüência das negociações precedentes, os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que significou uma reafirmação dos objetivos acordados anteriormente, porém agora com maior complexidade e importância. O Tratado de Assunção passa, então, a reger as relações econômico-comerciais entre os quatro países membros rumo à conformação de um mercado comum. Ele inicia o chamado Período de Transição, buscando uma coordenação das relações, inclusive econômico-comerciais, entre seus membros, em vista do aumento do intercâmbio comercial e da eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias até dezembro de 1994, quando, então, entraria em vigor uma tarifa externa comum (TEC), dando à integração primeiro o formato de uma união aduaneira, e continuando com o andamento do processo até o estabelecimento de um verdadeiro mercado comum.

As tarefas iniciais do Tratado concentravam-se na eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intrazonal, na identificação das assimetrias setoriais e institucionais que objetavam a fluidez no intercâmbio e na harmonização das regras legais e administrativas que dificultavam a

¹ ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação. In: A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional. *Debate*. Konrad Adenauer. São Paulo, n. 14, 1997. p. 3

⁴ MARIANO, Marcelo Passini. *A Estrutura Institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 44

liberdade do comércio, e na adoção de regulamentos comuns para facilitar a consecução da conformação da união aduaneira até dezembro de 1994⁵. Neste marco, a estrutura institucional passa por uma ramificação, tornando-se mais complexa tanto em suas funções, como na composição dos seus atores, para atender ao aprofundamento da integração quadripartite. Para a administração e a execução do presente Tratado e dos seus Acordos, Protocolos e decisões que o mesmo propicia, estão a cargo os seguintes órgãos criados pelo mesmo, que são, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC)⁶.

O Conselho é o órgão superior do Tratado, responsável pela condução política e pela tomada de decisões do mesmo, em vista de assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição do Mercado Comum. Encontra-se integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados Partes. Já o Grupo é o órgão executivo do Mercado Comum, tem como integrantes membros dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou seus equivalentes), e dos Bancos Centrais dos quatro países. Sua coordenação fica a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores. Tem faculdade de iniciativa, com as seguintes funções: tomar providências para o cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho e dos dispositivos gerais para o andamento do processo; propor medidas para assegurar as liberalizações tarifárias, não-tarifárias e a coordenação de políticas macroeconômicas. O Grupo pode constituir os Subgrupos de Trabalho para ajudar no cumprimento de seus objetivos. Para tanto, ao propor e elaborar medidas, pode convocar representantes de outros órgãos da administração pública e do setor privado⁷. O setor privado poderia participar das negociações nos Subgrupos, mas não possuía o poder de decidir no âmbito dos mesmos.

Como se nota, não foi criado, inicialmente, um Subgrupo para as questões sociais, ficando latente que tal grupo não teria representação alguma no processo, mesmo sofrendo diretamente as consequências do mesmo. Isso provocou, pelas forças sociais, uma atitude reativa com relação à integração, ou seja, a mobilização se deu em virtude do possível efeito negativo que a integração poderia surtir na sociedade. Posteriormente, depois de levantadas as questões com os possíveis problemas sociais, inclusive trabalhistas, que poderiam vir a ser causados pela integração, conseguiu-se, com a mobilização das centrais sindicais e dos Ministérios do Trabalho dos países membros, a formação do Subgrupo de Trabalho Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT11)⁸, o qual, mesmo com caráter meramente consultivo como os outros, já significou um grande avanço na agenda social.

No final do período anteriormente analisado, em dezembro de 1994, como previsto no Artigo 18 do Tratado de Assunção, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto (POP), o qual completaria o citado Tratado no que se refere à estrutura institucional, atribuições específicas dos órgãos e sistema de adoção de decisões⁹.

O POP deixa intacto os princípios e objetivos do Tratado de Assunção, os quais buscam a constituição de um mercado comum sobre a reciprocidade de direitos e obrigações entre seus membros. A qualificação de “adicional” ao Protocolo indica que o mesmo é um instrumento vinculado ao Tratado, nem superior, nem inferior, mantendo o pensamento inicial, e com ambas as disposições coerentes para assegurar sua eficácia jurídica¹⁰.

A estrutura institucional, de acordo com o POP, é composta por dois organismos de caráter decisório e intergovernamental, o Conselho Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, mantidos do Tratado de Assunção, e agora com mais especificações; e três de caráter consultivo, a Comissão de

⁵ GARNELO, Vicente. Evolución Institucional y jurídica del Mercosur. *Documento de Divulgación* 3. Intal. Buenos Aires, v.11, 1998. p. 3

⁶ Artigo 9 do Tratado de Assunção.

⁷ Artigos 9, 10, 11, 12, 13 e 14 do Tratado de Assunção.

⁸ VEIGA; VIGEVANI *apud* MARIANO p. 59

⁹ BIZZOZERO, Lincoln; VERA, Tabaré. De Asunción a Ouro Preto: definiciones y estrategias en la construcción del Mercosur. *Departamento de Economía*. Documento nº 1/95. Montevideo: Universidad de la Republica; Facultad de Ciencias Sociales, 1995. p.10

¹⁰ Ibidem, p. 74

Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Há a também a Secretaria do Mercosul (SAM), definida como um órgão de apoio¹¹.

Esta nova etapa, como mais aprofundada e dinâmica, visto que visava a abranger todas as esferas de confluência entre os sócios, ou seja, econômicas, políticas, comerciais e sociais, deu mais voz ao setor privado na participação das negociações. Mesmo que tal participação seja de caráter meramente consultivo e somente durante as negociações prévias de determinados assuntos específicos de alguns setores, tendo em vista que as deliberações finais são posteriormente encaminhadas às altas instâncias políticas intergovernamentais com competência decisória. Porém, mesmo assim, já significa um avanço para este setor, ainda mais tendo em vista a forte centralização política de todo o processo desde o seu início, bem como a tendência à manutenção do modelo intergovernamental.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. 2.ed. São Paulo: LTr, 1998.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação. In: *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. Debate. Konrad Adenauer. São Paulo, n. 14, 1997.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.
- BIZZOZERO, Lincoln; VERA, Tabaré. De Asunción a Ouro Preto: definiciones y estrategias en la construcción del Mercosur. *Departamento de Economía*. Documento nº 1/95. Montevideo: Universidad de la Republica; Facultad de Ciencias Sociales, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTI, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.
- GARNELO, Vicente. Evolución Institucional y jurídica del Mercosur. *Documento de Divulgación* 3. Intal. Buenos Aires, v.11, 1998.
- GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI. *Metodologia Científica*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MARIANO, Marcelo Passini. *A Estrutura Institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph. *A América Latina e a Política Mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Convívio, 1986.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Internacionais: breves apontamentos e contextualização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Coord). *Relações Internacionais e Globalização: grandes desafios*. 2.ed. Ijuí: Unjuí, 1999.

¹¹ GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999. p. 126