FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES

O REGIME INTERNACIONAL CHAMADO MERCOSUL: sua eficácia à luz do modelo institucional de barganha de Oran Young

Monografia realizada pelo aluno Feliciano de Sá Guimarães como requisito à conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais, pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Tuiuti do Paraná.

Orientador: Prof. José Renato Teixeira (UTP)

Curitiba

2002

Para minha família, Pai, Mãe e Ana, que sempre me apoiaram em tudo.

Para meus professores José Renato Teixeira e Rafael Duarte Villa, sem os quais jamais conseguiria escrever algo.

SUMÁRIO

Resumo p. 5;

Abstract p. 6;

Introdução p. 7;

1) – Os Caminhos da Construção Teórica sobre Regimes Internacionais p. 10;

2) – Conceitos Básicos sobre Regimes Internacionais p. 19;

2.1. – Três diferentes abordagens de Stephen Krasner sobre regimes internacionais p. 23;

2.2. – Os regimes internacionais sob a ótica da vertente neoliberal p. 30;

2.3. – O modelo institucional de barganha de Oran Young p. 34;

2.4. – A busca da efetividade das instituições internacionais por meio do modelo institucional de barganha p. 43;

3) – Os caminhos do Mercosul e sua importância para as partes p.56;

3.1. – A importância do Mercosul para seus sócios p. 57;

3.2. – Histórico da integração latino-americana: da ALALC ao Mercosul p.63;

3.3. – A Formação Institucional do Mercosul p. 77;

3.3.1. – O Período de Transição p. 77;

3.3.2 – A Fase de Consolidação p. 86;

4) – O regime internacional chamado Mercosul p. 96;

5) – Conclusão p. 113;

6) – Bibliografia p. 117;

7) – Anexos p. 124.

“América, não invoco o teu nome em vão.

Quando sujeito ao coração a espada,

quando agüento na alma a goteira,

quando pelas janelas

um novo dia teu me penetra,

sou e estou na luz que me produz,

vivo na sombra que me determina,

durmo e desperto em tua essencial aurora:

doce como as uvas, e terrível,

condutor do açúcar e o castigo,

empapado em esperma de tua espécie,

amamentando em sangue de tua herança.”

Pablo Neruda (Canto Geral)

Resumo

Este trabalho procurou analisar o regime internacional chamado Mercosul à luz do modelo institucional de barganha de Oran Young. Tal modelo teórico faz parte da corrente neoliberal ou institucionalista da Escola de Regimes Internacionais, profícua corrente das teorias de relações internacionais. Partimos dos pressupostos básicos do modelo até chegarmos às variáveis críticas de eficácia a fim de verificarmos se o Mercosul é eficiente quanto ao condicionamento das condutas internacionais das partes envolvidas no bloco. Nossos resultados mostraram que, nos moldes de Oran Young, o Mercosul é parcialmente eficiente quanto à formatação ou direcionamento das condutas internacionais dos sócios. Metodologicamente é uma pesquisa de caráter documental, na qual foram utilizados como fontes bibliográficas primordialmente livros, além de artigos de diferentes publicações e jornais. Essas fontes bibliográficas foram utilizadas tanto para a coleta de dados como para a realização da pesquisa.

Palavras Chaves: Mercosul, regimes internacionais

Abstract

This work analyzes the international regime called Mercosur through Oran Young's institutional bargaining model. This theoretical model belongs to the institutionalism school of thoughts of international regimes theories, very import branch of international relations theories. We had started from the basics model's assumptions until the critical varieties of efficiency in order to verify whether Mercosur is efficient to format international conducts of its partners. Our results had showed us that Mercosur is actually partially efficient to format theses international conducts. Methodologically this research primarily used books and articles of several publications in order to gather information and to realize the research itself.

Key words: Mercosur, international regimes

Introdução

O presente estudo tem como foco principal um exercício acadêmico que cruza teorias de relações internacionais com um caso concreto da relação do Brasil com seus vizinhos imediatos – o Mercosul.

Em nosso entendimento o Brasil precisa cada vez mais de atores, sejam eles grupos, indivíduos ou entidades, aptos a pensar as formas pelas quais o país deve, ou não deve, inseri-se no mundo. Ou seja, estudar o Mercosul é o primeiro passo para que possamos pensar, quem sabe, ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), OMC (Organização Mundial do Comércio, e a relação Mercosul – União Européia). Desse modo, os estudos sobre regimes de integração econômica e comercial, longe de serem modismos passageiros, são necessários para o Brasil poder escolher as melhores opções que se desenham em seu horizonte econômico e comercial. É impreterível que o Brasil escolha e não seja escolhido.

Nosso trabalho tem como objetivo primordial, portanto, testar a efetividade do regime internacional chamado Mercosul à luz do modelo institucional de barganha do autor Oran Young. Tal proposta teórica leva em conta as variáveis constituintes e variáveis subjetivas que demonstram ou não a efetividade de uma instituição internacional dentro do escopo mais amplo da Escola de Regimes Internacionais, importante vertente das teorias de relações internacionais contemporâneas.

Estudar um regime de integração econômica e comercial entre países em desenvolvimento, tendo como base estruturas teóricas de regimes em geral, revela-se importante para o pensamento das relações internacionais no Brasil. Exatamente porque o país e seus parceiros comerciais são passíveis de comparação com qualquer outro regime internacional formado nos mesmos termos, quais sejam: uma associação de livre comércio

com objetivos de estabelecimento de uma mercado comum, seja no médio ou longo prazos. Nesse sentido, deixar de estudar regimes internacionais pode caracterizar-se em falta grave nos estudos das questões internacionais contemporâneas, notadamente no Brasil. Isto é, como afirmamos anteriormente, o país precisa estudar e compreender as melhores formas de inserir-se no mundo, mais além, precisa estudar com mais afinco as relações internacionais da nação brasileira e não somente do Estado brasileiro[1].

Podemos dizer que os regimes internacionais englobam atualmente as mais diversas áreas das relações internacionais, tais como finanças (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano), comércio (OMC, Mercosul, Pacto Andino), defesa (Organização do Tratado do Atlântico Norte), segurança internacional e manutenção da paz (Nações Unidas), saúde (Organização Internacional de Saúde), trabalho (Organização Internacional do Trabalho), meio-ambiente (Protocolo de Kyoto), etc., enfim uma gama considerável de organizações e/ou instituições do sistema internacional.

Conforme o que será apontado no decorrer dos capítulos, a Escola de Regimes Internacionais divide-se em vários campos e vertentes do pensamento acerca das teorias das relações internacionais, no entanto, escolhemos uma proposta específica a fim de verificarmos se o regime do Mercosul é realmente efetivo ou ainda caminha para uma institucionalização mais consolidada. Essa escolha, arbitrária, reside no autor Oran Young e seu modelo institucional de barganha.

Esse trabalho divide-se, portanto, em duas partes distintas e divididas em quatro capítulos principais. A primeira parte, a qual abarca tanto o primeiro como o segundo capítulo, versa sobre a definição tradicional do conceito de regimes e a imensa e profícua

[1] A respeito da necessidade de se estudar as relações internacionais da nação brasileira ao invés de somente as relações internacionais do Estado brasileiro vide Paulo Roberto de Almeida. Relações Internacionais e

discussão teórica sobre as diversas correntes de abordagem empírica dos mesmos até chegarmos no modelo institucional de barganha de Oran Young. Já a segunda parte, a qual abarca os capítulos III e IV, discorre sobre o processo de construção e consolidação do Mercosul, dos primórdios da integração sul-americana até a consolidação institucional definitiva no Protocolo de Ouro Preto e em algumas disposições posteriores, e fundamentalmente, busca compreender a efetividade desse acordo internacional à luz do modelo proposto por Oran Young e suas influências sobre as condutas das partes.

Política Externa do Brasil. POA: UFRGS, 1998, p. 17-47.

1) Os Caminhos da Construção Teórica sobre Regimes Internacionais:

Para que possamos descrever o processo que culminou no complexo conceito de regimes internacionais precisamos adentrar, ainda que de maneira sucinta, na própria evolução dos estudos das relações internacionais contemporâneas, sobretudo no ocidente.

Com o intuito de descrevermos um breve histórico dessa "nova ciência" podemos afirmar que vários pensadores das relações internacionais contemporâneas afirmam ser seu estudo essencialmente norte-americano, ou seja, nascido nas universidades daquele país em meados do século XX para de lá percorrer o mundo acadêmico. Por outro lado, o pensador francês Raymond Aron, escritor do clássico "Paz e Guerra entre as Nações" de 1962, argumenta que sua inclinação para os estudos das relações internacionais nasceu da leitura das obras consagradas de Karl von Clausewitz e Hans Delbrueck, ambas ligadas à estratégia e à guerra[2], transformando-se em um adepto do realismo tradicional. No entanto, a influência americana nas relações internacionais foi tamanha que Raymond Aron ou mesmo Pierre Renouvin, com a grandiosa *"Historie des Relations Internationales"* de 1953, podem ser considerados exceções "estrangeiras" da literatura internacionalista.

Considerando essa posição hegemônica, a escola de regimes internacionais é, portanto, mais uma das contribuições estadunidenses que influenciaram os estudos das relações internacionais no século XX. Podemos afirmar, nesse contexto, que a análise dos regimes internacionais vem influenciando de maneira contundente a literatura das relações internacionais desde meados dos anos 70. Esses estudos, contudo, sofreram uma formulação mais complexa e acabada somente a partir de meados da década seguinte. Com

[2] A respeito das preferências intelectuais do autor vide "Da Condição Histórica do Sociólogo" (ARON,1971)

essa nova formulação houve um crescimento vertiginoso de novas abordagens, a ponto de se tornar a corrente mais profícua das relações internacionais contemporâneas.

Tais estudos eram o produto da necessidade constante dos EUA em repensarem sua inserção e atuação no mundo e suas imediatas conseqüências internas. A nova saída norte-americana para o mundo, a partir do pós-guerra, demandou pesquisas cada vez mais complexas acerca de seu papel em um cenário que se desenhava ainda de maneira difusa à sua frente.

O cientista político norte-americano Stephen Krasner, e um dos fundadores da escola de regimes, afirma que os estudos sobre os regimes nasceram de um contra-ataque à perspectiva realista que dominava as pesquisas das relações internacionais desde Morgenthau (1947) (KRASNER, 1983, Prefácio p.7-8).

É importante lembrarmos que durante os anos 50 e 60 os estudiosos estavam mais preocupados em estudar as questões estratégicas e militares (conflitos nucleares por exemplo) do que as demais instâncias das relações internacionais, principalmente a econômica e comercial. As mudanças ocorridas a partir da ascensão de outras variáveis de poder, tais como a própria economia e as trocas comerciais; a reestruturação de outros atores influentes no cenário internacional durante os anos 80, tais como as organizações internacionais já existentes (ONU, OTAN, etc.); e a influência das organizações-não-governamentais[3] (Anistia Internacional, *Green Peace,* etc.); além das ameaças de dissolução do Império Soviético; contribuíram para o entendimento de que o mundo como tal estava cada vez mais interdependente.

[3] Para mais informações a respeito da ascensão, influência e importância das ONGs nas relações internacionais e seus reflexos nas esferas de poder mundial vide Rafael Villla "Formas de Influências das ONGs na Política Internacional Contemporânea" (VILLA, 1999, p.22-33)

Esse contra-ataque à perspectiva realista, conforme afirma Georges Lamazière, reflete uma mescla de elementos provenientes do idealismo e do próprio realismo dentro de um ambiente histórico marcado pela progressiva superação dos temas estratégico-militares pelos temas econômicos e globais (LAMAZIERE, 1998, p.35-36).

É mister lembrar que o realismo tradicional de Hans Morgenthau e Raymond Aron pregava o Estado como centro inquestionável das relações internacionais e sua busca constante pela maximização de poder como o motor das interações entre as nações. Por sua vez, a alternância nas formas de relações entre os países ao longo de toda Guerra Fria foi tamanha que os tradicionais expedientes diplomáticos foram aos poucos sendo alterados do bilateralismo para um crescente e firme multilateralismo. Os governos de todo mundo, inclusive dos EUA, constataram que o multilateralismo seria a forma mais segura e consensual, ou seja, menos conflituosa, para discorrer sobre os problemas internacionais. O próprio advento das questões ambientais nos fóruns internacionais forçou os países a repensarem suas relações de forma transnacional e não mais apenas nacional ou defensora do tradicional conceito de soberania plena.

De acordo com John Ruggie, o multilateralismo ajudou a estabilização da política internacional durante o colapso soviético, fazendo com suas premissas, normas e princípios básicos continuassem a administrar os problemas do sistema mundial até hoje. O multilateralismo é, portanto, uma forma institucional que coordena as relações entre os Estados sob uma base de princípios gerais de conduta, tais como indivisibilidade (quando um país é atacado todos são atacados), não-discriminação (todas as partes são iguais) e reciprocidade difusa (as partes acreditam que os fatos serão balanceados com o tempo). De forma resumida, John Ruggie aponta ainda que o multilateralismo em geral e os regimes

em particular são os veículos de acomodação das diferenças e maximização do interesse comum (APUD, VIOTTI, 1997, p.218).

Nesse contexto, as múltiplas entradas das relações internacionais contemporâneas, a saber: a experiência multilateral da ONU, a ascensão econômica da Alemanha, Japão e de alguns outros países em desenvolvimento, notadamente os tigres asiáticos, além do decorrente declínio de poder dos Estados Unidos, fizeram com que os países e seus governos caminhassem, de forma gradativa, para acordos específicos que possibilitassem a construção de um arcabouço jurídico internacional capaz de controlar determinada área das relações internacionais. Esses acordos ou arranjos institucionais foram doravante chamados de regimes internacionais.

Antes de adentramos a respeito do que se baseia especificamente o conceito de regimes cabe discorrermos sobre o conceito de instituição de Max Weber. Para o autor, o conceito de instituição é muito mais amplo que o conceito de organização. Uma instituição é, antes de tudo, uma fonte formadora de preferências individuais que dá aos indivíduos um sentido de dever e de pertencimento em relação a ela. Essa conexão de sentidos é baseada em uma ação individual motivada por um caráter subjetivo e racional que está diretamente ligado à forma e à legitimidade da própria instituição. Dessa maneira, toda organização, ou seja, uma construção empírica de normas, princípios e regras sob uma administração efetiva, a OMC por exemplo, opera em contextos institucionais. Isto é, opera sobre uma conexão de sentidos dada e seguida pelos indivíduos. Esse institucionalismo tradicional diz que os homens, por serem racionais, agem por meio de um cálculo estratégico (teoria da ação racional de Weber).

Por outro lado, o neo-institucionalismo de Theda Skocpol, por exemplo, diz que os homens também agem conforme as regras, normas e princípios de uma determinada

instituição. A autora argumenta que os estudos institucionalistas fazem parte de uma *"research agenda"*, a qual procura estabelecer uma relação entre as análises políticas tradicionais, no caso das relação internacionais as análises realistas, com novos pontos de partida analíticos a fim de especificar melhor os complexos padrões da relação entre sociedade e Estado[4].

Nada leva a crer, contudo, que os regimes internacionais são instituições, mas se tornou lugar-comum na literatura encará-los como tal. A tarefa é determinar quando e como os regimes, como acordos, podem formar as bases de instituições internacionais.

De todo modo, inúmeras variáveis influenciaram a formação da conceituação de regimes internacionais na academia de relações internacionais. A escola institucionalista, o multilateralismo cada vez mais importante, as mudanças ocorridas na balança de poder mundial nos anos 80 e o contra-ataque ao realismo no mesmo período, fizeram com que essa mescla de valores idealistas e realistas apontassem para inequívocas e crescentes manifestações de cooperação internacional a fim de debelarem os problemas existentes. Por outro lado, sem jamais excluir os fatores subjacentes de poder econômico e militar na criação, manutenção e operação desses mecanismos institucionais internacionais de controle, os regimes foram no início essencialmente estabelecidos por Estados. Foram os Estados que inicializaram com mais afinco, e por que não, com mais poder, as formas de cooperação internacional efetivas e, como conseqüência, estabeleceram os primeiros regimes modernos (LAMAZIÈRE, 1998).

O autor Paul Viotti, ao dividir para fins acadêmicos e didáticos as teorias de relações internacionais em três grandes grupos – o realismo, o globalismo e o pluralismo -

[4] Para mais informações a respeito do neo-institucionalismo de Theda Skcopol ver Clyde Barrow *Crritical Theories of the State: marxist, neo-marxist, post-marxist*", 1993. Capítulo 5 p. 125-145.

salienta que o conceito de regimes internacionais esta intrinsecamente ligado ao ultimo, uma vez que os processos modernos de cooperação internacional são baseados, em sua imensa maioria, em acordos de cooperação específicos de controle da conduta internacional das partes. Ou seja, a crescente interdependência entre os países força os mesmos a cooperarem a fim de controlarem ou debelarem eventuais problemas ou situações internacionais.

O autor enfatiza que tal vertente, constantemente mencionada como liberalismo, é baseada em quatro grandes premissas (VIOTTI, 1997, 215).

A primeira delas mostra que atores não-estatais são importantes entidades do sistema mundial, a despeito da negação realista. Tal qual as organizações internacionais, que formadas pela vontade dos Estados (ONU,OMC, etc.) também atuam de maneira independente a fim de maximizar seus direitos. Da mesma forma, outros atores internacionais como organizações transnacionais (corporações multinacionais) e organizações-não-governamentais também desenvolvem papéis importantes na política mundial. Como argumenta o autor: *"The growth of transnational networks oriented around common strategies and goals epitomizes the rapid expansion of "sovereignty-free" actors and the coining of the term* ***global civil society*** " (Grifo nosso, VIOTTI, 1997, p.199).

A segunda premissa diz que o Estado-nação não é um ator unitário, ou seja, não é composto por um grupo coeso e uniforme de indivíduos, mas antes por indivíduos ou uma burocracia específica que competem entre si por poder. Não há, na perspectiva dos pluralistas, decisões tomadas pelos Estados Unidos da América, mas decisões tomadas por uma coalizão política ou por uma burocracia particular que responde pelo governo dos Estados Unidos: *"The decision is not made by some abstract entity called "the United*

.

States" but by some combination of actors within the foreign policy establishment" (VIOTTI, 1997, p.199). Existe, portanto, uma multiplicidade de pressões e interesses que condicionam as ações dos Estados, sejam elas internas ou mesmo externas. Desse modo, o Estado não é uma unidade, mas uma pluralidade difusa de atores.

O terceiro ponto diz respeito ao desafio que os pluralistas fazem à premissa de que o Estado é um ator racional. De acordo com essa perspectiva ou visão fragmentada da realidade estatal, os interesses de grupos, as disputas internas da burocracia e as variáveis exógenas e endógenas contribuem para a possibilidade das ações do Estado não caminharem de forma racional. Aliás, a corrupção ou o mau encaminhamento das decisões burocráticas, podem contribuir para uma sub-racionalização das ações, deixando-as abaixo dos objetivos perseguidos.

A quarta e última suposição estabelece que a agenda política internacional é extensa e maleável, ou seja, as questões de segurança continuam a ter um papel importante nas relações internacionais, porém o crescimento das questões econômicas, sociais e ecológicas equilibrou as atenções dos formuladores de políticas internacionais. Essas mesmas questões nasceram do vertiginoso crescimento da interdependência entre os Estados e sociedades durante boa parte do século XX. Graças a isso os pluralistas rejeitam a dicotomia entre alta-política e baixa-política tão comum na escola realista[5]. Para eles as questões internacionais possuem importância equilibrada, muito embora certos problemas tendam a aparecer com mais freqüência nos foros mundiais, como, por exemplo, a desigualdade econômica entre as nações.

[5] Essa dicotomia baseia-se na diferença do grau de importância dada a esses dois pólos opostos das relações internacionais. A "alta política" refere-se às questões de segurança e defesa internacionais, sendo demandantes dos maiores e melhores esforços dos Estados, principalmente das grandes potências. Em um segundo momento "a baixa política" refere-se às instâncias econômica, comercial, cultural, etc. que dentro dessa cosmologia realista apresentam-se como secundárias em importâncias em relação às primeiras.

Finalizando, Viotti coloca que os pluralistas estão imbuídos em responder as seguintes questões: Como e por que os Estados cooperam? Como as normas de comportamento internacionais se desenvolvem, envolvem e influenciam as preferências e ações do Estado?

De todas as contribuições do pluralismo talvez as mais citadas sejam as obras de Robert Keohane e Joseph Nye Jr – "*Transnational Relations and World Politics*" de 1981 e "*Power and Interdependence: the world politics in transition*" de 1989. Partindo das colocações desses autores, Marcelo Mariano afirma que as mudanças ocorridas nas relações internacionais desde o final da Segunda Guerra Mundial produziram algumas conseqüências indeléveis na política mundial contemporânea. Essas modificações foram: a promoção do pluralismo internacional, por meio do relacionamento entre grupos de interesse nacionais em estruturas transnacionais; a ampliação da dependência e interdependência entre os países, limitadoras da ação do Estado nacional; as mudanças de atitudes dos atores dentro dos Estados; a criação de novos instrumentos de influência; e, o surgimento de atores com política externa privada, fator que pode provocar alguma oposição com relação às políticas dos Estados, ou aos seus interesses (MARIANO, 2000, p.18).

Mariano argumenta ainda que esse novo "paradigma da política mundial" não descarta que os Estados e seus governos continuem sendo os principais atores nas relações internacionais, mas acrescenta a isso o fato das organizações transnacionais estarem aumentando gradativamente sua influência. Esse aumento da complexidade e interdependência do jogo político mundial reflete-se na chamada "perda de controle" dos Estados sobre o sistema mundial (MARIANO, 2000, p.18).

Isso não significa, contudo, que eles deixaram de ter poder, mas sim que tal poder, principalmente no caso militar, pode configurar-se como instrumento de *ultima ratio*, ou seja, somente será utilizado em sua plenitude em última instância.

Partindo dos pressupostos pluralistas e das circunstancias históricas acima colocadas, as quais acabaram por equilibrar a agenda política internacional (fim da dicotomia *low politics* e *high politics*), podemos chegar com mais propriedade aos conceitos básicos acerca dos regimes internacionais.

2) Conceitos Básicos sobre Regimes Internacionais:

A literatura contemporânea sobre relações internacionais é unânime em afirmar que a primeira elaboração de um conceito plausível de regimes internacionais foi de John Ruggie apresentado na revista *International Organization* em 1975. Sua descrição foi colocada de forma simples e foi importantíssima para o início de uma "*research agenda*" sobre regimes que forneceu a base para seus estudos nas próximas duas décadas: *"... an international regime is a set of mutual expectations, rules, plans, organizational entities, and financial commitments that have been accepted by a group of states."* (APUD, PFALTZGRAFF, 2001, p. 527)

Os regimes internacionais, nesse sentido, podem ser caracterizados como níveis variados de um desenvolvimento institucional específico, ou seja, diferentes tipos de regimes levam a diferentes soluções para os mesmos problemas. Desse modo, a estrutura institucional do regime condiciona a ação dos Estados e seu conseqüente resultado. Nota-se que na definição de Ruggie, os Estados aparecem como centro da formulação de regimes internacionais e que as soluções para os problemas partem de um acordo de expectativas mútuas entre as partes e aceitas por elas a fim de se debelarem os problemas ou, no mínimo, controlá-los.

Alguns anos depois, o cientista político Stephen Krasner (1983) elaborou o mais tradicional e duradouro conceito de regimes internacionais, base para a maioria dos estudos até hoje. Krasner vai além da formulação de Ruggie e suas colocações dão maior flexibilidade para o entendimento e pesquisa acerca dos regimes internacionais. Em suas próprias palavras:

"Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standars of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescription or proscriptions for action. Decison-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice." (KRASNER, 1983, p. 2)

Essa definição ficou conhecida como o consenso dos anos 80. Ao argumentar que os regimes podem ser definidos como acordos com normas, princípios, regras e procedimento de tomadas de decisões implícitas ou explícitas sob as quais as expectativas dos atores internacionais convergem em uma determinada área das relações internacionais, Krasner esclarece as maneiras de se identificar possíveis arranjos institucionais no sistema internacional. Por outro lado, sua definição é mais flexível do que a de Ruggie, exatamente porque menciona "atores internacionais" e não "Estados" como partícipes da cena internacional. Dessa forma, os novos atores, tais como organizações não-governamentais, organizações internacionais e, em certos casos até indivíduos[6], podem também ser incluídos no *hall* de agentes capazes de, se não construir os regimes propriamente ditos, pelo menos fazer parte deles.

A segunda parte do conceito discorre sobre as definições de princípios, regras, normas e procedimentos de tomada de decisões. Vamos analisar cada uma das suposições.

[6] Os indivíduos estão sendo considerados, aos poucos, sujeitos do Direito Internacional, haja vista o direito comunitário da integração na União Européia. Para mais informações vide Celso D. Albuquerque de Mello "Curso de Direito Internacional Público. 13º ed. Volume I, especialmente o capítulo 29 "A Pessoa Humana nas Relações Internacionais" p. 765-863

Os princípios são a parte fundamental dos regimes. Antes de tudo, os princípios são a crença em fatos, causalidades e legalidades que formam a base da constituição dos regimes. Utilizemos o Mercosul como exemplo. O princípio do estabelecimento de um mercado comum entre as partes é a pedra angular das trocas comerciais entre seus sócios e sua busca é a essência do próprio regime. Não há como pensar o regime do Mercosul sem pensar na premissa do livre comércio. Os princípios são a crença na verdade e, portanto, seu norte.

Perto disso, as normas servem para guiar o comportamento dos membros do regime de forma a produzir resultados coletivos que estejam em harmonia com os objetivos e convicções dos princípios específicos do regime.

Já as regras, por sua vez, são as normas convertidas empiricamente em prescrições e/ou proscrições específicas, enfim, são as normas convertidas na letra da lei. Por regras entende-se, portanto, prescrições e proscrições específicas que orientam ou obrigam determinadas ações, sejam elas do regime em si ou sejam das partes.

Por último, os procedimentos de tomadas de decisões são práticas dominantes ou eficazes cujo objetivo é implementar a vontade coletiva. Por exemplo, as resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC) no âmbito do Mercosul, são um procedimento de tomada de decisões dos Estados membros do acordo a fim de implementarem a vontade coletiva, estando esta decisão inserida no contexto mais amplo do Protocolo de Ouro Preto de 1995.

Todavia, deve ser entendido que os regimes não são apenas acordos temporários que mudam cada vez que há uma alternância no poder ou nos interesses das partes. Robert Keohane enfatiza que na realidade os regimes têm o propósito de facilitar a formação de acordos, pois estes podem ser apenas *ad hoc* e temporários (KRASNER, 1983, p.2-3).

Nessa perspectiva, Robert Jervis argumenta que o conceito de regimes implica não somente as normas e expectativas que facilitam a cooperação, mas uma forma de cooperação que vá além dos interesses de curto prazo das partes (KRASNER, 1983, p.3).

Dessa forma, Stephen Krasner estabelece uma diferença fundamental entre princípios e normas de um lado e regras e procedimentos de outro. Para ele, princípios e normas dão definição básica do regime, enquanto as regras e os procedimentos estão sempre em concordância com os primeiros. Disso Krasner retira duas regras básicas: *(1) As mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisões são mudanças dentro do regime*. *(2) Já alterações nos princípios e nas normas mudam intrinsecamente o próprio regime*. Isto é, alterado um princípio há uma reestruturação do regime como um todo.

Estando intimamente ligado ao contexto histórico de formação do Mercosul, o caso da OMC/GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) é emblemático. Quando foram incluídos os tratamentos diferenciais para as nações menos favorecidas (LDC's – *Least Developed Countries)* na Rodada de Tóquio nos anos 80, a norma fundamental da Cláusula da Nação-Mais-Favorecida[7] foi parcialmente ferida, mas as nações mais industrializadas encararam essa mudança como uma alteração de regras e de forma temporária, ou pelo menos até que os países pobres equilibrassem seus índices de desenvolvimento. Portanto, trata-se de uma alteração dentro do regime. Agora, se a exigência dos então chamados países do Terceiro Mundo em incluir, ao lado da norma de não-discriminação, a redistribuirão e a equidade como mais duas normas do regime da OMC, fosse consumada, haveria uma alteração profunda no regime como um todo, mudando de forma indelével

[7]Essa norma estabelece que os direitos uma vez acordados em termos de liberalização do comércio com uma das partes devem ser automaticamente repassados para as demais partes do acordo. Ou seja, se o Brasil acorda uma redução de tarifas de importação de bananas com o Chile, todas os outros países recebem o mesmo direito à redução.

seus objetivos, regras e tomadas de decisões. Podemos concluir a partir dessa perspectiva que mudanças nos princípios e normas, por meio de influências endógenas ou exógenas, ou seja no coração do regime, provocam alterações em cascata em todas as demais instâncias do mesmo regime.

Finalmente é necessário distinguirmos o enfraquecimento do regime a partir de uma mudança dentro do próprio regime. Se os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões tornam-se incoerentes, ou se as práticas do regime estão cada vez mais inconsistentes com seus componentes, então o regime enfraqueceu. Para Krasner a introdução do tratamento especial para o LDC's é uma indicação que o regime liberal do comércio enfraqueceu.

Resumindo, trocas dentro do regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, por outro lado, mudança do próprio regime passa por alterações de normas e princípios; e o enfraquecimento do regime envolve incoerência entre os componentes do regime ou a inconsistência entre o regime e o comportamento das partes.

2.1. Três abordagens diferentes de Stephen Krasner sobre regimes internacionais:

Quando Stephen Krasner tenta responder a sua própria pergunta - "Os regimes internacionais têm alguma importância?" – busca a resposta em três diferentes abordagens para o problema. Baseando-se em diferentes correntes (estruturalista, realista e groceana[8]) o autor trabalha com as variações no estudo de regimes que trazem à baila sua importância.

A primeira delas, a estruturalista, tem em Susan Strange sua principal discípula. Essa perspectiva assume que os regimes podem ser entendidos como variáveis intermediárias entre as variáveis causais básicas (poder e interesses) e comportamento e resultados (KRASNER, 1983, p.6).

A autora argumenta que o conceito de regime eclipsa a importância dos interesses e das relações de poder, os quais são a causa máxima do comportamento no sistema mundial. Essa orientação estrutural vê o mundo como um conglomerado de atores racionais e egoístas, legando os regimes internacionais a meros epifenômenos. (KRASNER, 1983, p.7)

Fig. 01

Fonte: KRASNER, 1983, p. 5

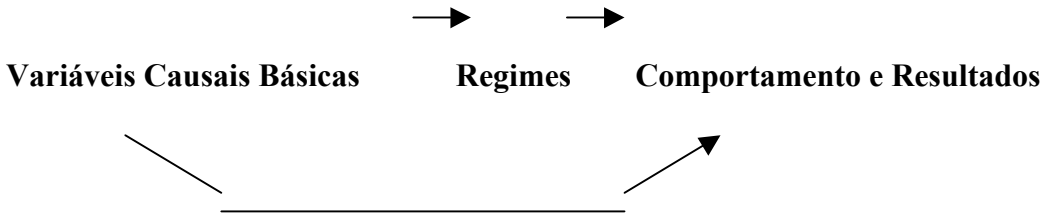
Os principais defensores da segunda abordagem, a realista ou estruturalista modificada, são Robert Keohane e Arthur Stein. Essa visão também tende a encarar o mundo como um conjunto de Estados procurando maximizar seus poderes e interesses. Entretanto, em um mundo de Estado soberanos, a função dos regimes é coordenar o comportamento estatal a fim de alcançar os resultados desejados em questões particulares (KRASNER, 1983, p.7).

[8] Até o presente momento a obra antológica e fundamental do filósofo Hugo Grotius "*Prolegomena to the War and Peace*" não foi traduzida para o português. Desse modo, utilizaremos o adjetivo "groceana(o)" para nos referir as passagens ligadas a esse autor. Sabemos que dentro em breve essa situação será resolvida pelo IPRI (Instituto de Relações Internacionais) do Itamaraty. Enquanto isto não ocorre, utilizaremos este neologismo raso.

Tal coordenação das variáveis causais básicas pode se tornar atrativa em diversas circunstâncias fazendo com que os Estados possam trabalhar juntos para atingir a consecução de seus interesses específicos. Em algumas delas há uma ligação direta entre as variáveis causais básicas e o comportamento e/ou resultado, mas em certas ocasiões essa ligação não é conflituosa, deixando espaço para os regimes tornarem-se significativos.

Essa corrente argumenta ainda que os regimes podem ter um impacto relevante em um mundo cada vez mais complexo, no qual os cálculos individualistas podem não mais prover um certo grau de coordenação e cooperação. Nesse sentido, a teoria de Robert Keohane e Joseph Nye sobre a interdependência complexa caminha em prol da existência de uma interdependência tão grande entre as nações que os regimes podem se tornar fundamentais para que a comunidade internacional possa coordenar boa parte de suas ações (KASNER, 1983, p.8).

Fig. 02



Fonte: KRASNER, 1983, p. 6

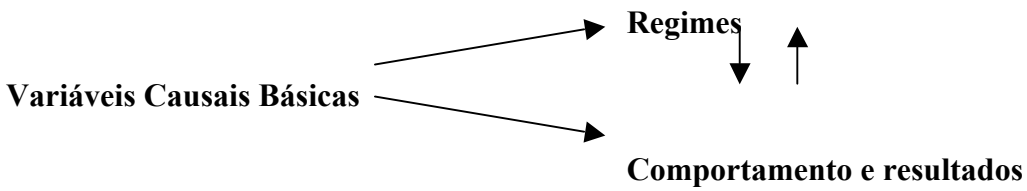
Por último, a perspectiva groceana reflete uma visão fundamentalmente diferente das duas abordagens anteriores. Seus principais colaboradores são Donald Puchala, Raymond Hopkins e Oran Young. Nesse corte, os regimes são um fenômeno difuso e penetrante em todos os sistemas políticos mundiais. Conforme Hopkins e Puchala:

"Regimes exist in all areas of international relations, even those, such as major power rivarly, that are tradittionaly looked upon as clear-cut examples of anarchy. Statesmen nearly always perceive themselves as constrained by principles, norms, and rules that prescribe and proscribe varieties of behavior." (APUD, KRASNER, 1983, p.8)

Para Oran Young, padrões de comportamento inevitavelmente geram expectativas convergentes, assim como comportamentos convencionalizados geram normas reconhecidas. Enquanto as duas visões anteriores não vêem o mercado como um regime, porque para elas a ação é baseada puramente no cálculo individual sem levar em consideração o comportamento dos outros, essa visão groceana vê. Para os groceanos o mercado não pode ser visto unicamente como um campo de cálculos individuais, mas sim como um campo embutido num ambiente social mais amplo que nutre e sustenta as condições necessárias para seu funcionamento. Comportamentos padronizados que refletem os cálculos de interesses tendem a criar regimes e regimes tendem a reforçar comportamentos padronizados.

Essa visão rejeita que o sistema mundial é composto por Estados soberanos unicamente limitados pela balança de poder. Ao contrário, sugere que as elites são na prática os atores internacionais e Estados meras abstrações. As elites possuem ligações tanto nacionais como internacionais. A soberania é uma variável comportamental e não uma suposição analítica. Nesse sentido, as variáveis causais básicas estão diretamente ligadas aos padrões comportamentais e aos regimes, os quais, por sua vez, se reforçam mutuamente.

Fig. 03



Fonte: Krasner, 1983, p.8

Ora, Krasner argumenta que os regimes são mais facilmente encerrados dentro da perspectiva groceana. A erosão do conceito da soberania no decorrer dos últimos anos contribui para essa afirmação. Os atores Keohane e Nye, em sua conceituação da interdependência complexa, também rejeitam a supremacia da força e da anarquia assumida na perspectiva realista tradicional. Além disso, os discípulos da perspectiva groceana aceitam os regimes como um fenômeno significativo no sistema internacional. Já os partidários do estruturalismo modificado ou do realismo vêem os regimes como um fenômeno cuja presença não pode ser assumida de pronto e que sua existência requer explanação cuidadosa. Como afirma Krasner, para os realistas os regimes são um fenômeno que precisa ser explicado. Para os groceanos os regimes são fatos que precisam ser descritos. Resumindo, Krasner coloca as três perspectivas da seguinte forma:

"...convetional structural arguments do not take regimes seriously: if basic casual variables change, regimes will also change. Regimes have no independent impact or behavior. Modified structural arguments, (...) see regimes as mattering only when independet decision making leads to undesired outcomes. Finally, Grotian perspectives accept regimes as a fundamental part of all patterned human interaction, including behavior in the international system." (KRASNER, 1983, p.10).

Esta definição possui duas implicações importantes, conforme salientado por Hasenclever, Mayer e Rittberger: 1º regimes são instituições internacionais e devem ser entendidas como tal; 2º regimes internacionais e organizações internacionais não são sinônimos e nem extensão um do outro, embora em vários casos os regimes aparecem acompanhados de uma organização a fim de prover suporte material sob vários ângulos. No caso do regime de livre comércio, a OMC ajuda as partes a por em prática as normas de liberalização comercial (HASENCLEVER, 1997, p.10).

A diferença fundamental entre regimes e organização reside no fato de que os regimes não são mais do que um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão aceitos pelos seus autores e não possuem a capacidade de agir, enquanto as organizações podem responder a eventos, mesmo quando possuem uma margem limitada de atuação e poder. As organizações não precisam ser restritas a uma área de atuação, enquanto os regimes são uma *"issue-specific institution"*. Por outro lado, as organizações não podem ser estudadas sem um regime fundador. Não há como entender o Mercosul sem entender, não somente o Tratado de Assunção (1991), mas também todo o contexto histórico-social de sua formulação. Desse modo, não há organização sem regime, mas há regime sem organização.

O consenso de Krasner, entretanto, sofreu algumas duras críticas no decorrer das duas últimas décadas. Alguns sugeriram abandoná-lo e repô-lo por uma formulação mais ampla e completa, pois as dificuldades em elaborar os critérios que identificariam os quatro elementos fundantes (princípios, normas, regras e procedimentos) estavam comprometendo a qualidade e necessidade dos estudos sobre os regimes internacionais.

Em 1989 Robert Keohane sugeriu que fosse deixado de lado o consenso para ser substituído por uma definição mais direta e simples*: "Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations"* (APUD, HASENCLEVER, 1997, p.12).

Desse modo, a definição de Keohane coloca o complexo aparato de princípios, normas, regras e procedimentos, somente sob o signo de "regras". Isso facilita a análise, pois desvincula o analista de procurar os quatro elementos fundadores dos regimes. No entanto, a hierarquia formulada por Krasner permitiu aquela categorização de dois tipos de regimes diretamente ligados aos quatro fundamentos, os que são alterados quando se modificam os princípios e as normas, e aqueles que sofrem apenas alterações internas quando se modificam regras e procedimentos. Nesse sentido, a conceituação de Keohane deixa a desejar.

Por outro lado, Hasenclever, Mayer e Rittberger afirmam que o questionamento do consenso serve para instigar os estudos a fim de comprovar com certa propriedade os quatro fundamentos e trazer argumentos teóricos e empíricos que mostrem a importância e a diferença dessa complexa estrutura na análise. Para tais autores sempre haverá diferenças epistemológicas nos estudos sobre o tema. Resta aos estudantes de regimes serem claros e explícitos sobre seu uso (HASENCLEVER, 1997, p.14).

Na visão de Ruggie, o conceito de regime divide o destino de ser contestado por conceitos mais famosos das ciências sociais, tais como poder e Estado (APUD, HASENCLEVER, 1997, p.22). Em nosso entendimento, contudo, os regimes internacionais atualmente equilibram as atenções dos estudiosos das relações internacionais com os dois temas mencionados. Os regimes tornaram-se, nesse sentido, ao lado de suas variáveis causais, parte fundamental da academia de relações internacionais mundial e quem deixar

de estudá-los está seriamente propenso a deixar de lado conceitos fundamentais para o entendimento do mundo contemporâneo. Não há mais como pensar as relações internacionais sem levar em consideração as motivações que levam os atores a cooperarem com o intuito de atingir um objetivo.

De maneira a superar as arbitrariedades, ambigüidades e dificuldades no que diz respeito ao consenso de Krasner ou às contribuições de Keohane, cabe, neste trabalho, discorrermos com mais propriedade pelo menos sobre uma das três correntes teóricas de regimes internacionais que surgiram a partir do início dos anos 80. Desse modo, poderemos analisar com mais precisão o regime internacional chamado Mercosul, tendo como base, não somente os fatos do processo de integração, mas uma teorização mais aprofundada dos caminhos percorridos por seus atores rumo à cooperação internacional.

Se o conceito de regime internacional precisa ser preenchido com teorias mais precisas e específicas, não há como analisarmos os regimes atuais, e mesmo os mais antigos, sem levarmos em consideração pelo menos uma forma de teorização dentre suas três distintas abordagens: a realista, a neoliberal e a cognitivista. Conforme colocou Thomas Bernauer e salientou Lamazière:

"...regime analysis as such is not a full-fledge theory, but rather a conceptual framework that needs to be "filled" with theories. Most studies on international regimes have indeed made use of several types of social science theories, in particular, structural approaches, game theory, functional theory and cognitive aproaches" (APUD, LAMAZIÈRE, 1998, p.36).

Para fins heurísticos e operativos o presente trabalho irá analisar o regime chamado Mercosul dentro da mais profícua de sua vertentes – a neoliberal ou institucionalista. Com o intuito de não divergir em discussões teóricas e suas diferenças no que concerne às três grandes vertentes, propusemos uma análise ligada diretamente aos preceitos colocados por determinados autores dentro dessa corrente majoritária.

Em nosso entendimento o corte neoliberal ou institucionalista propicia, devido ao próprio contexto histórico e ideológico de formação do Mercosul e sua ligação conceitual com as premissas do pluralismo nos termos de Viotti, os mecanismos e conceitos mais plausíveis para sua análise. Lembrando, obviamente, que as demais correntes podem perfeitamente fornecer instrumentos e conceitos teóricos críveis a fim de analisar o regime proposto. Nesse sentido, nossa escolha nasceu dentro daquilo que para nós era plausível dominar teoricamente e, consequentemente, utilizar como viés de análise.

2.2 – Os regimes internacionais sob a ótica da vertente neoliberal ou institucionalista:

De maneira geral os conceitos básicos da corrente institucionalista divergem muito pouco do neo-realismo de Kenneth Waltz (1979). Para o autor, herdeiro da tradição realista de Hans Morgenthau, o sistema internacional pode ser definido em termos de distribuição de capacidades, ou seja, definido em termos anárquicos ou hierárquicos. Partindo de uma teoria do equilíbrio seria preciso prever sempre um comportamento dos Estados em condições de produzir certos equilíbrios que gerem, apesar da anarquia, um sistema dominado pela centralização do poder a fim de tornar previsíveis os comportamentos dos atores (VIGEVANI, 1994).

O racionalismo, isto é, um princípio meta-teórico que coloca o Estado em uma busca constante pela maximização de seus interesses e poder, é a base do pensamento realista e como conseqüência influencia sobremaneira a vertente institucionalista de regimes.

Os autores Hasenclever, Mayer e Rittberger argumentam que o ponto de entendimento entre o realismo e o institucionalismo reside exatamente na noção racional. Para institucionalistas e realistas, a política externa, assim como as instituições internacionais, são construídas a partir dos resultados provenientes dos cálculos egoístas dos Estados (HASENCLEVER, 1997, p.23-24).

Outra característica de ambas correntes é que elas usualmente não problematizam as percepções dos atores ou as suas crenças causais, assim como enfatizam a importância das várias formas de incertezas existentes em qualquer explicação da política internacional em geral e regimes internacionais em particular. Para elas as incertezas refletem a anarquia do sistema internacional de nações.

As diferenças entre as duas residem no fato de que os institucionalistas tendem a ver o mundo como um conjunto de Estados egoístas comprometidos unicamente com seus ganhos e perdas, porém condicionados pelas variáveis internas e externas, enquanto os realistas insistem que a utilidade funcional dos Estados é parcialmente interdependente, de tal forma que o ganhos da cooperação mútua podem minorar consideravelmente sua utilidade e, conseqüentemente, diminuir sua vontade de cooperar. Isso aproxima uma diferença ainda mais importante, os realistas enfatizam a importância do poder na formação e no impacto do regime internacional de uma maneira muito mais enfática que os institucionalistas (HASENCLEVER, 1997).

Conforme Hasenclever, Mayer e Rittberger afirmam, essa diferença na ênfase faz com que os realistas tendam a considerar a efetividade e robustez dos regimes de uma maneira mais limitada. Por outro lado, os institucionalistas propõem analisar o tema estritamente como um fenômeno de criação, manutenção e destruição baseado nos interesses do ator envolvido, sob uma perspectiva racional e estratégica. Os institucionalistas reconhecem a importância da variável de poder, mas a constelação de interesses e as expectativas dominantes também devem ser levadas em consideração. Dessa forma há um equilíbrio entre poder, interesses e expectativas (HASENCLEVER, 1997).

O corte neoliberal ou institucionalista ainda se divide em quatro outras variações. De acordo com Hasenclever, Mayer e Rittberger, podemos colocar tais diferenças da seguinte forma: contratualista (funcionalista), estruturalista-situacional, abordagem estrutural-problemática e, por fim, o modelo institucional de barganha (HASENCLEVER, 1997, p. 27).

As duas primeiras podem ser consideradas como as mais fiéis aos preceitos acima colocados da vertente neoliberal e tem autores como Robert Keohane, Arthur Stein e Duncan Snidal como principais pensadores. Já as duas últimas compartilham parcialmente das premissas neoliberais ou levantam críticas às suas principais lacunas ou determinismos. Seus principais defensores são a escola alemã de Michael Zurn, Volker Ritterger e Manfred Efinger, além do estadunidense Oran Young.

Com o intuito de realizar um trabalho diretamente ligado à determinada teoria e, a partir dela, poder contribuir para um entendimento acerca do regime do Mercosul, optamos por analisá-lo tendo como base o modelo institucional de barganha proposto por Oran Young.

Tal divisão dentro do neoliberalismo/institucionalismo é interessante, pois compartilha certos preceitos com as demais escolas de pensamento sobre os regimes internacionais, notadamente com a cognitivista[9], sem deixar de levar em consideração as variáveis de poder e interesses. O núcleo duro do neoliberalismo, ao nosso ver, deixa lacunas ao não contemplar o comportamento dos atores e variáveis exógenas a interesses e poder, tão amplamente enaltecidos pelo contratualismo ou pelo estruturalismo-situacional. O modelo proposto por Oran Young, como bem mencionou Hasenclever, Mayer e Rittberger, está na liderança no que concerne aos estudos neoliberais de regimes e compartilha ampla aceitação dentro do meio acadêmico da área.

Antes de adentrarmos na proposta de Young cabe recordarmos o caminho teórico percorrido nesta pesquisa a fim de chegarmos às definições e conceitos desse autor.

Ë importante salientarmos que o marco teórico, ou melhor, o conjunto de marcos teóricos que nos orientam neste trabalho refere-se à tradicional divisão das teorias de relações internacionais colocada por Paul Viotti - realismo, globalismo e pluralismo. Como entendemos, assim como o próprio autor, que a conceituação de regimes internacionais está intrinsecamente ligada ao pluralismo, decidimos ter como base primária seus conceitos e suas condicionantes.

Posteriormente buscamos nas suposições de Stephen Krasner não somente o tradicional conceito de regimes internacionais, mas também sua tradicional divisão dos tipos de regimes e suas respectivas abordagens – estruturalista, realista e groceana – além de seus principais contribuintes. Como conseqüência da afirmação de Krasner, de que os

[9] A abordagem cognitivista salienta que o conhecimento e as idéias são variáveis explicativas e, portanto, criticam as suposições racionalistas do institucionalismo e realismo. Esse viés não se coaduna com o modelo de *homo economicus* das demais correntes, mas sim com o *homo sapiens* ao enfatizar a dependência cognitiva do comportamento internacional. Mais informações a respeito vide HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER. *Theories of International Regimes*. 1997, p. 136-210.

regimes são mais bem encerrados dentro da perspectiva groceana, chegamos à grande divisão das escolas de regimes conforme Hasenclever, Mayer e Rittberger – realista, cognitivista e neoliberal.

Nossa escolha pelo institucionalismo conforme salientamos anteriormente reflete nossa capacidade de melhor lidar com determinada teoria a fim de explicar um regime internacional específico. Não podemos deixar de mencionar, contudo, que a corrente neoliberal jamais deixou de dialogar com o realismo, seja nos moldes de Morgenthau e Aron, ou seja nos termos de Waltz. Inclusive, dependendo da abordagem, as colocações de Keohane e Nye podem parecer mais ligadas a um realismo influenciado por Hobbes do que a um liberalismo influenciado por Adam Smith.

Em nosso entendimento, esse percurso teórico nos ajuda a melhor entender as nuanças conceituais que Oran Young nos coloca no que diz respeito ao seu modelo institucional de barganha. Tendo em mente o pluralismo de Viotti, a divisão groceana de Krasner e a escola neoliberal ou institucionalista de Hasenclever, além do conceito de instituição de Weber, poderemos compreender, não somente as entrelinhas, mas o contexto teórico mais amplo em que estão inseridos os conceitos de Young.

2.3. O modelo institucional de barganha de Oran Young:

A partir da perspectiva neoliberal o modelo proposto por Young assume uma visão de atores egoístas constantemente confrontados com a possibilidade de alcançar ganhos a partir de uma coordenação efetiva de comportamentos e com as dificuldades de alcançar regras e normas para que isso ocorra. Sua proposta baseia-se em um processo de barganha que tem como resultado específico um "contrato constitucional" sobre o conteúdo da área

em evidência. O termo "barganha institucional", colocado pelo autor, refere-se simplesmente a um atalho para "barganhar com o objetivo de criar uma instituição" (APUD, HASENCLER, 1997, p. 69). Ademais, o autor salienta que no mundo real as negociações entre atores egoístas são piores do que aquelas colocadas em certas teorias e, portanto, uma vez que as inadequações e dificuldades sejam entendidas, poder-se-á entender porque a maioria das tentativas de cooperação atinge o sucesso. O próprio ator afirma que seu modelo institucional de barganha é o mais realista dentro das correntes neoliberais.

Existem três características básicas da "barganha institucional" proposta por Young. Primeiro, os atores tendem a adotar e a focalizar suas atenções para um número limitado de problemas chaves, ao invés de procurar e melhorar suas informações no que diz respeito a ampla gama de resultados e dimensões das zonas contratuais antes de iniciada a barganha. Segundo, a existência de divisões interestatais pode criar um escopo de formação de alianças transnacionais que dão suporte ao processo de integração. E, por último, uma eventual falta de ligação entre o processo de integração em si e seu contexto socio-econômico mais amplo pode gerar tensões que ajudam ou prejudicam os esforços cooperativos.

O modelo de Young enfatiza os processos históricos da constituição de regimes. Outras correntes tradicionais do institucionalismo, dentre elas a defendida por Robert Keohane, geralmente dão pouca importância para o processo de barganha institucional precedente à fundação de um regime específico. Entretanto, escolhendo a visão de Young para esse trabalho, não poderíamos deixar de analisar todo o processo histórico da aproximação político-econômica entre Brasil e Argentina, com todas suas idas e vindas, sob

pena de não englobar o "passado presente" das negociações que tanto caracterizam os processos de integração latino-americanos.

A maior divergência de Young com as demais correntes reside no fato de que, ao contrário de Keohane, interesses comuns não levam diretamente à cooperação, assim como, a presença de uma zona de acordos, ou seja, um campo de convergência de interesses, trata-se apenas de uma necessidade, porém não suficiente para a cooperação.

Essas mesmas correntes neoliberais são muito otimistas em relação à habilidade dos Estados egoístas em cooperar e, também, pouco abrangentes no que concerne aos obstáculos existentes no caminho da cooperação, tais como considerações e ligações precedentes e o medo da trapaça. Novamente, o Mercosul, sob a luz do modelo institucional de barganha, aparece como um processo complexo de ligações históricas conflituosas com medos de todos os matizes que de alguma forma levaram as atuais partes a cooperarem.

Na visão de Hasenclever, Mayer e Rittberger ambos autores continuam a divergir quanto à explicação dos regimes. Para Keohane os regimes são funcionalmente explicados em termos dos acordos que eles mesmos facilitam. Já para Young, os regimes são, ou são constituídos de, acordos e, portanto, explicar os regimes é simplesmente explicar o tipo de regime, para o qual o termo "contrato constitucional" é o mais apropriado (HASENCLEVER, 1997).

Um vez esse "contrato constitucional" constituído, Georges Lamaziere afirma que Young reconhece a existência de três tipos diferentes: *os espontâneos, os impostos e os negociados*. O primeiro pode nascer de uma realidade imposta de fora ou de uma circunstância histórica ou geográfica específica que acaba por convergir os atores naturalmente para um acordo. Já o segundo pode ser caracterizado por uma situação em que

um ator impõe sua vontade aos demais, sendo que estes últimos possuem mínima ou nenhuma capacidade de negociação. E, por fim, o regime negociado pode ser caracterizado por situações em que os atores buscam um acordo por meio da barganha e suas capacidades de exercer suas respectivas vontades são pouco díspares, embora o caráter da liderança seja fundamental para o sucesso da integração. Em todos os casos, contudo, a variável da hegemonia é princípio político central para sua formação. Mesmo no caso dos regimes espontâneos, o caráter hegemônico de determinado ator firmará de maneira indelével o rumo de regime específico (LAMAZIERE, 1998, p. 37).

Conforme colocado anteriormente, Young acredita que no mundo real das negociações internacionais as partes estão totalmente cientes de seus interesses, além de quando e de que forma estes interesses se chocam com os demais. Isso não é insignificante, pois a ausência de uma zona comum de acordos ou cooperação pode, em alguns casos, encorajar um tipo de comportamento cooperativo.

O argumento chave na perspectiva de Young reside no fato de que as "condições de incertezas" contemporâneas produzem uma disposição nos atores em engajar-se de uma maneira cooperativa, ao invés, de uma maneira distributiva. Isto é, as partes preferem caminhar para uma "produção de benefícios expandidos", ao invés de uma distribuição fixa desses mesmos benefícios. (HASENCLEVER, 1997, p.72) Desse modo, a formação de regimes no sistema mundial está tipicamente centrada na barganha cooperativa entre as partes; e a própria impossibilidade de se prever o futuro facilita essa cooperação.

No que diz respeito às suas condições futuras e seus interesses, as partes agem constantemente sob o *"véu das incertezas"*. Esse véu cria certos incentivos para os atores optarem por arranjos institucionais que possam produzir resultados aceitáveis para eles mesmos (YOUNG, 1983).

Conforme apontaram Hasenclever, Mayer e Rittberger, enquanto para Keohane a incerteza é periférica, ou seja, das outras partes (Eles manterão suas promessas?), para Young a incerteza é fundamental (O que nós e o que eles podem fazer? Qual será o resultado? Como nós deveríamos pensar a respeito do que resultará?). Para Keohane a incerteza, junto com a possibilidade de aumentar os ganhos, motiva as partes a criarem regimes cujos objetivos são propiciar condições para a diminuição das incertezas. Para Young a incerteza é a condição necessária que permite aos atores formarem os regimes. Esse "véu de incertezas" pode diminuir durante a operação do regime, mas esse não é seu propósito nem a possibilidade de sua estabilização (HASENCLEVER, 1997, p.73).

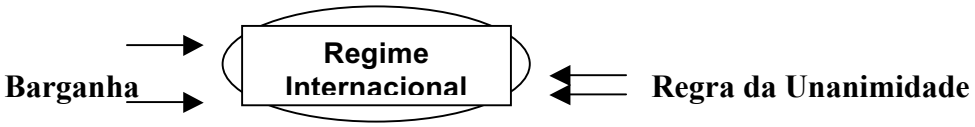
Continuando com as colocações de Hasenclever, Mayer e Rittberger, o efeito benéfico desse véu é muito importante, pois a formação de regimes na sociedade internacional esta geralmente sujeita a uma *"regra de unanimidade"*. Ou seja, as identidades dos atores podem ser pouco claras no início, ou mesmo serem objetos de disputas, mas uma vez a questão resolvida, cada uma das partes gozará de um poder de veto *de facto* em negociações subsequentes, pois os demais irão reconhecer seus interlocutores automaticamente. (HASENCLEVER, 1997, p.73)

Nesta altura podemos colocar três característica básicas do modelo de Young: a *barganha cooperativa*, o *véu de incertezas* e a *regra de unanimidade*. De alguma maneira as analises feitas de um regime internacional por meio da ótica youngiana deve trabalhar com essas três premissas e suas aplicabilidades dentro de regime estudado.

Fig. 04

Regime Internacional

Espontâneo / Imposto / Negociado



Corporativa

Véu das Incertezas

Tendo essas três premissas como base de uma análise, Young argumenta que existem dois grupos de hipóteses que contribuem para o sucesso ou o fracasso da barganha institucional. De acordo com a classificação de Hasenclever, Mayer e Rittberger estes grupos são nomeados como (i) hipóteses que encorajam a barganha cooperativa e (ii) hipóteses que promovem o sucesso da barganha cooperativa (HASENCLEVER, 1997, p.74-75).

No primeiro grupo, a barganha institucional somente terá sucesso quando as questões discutidas levem as partes para interações contratuais, ou seja, quando o *"contractual environment"* for de tal ordem que a ausência de uma zona de acordos encoraje a barganha institucional, e a existência de informações incompletas ou insuficientes assegurem que o véu de incertezas prevalecerá. Por outro lado, crises ou variáveis exógenas podem afetar e contribuir indelevelmente para o sucesso do processo de

barganha institucional. Isto é, certas condicionalidades que estão aquém das capacidades de controle dos atores podem contribuir para o processo cooperativo.

Já no segundo conjunto de hipóteses encontram-se quatro situações distintas a serem testadas durante uma análise empírica do regime. A primeira delas diz que a viabilidade ou acessibilidade de acordos nos quais todos os participantes aceitem como eqüitativos (ao invés de eficientes) é fundamental para o sucesso do regime. Essa situação está intimamente ligada à regra da unanimidade, pois as partes reconhecem o equilíbrio na distribuição dos benefícios.

A segunda situação favorece uma "solução evidente" aos problemas enfrentados pelo regime, ou seja, uma solução que varia da simplicidade, claridade ou familiaridade dos mecanismos de resolução do próprio acordo. Nesse sentido, a solução dada a um determinado problema também é perpassada pela regra da unanimidade, pois as partes, por estarem juntas em um processo cooperativo, já possuem de maneira indireta os mecanismos de resolução de situações adversas.

A outra condição necessária para o sucesso da barganha institucional reside na precisão e efetividade dos mecanismos de concordância ou obediência. Criticando a perspectiva de Keohane na qual o medo dos Estados em serem trapaceados não favorece a formação do regime, Young argumenta que quanto mais facilmente este medo for removido ou dirimido, por meio de mecanismos claros de concordância ou obediência, maiores serão as possibilidades da coletividade em coordenar os comportamentos das partes rumo ao benefício mútuo.

Por fim, e fundamentalmente, a situação primordial para o sucesso do regime reside na liderança. Como coloca o próprio autor: "... a barganha institucional provavelmente

alcançara o sucesso quando uma liderança efetiva emergir; e irá falhar quando houver a ausência de tal liderança" (YOUNG, 1989, pg. 373).

Nesse sentido, a liderança é entendida como um reconhecimento e uma legitimidade exercida por pessoas, representando Estados, ONGs ou organizações internacionais, das quais surgem dois tipos de líderes: (1) o líder estrutural, isto é, aquele que, agindo como representante, astutamente converte um poder baseado em recursos materiais em poder de negociação, empregando cuidadosamente seu tempo, ameaças e promessas a fim de instigar a barganha cooperativa; e (2) o líder intelectual que usa o poder das idéias para formatar o modo de entendimento das questões pelas partes a fim de promover a barganha institucional. Young não concebe, no entanto, um líder sem uma interação dessas duas formas (HASENCLEVER, 1997, p.77).

Cabe lembrar a influência weberiana na formulação de Young, pois em seu texto "Política como Vocação" Weber afirma que o verdadeiro líder político traz consigo, ao mesmo tempo, a ética da responsabilidade de seu cargo, com suas possibilidades e limitações, sem jamais se olvidar da ética da convicção de suas idéias, crenças e valores (WEBER, 1999).

1. Fatores que encorajam a barganha cooperativa:

a) Ambiente contratual que perturba ou dificulta uma futura distribuição de benefícios na zona de acordos;
b) Choques ou crises exógenas;

2. Fatores que promovem o sucesso da barganha cooperativa:

a) Viabilidade de soluções eqüitativas;
b) Viabilidade de uma "solução evidente";
c) Viabilidade de precisão e efetividade dos mecanismos de concordância ou obediência;
d) Viabilidade de uma liderança efetiva.

Fonte: HASENCLEVER, 1997, p. 75[10]

Continuando nas colocações de Hasenclever, Mayer e Rittberger, uma análise sob o viés do modelo de Oran Young deve sempre separar as suposições fundamentais (barganha institucional, véu das incertezas e regas da unanimidade) das hipóteses principais. De outra forma ficaria muito difícil saber quais hipóteses pertencem realmente ao modelo e quais não. Essas idéias devem ser pensadas a partir de um estreitamento lógico entre o modelo básico e as hipóteses específicas.

Até agora vimos as variáveis básicas de uma analise youngiana (barganha cooperativa, véu das incertezas e regras de unanimidade) e as hipóteses que encorajam e promovem o sucesso de uma regime específico. No entanto, Young acredita que esses conceitos e hipóteses devem ser sempre testados em casos empíricos.

Na obra "*Polar Politics: Creating International Environmental Regimes"* os autores Oran Young e Gail Osherenko não se contentam com a discussão teórica e partem para um grande projeto de "*structured or focused case studies*".

Conforme colocado por Hasenclever, Mayer e Rittberger, os autores estudam apenas seis casos e todos eles ligados aos problemas ambientais e sua relação direta com os círculos polares, deixando assim uma imensa lacuna a ser preenchida por novos estudos. Desse modo, os conceitos do modelo institucional de barganha não são colocados de maneira definitiva, mas encorajam os pesquisadores a buscarem novos casos empíricos, os quais podem contribuir para as suposições do modelo ou para desmistificá-lo (HASENCLEVER, 1997).

[10] Tradução livre do quadro. Favor verificar Hasenclever p. 75.

Outra grande preocupação nos escritos do autor é a questão da eficácia. Não há como pensar as relações internacionais contemporâneas e seus regimes sem analisar se tais acordos de controle de condutas internacionais são ou não eficazes. Como nosso objetivo nesta pesquisa é dar continuidade às análises empíricas do modelo youngiano a questão da eficácia do regime internacional do Mercosul será feita a partir das colocações do autor. A fim de verificar tal problema Young elaborou um texto que será analisado mais profundamente na próxima seção.

2.4. A busca da eficácia das instituições internacionais por meio do modelo institucional de barganha:

No decorrer do texto *"A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas"* o autor estadunidense analisa três diferentes regimes internacionais a partir de seu modelo base de barganha institucional - o Svalbard, a pesca comercial da baleia e o *GATT* - sempre no intuito de construir uma apurada conceituação a respeito da eficácia das instituições internacionais.

Nosso objetivo, contudo, não reside nas analises empíricas realizadas pelo autor, embora sejam úteis para compararmos com o regime do Mercosul, mas sim nas variáveis críticas que o autor elabora a partir desses casos concretos.

No desejo de justificar o estudo da eficácia das instituições internacionais o autor argumenta nos seguinte termos:

"Se as instituições internacionais são forças motoras (no sentido de que é possível explicar ou prever uma boa parte da variação na conduta individual e coletiva em termos do

funcionamento dos arranjos institucionais), como eu e muitos outros estudiosos das instituições internacionais acreditamos, o estudo desses arranjos terá um lugar proeminente e duradouro na agenda do estudo das relações internacionais. Não fará muita diferença se os analistas preferirem tratar as instituições internacionais como variáveis independentes ou intermediárias[11] (...) se as instituições internacionais são meros epifenômenos, no sentido de que os atores poderosos podem não só ignorá-las quando discordam delas, mas também reestruturar livremente os arranjos internacionais, como parecem acreditar a maioria dos realistas[12] e alguns neo-realistas, então o interesse atual pelos regimes institucionais e, de modo mais geral, pelos arranjos institucionais não passa de uma moda transitória, do tipo conhecido por todos os que têm estudado as relações internacionais de nossa época." (YOUNG, 2000, p. 219-220)

Neste contexto o autor trabalha com conceito de instituição e suas imediatas conseqüências na cena internacional. Desse modo, antes de adentrarmos em suas construções teóricas, seria importante retomarmos o tradicional conceito de instituição de Weber:

"... denominamos instituição uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência (...) e as ordens de uma instituição pretendem vigência para toda pessoas à qual se aplicam determinadas características, sendo indiferente se

[11] Young esta se referindo de maneira indireta ao clássico texto de Krasner *"Structural causes and regimes consequences: regimes as interveining variables"* (KRASNER, 1983, p. 1-23)
[12] Young esta se referindo a também célebre crítica realista de Susan Strange aos regimes: *"Cave! hic dragones: a critique of regime analysis"* (Krasner, 1983, p. 355-369)

pessoalmente se associou (...) ou não e, menos ainda, se participou ou não na elaboração dos estatutos. São, portanto, ordens impostas." (WEBER, 1991, p.32-33)

Uma instituição é, antes de tudo, uma fonte formadora de preferências individuais, dando a esses mesmos indivíduos um sentido de dever e um sentido de pertencimento em relação a ela.

Caberia afirmar que a eficácia das instituições internacionais buscada por Young tenta verificar, por meio das variáveis críticas (transparência, resistência, regras da transformação, capacidade dos governos, distribuição do poder, interdependência e ordem intelectual), a real constelação de sentidos que uma associação traz às suas partes, e da mesma forma, como se dá essa "ordem imposta" colocada por Weber.

O problema de efetividade é enfrentado a partir de uma conceituação derivada, de alguma maneira, do institucionalismo de Weber. Sua colocação esclarece de forma eficaz quando uma instituição pode ou não ser efetiva:

"No nível mais genérico, efetividade é uma medida do papel das instituições sociais na modelagem da conduta na sociedade internacional. No que respeita ao comportamento dos atores individuais, não pode haver muita dúvida: uma instituição é efetiva na medida em que seus funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou em seu lugar existisse um diferente arranjo institucional." (YOUNG, 2000, p. 221)

A eficácia, portanto, será medida conforme o grau em que o comportamento de seus partícipes for moldado pela nova associação, ou seja, pelas atitudes e decisões que são tomadas em um grau diferente daquelas tomadas de forma livre.

Existe, contudo, um hiato entre o real e o ideal no funcionamento das instituições internacionais. Muitas vezes há um descompasso entre a letra da norma e o real funcionamento da instituição em si, por melhores que sejam as decisões e o ordenamento jurídico do regime. Ainda assim, o sucesso das instituições internacionais pode ser medido em termos do alcance da implementação, persistência e respeito à suas normas. Desse modo, como nas palavras do próprio autor: "A efetividade é uma questão de grau (...) A efetividade é simplesmente uma medida do papel desempenhado pelas instituições como determinantes do conteúdo da conduta individual ou coletiva." (YOUNG, 2000, p. 223-224)

Os casos estudados por Young neste trabalho são considerados como casos difíceis e, portanto, fundamentais para verificar o problema da efetividade. Tais casos ocorrem quando uma das partes possui a oportunidade e/ou incentivos para desobedecer ou mesmo alterar o regime institucional. Para tal fato ocorra alguns fatores devem prevalecer: (i) pelo menos uma das partes deve estar predisposta a não aceitar os resultados esperados pelo regime; (ii) torna-se comparativamente fácil violar as regras do regime sem que transgressão seja percebida, ou de forma tal que seja difícil conseguir uma prova incontestável dessa violação; (iii) ocorrem mudanças na sociedade internacional de tal ordem que os fundamentos do regime sejam questionados.

Se essas três situações são constantes na vida do regime em questão, tanto mais fraca será sua efetividade. No entanto, não só porque uma instituição é, ou torna-se, ineficaz que ela não mais influencia o sistema. Ou seja, o pensamento de que as instituições

internacionais são ineficazes frente a situações difíceis não justificaria a visão de que os regimes internacionais não influenciam a conduta dos atores internacionais, uma vez que resistindo às dificuldades os regimes internacionais podem influenciar com mais facilidade casos mais simples.

Para medir tal cumprimento contratual Young lança mão de suas variáveis críticas. Essas variáveis buscam identificar os fatores que aumentam ou diminuem a importância das instituições na determinação do comportamento internacional dos atores envolvidos em um regime específico.

Há uma divisão fundamental nesta lista de "fontes de efetividade". Podemos colocá-las em dois campos distintos, porém intimamente ligados, os fatores endógenos (o próprio arranjo institucional) e os fatores exógenos (contexto e ambiente no qual o regime atua). À primeira vista parece que os fatores endógenos são mais fáceis de controlar pelos regimes do que os fatores exógenos, no entanto, cabe sempre uma análise mais apurada a fim de verificar com mais propriedade a diferença e importância empírica entre os dois.

Nas seções seguintes passaremos a analisar cada uma delas para, posteriormente, poder cruzá-las com as colocações sobre o regime do Mercosul nos capítulos III e IV:

a) Transparência:

A transparência pode ser resumida na observância dos membros em seguirem habitualmente ou não os requisitos implicados nos direitos e deveres estabelecidos pelo regime. Ou seja, a efetividade irá variar conforme a facilidade de monitoramento ou verificação do desempenho à luz das prescrições de conduta coletiva. Young salienta, contudo, que o cumprimento da ordem estabelecida implica pelo menos três conjuntos distintos de considerações: (i) a facilidade com que as violações podem ser percebidas; (ii)

a probabilidade de que os transgressores estejam sujeitos à sanções de algum tipo; e, por fim, (iii) a magnitude das sanções impostas.

O problema das sanções é trazido à baila nesse caso, pois o impulso de violar as regras pode ser refreado pela possibilidade do violador sofrer sanções de ordem tanto material como social. Os governos democráticos e seu eterno receio do opróbrio social podem fazer a diferença no cumprimento da conduta coletiva previamente acordada. No entanto, como bem argumenta o autor, a possibilidade de opróbrio social não é e nem pode ser a única fonte de incentivo para refrear o comportamento rebelde, mas o custo social do não alinhamento às regras previamente estabelecidas não pode ser descartado. As sanções, de um modo geral, podem ser dos mais variados matizes, mas sempre serão analisadas a partir de sua efetividade no que diz respeito ao direcionamento da conduta das partes.

As implicações das sanções são significativas e fazem parte das considerações a respeito da transparência ou não do regime estudado. O autor coloca de maneira clara e objetiva:

"A transparência é (...) uma função do modo como são formuladas as prescrições de conduta (...). Faz diferença, por exemplo, se os arranjos institucionais exigem que as partes responsáveis (...) demonstrem positivamente, de tempos em tempos, que estão cumprindo as normas aplicáveis ou simplesmente se sujeitem a inspeções por parte de observadores habilitados, quando houver alegações de não cumprimento." (YOUNG, 2000, p.241)

Para finalizar, as perguntas chaves na análise do regime chamado Mercosul serão: quais são e de que forma atuam os mecanismos de sanções e sua imediata conseqüência na conduta das partes?

b) Resistência:

O termo resistência parte do pressuposto de que a efetividade das instituições internacionais é função da resistência dos mecanismos de opção social empregados. As instituições internacionais, assim como qualquer instituição nacional, define os procedimentos para se chegar a escolhas sociais ao invés de individuais. O caráter deles varia conforme a instituição, mas no caso de regimes de integração partimos de mercados administrados cujo intuito é a amplificação dos benefícios econômicos. Nesse contexto, a resistência possui duas dimensões distintas:

"Um mecanismo de escolha social é resistente, e não frágil, na medida em que pode resistir à perturbações ou ocorrências perturbadoras que surjam em conjunto com as atividades que governa (...) Ao mesmo tempo (...) a resistência dos mecanismos de escolha social reflete sua capacidade de ajustar-se a mudanças ou distúrbios ocorridos no ambiente social mais amplo sem por isso sofrer uma transformação radical." (YOUNG, 2000, p.242)

Tendo essas colocações em mente o fator resistência é um dos mais complexos e importantes dentro do modelo de barganha institucional. Por exemplo: os arranjos muito estáveis, em termos de seu funcionamento interno, podem possuir pouca ou quase nenhuma capacidade de se adaptar a mudanças exógenas e, por sua vez, as instituições que demonstram ampla capacidade de se ajustar a certos tipos de alterações contextuais, não conseguem se adaptar a mudanças endógenas.

Analisar o Mercosul à luz de sua resistência ou, para muitos, flexibilidade, trata-se de uma tarefa primordial do próximo capítulo, exatamente pela própria fragilidade externa dos países partes e os constantes choques externos que estes sofrem.

c) <u>As regras da transformação:</u>

As regras de transformação são fatores imprescindíveis para uma maior efetividade de determinada instituição internacional. Resume-se na facilidade e transparência dos meios pelos quais as partes podem alterar as normas substantivas do regime. Ou seja, a efetividade varia diretamente conforme o rigor das regras reconhecidas que governem as mudanças nas suas normas básicas. Nesse sentido, as disposições de emendas devem ser bem definidas e amplamente aceitas sob pena da transgressão se tornar constante. O autor salienta um argumento implícito nessa preposição:

"As instituições internacionais oferecerão resistência a mudanças na medida em que as exigências para esse fim, rigorosas e amplamente reconhecidas, impeçam os esforços daqueles que preconizarem tais alterações. A não ser que seja fácil violar impunemente os ditames das instituições existentes, as condições que tornem difícil reestruturar ou substituir os arranjos institucionais contribuirão para sua efetividade." (YOUNG, 2000, p. 245)

Ao analisar o Mercosul não há como deixarmos de lado os pressupostos aqui colocados sobre as regras de transformação, sob pena de não englobar com mais pertinência as variáveis do modelo institucional de barganha de Oran Young, haja vista que as disposições de transformações institucionais são necessárias para verificarmos a pertinência ou não do véu de incertezas.

d) A capacidade dos governos:

Fator imprescindível em uma análise de instituições internacionais, a capacidade dos governos em implementarem as normas do regime acordado, torna-se, neste trabalho, uma das tarefas mais árduas.

De acordo com Young, os governos, como membros da sociedade internacional, são entidades coletivas e, como conseqüência, a efetividade das instituições internacionais está diretamente ligada à capacidade dessas entidades em implementarem os arranjos institucionais dentro de sua jurisdição, assim como sua disposição em acatar as normas estabelecidas.

Várias são as limitações por que passam os governos em todo o mundo no que diz respeito à sua capacidade. Dentre elas podemos citar: a limitação de recursos, notadamente nos países em desenvolvimento, como é o caso dos países do Mercosul; limitações à própria capacidade de governar, ou seja, a existência de conflitos étnicos, de classe ou distúrbios internos que por ventura tragam dificuldades ao governo de plantão em fazer valer sua determinações (mais recentemente a Argentina); e as pressões internas, principalmente de grupos de *lobby* interessados em não obedecer eventuais determinações vindouras de um regime internacional.

Como se observa, um estudo empírico do regime chamado Mercosul implica uma análise da capacidade e interesse dos governos partes em implementarem ou obedecerem às determinações e diretrizes da associação internacional.

e) A distribuição do poder:

Partindo de uma visão realista dos fatos internacionais, Young argumenta que a distribuição de poder entre os participantes de um determinado regime circunscreve a efetividade do mesmo. Nesse sentido, os membros ricos de uma sociedade internacional são menos suscetíveis à convenções sociais ou internacionais do que os relativamente pouco poderosos.

Para o autor essa assimetria de poder produz tipicamente dois (ou mais) sistemas de classe: aqueles que não têm poder tendem a sentir que os arranjos institucionais são mais efetivos, pois sua parca capacidade de recursos circunscreve e limita uma eventual independência; e aqueles que possuem mais poder ou excedentes de poder, os quais, muitas vezes, não sentem ou sentem muito pouco as coações e limitações dos arranjos institucionais internacionais.

As assimetrias na distribuição de poder, portanto, não eliminam ou mesmo diminuem a efetividade das instituições internacionais, mas servem para limitar a efetividade como um todo de determinado regime. Na perspectiva youngiana, atores com níveis de poder simétricos têm mais dificuldade em se associar, porém uma vez dirimidas as incertezas o regime tende a ser mais efetivo. Em contraste, uma assimetria de poder muito elevada pode facilitar a formação de um regime em prol daquele ator líder, mas possui uma fragilidade maior em relação a choques exógenos, por exemplo.

As assimetrias de poder dentro um bloco de integração nos moldes do Mercosul nos levam a acreditar que essa distribuição deve ser equilibrada com o fito da manutenção do próprio regime. No entanto, são elas mesmas que condicionam o funcionamento tanto interno como externo dessa instituição internacional.

f) <u>Interdependência:</u>

Tema de escopo muito amplo e promissor, a interdependência aparece com freqüência nos textos de Young. Para ele, a efetividade das instituições internacionais varia conforme o grau de interdependência dos participantes. Nesse contexto, entenda-se interdependência por:

"... ações dos membros individuais de um sistema social que influenciam (objetiva ou perceptivelmente) o bem-estar dos outros membros do sistema. Os sujeitos interdependentes são afetados mutuamente pelo seu comportamento, reagindo uns aos outros de forma sensível; quanto maior a interdependência, mais pronunciados esses efeitos e reações." (YOUNG, 2000, p.253)

Com efeito, os manuais modernos de processos decisórios trabalham com mais afinco essa questão da interdependência. Tais processos, por definição, envolvem situações em que vários atores encontram-se associados de forma que suas decisões são determinadas, em parte, pela escolha individual e, em parte, pela escolha coletiva. Quanto maior o efeito dessas decisões para seus membros maior a interdependência[13].

Existem dois tipos de interdependências distintas e ao mesmo tempo interligadas: a interna e a externa. Por serem entidades coletivas complexas[14], os atores da sociedade internacional possuem uma interdependência entre seus membros (interna) e uma interdependência entre seus membros internos e outros membros externos (externa). Dessa forma, a relação proporcional entre esses dois tipos é que determinará o grau de efetividade

[13] Para mais informações a respeito da questão da interdependência contemporânea na sociedade internacional vide Robert Keohane e Joseph Nys, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston Little Brown, 1977.

de uma regime, uma vez que quanto maior for a interdependência interna e menor for a interdependência externa menores serão as possibilidades de determinado ator sujeitar-se à instituições internacionais, por outro lado, quanto maior for a interdependência externa maior será a possibilidade de engajamento nos arranjos internacionais.

A efetividade, portanto, caminha na proporção de interdependência externa das partes. Como bem salientou Young:

"O aumento da interdependência contribui também para a efetividade dos arranjos institucionais ao aumentar a capacidade que tem cada membro do sistema social de responder às violações pelos outros membros. O fato de que em um sistema interdependente a vantagem de cada indivíduo é determinada em parte pelas ações dos outros membros da coletividade faz com que todos sejam vulneráveis às ameaças e às promessas dos demais".(YOUNG, 2000, p. 255)

A interdependência, desse modo, aproxima os países e dirime as diferenças. Por isso, níveis elevados de interdependência demandam graus institucionais complexos a fim de proporcionar aos membros formas de pressão que possam ser usadas contra os violadores ou possíveis violadores de normas e direitos da instituição.

Nosso intuito é alçar a premissa da interdependência, nos moldes do modelo institucional de barganha, ao regime do Mercosul a fim de verificar até que ponto os países partes sentem-se, ou realmente são, dependentes um dos outros, notadamente nos caracteres político-institucional e econômico.

---

[14] Sobre entidades coletivas complexas vide Paul Viotti. *Pluralism: Decison Making, Transnationalism, and Interdependence* (p.199-225) *in*: *International Relations Theory: Realism, Pluralism, and Beyond*. 3º ed.

g) A ordem intelectual:

A última das variáveis críticas, a ordem intelectual encontra-se na casa dos fatores exógenos às negociações para fundação de regimes, mas uma vez o regime instituído insere-se sobremaneira no arranjo institucional, de tal forma a moldar os princípios e normas tão caros à visão de Krasner.

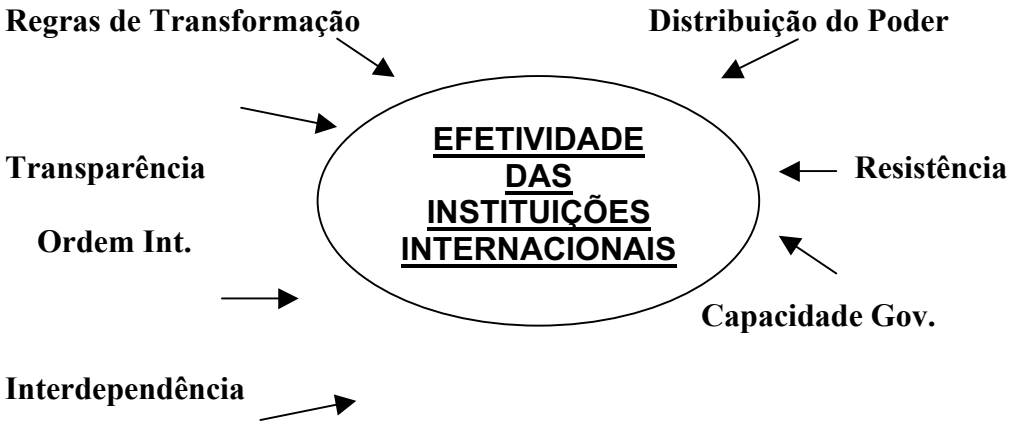
Young salienta que as instituições internacionais não podem manter sua efetividade por muito tempo se ocorrer concomitantemente uma erosão ou colapso das subestruturas intelectuais. Ou seja, as instituições não podem enraizar-se sem um sistema coerente de idéias, enfim, não podem resistir à pressões para alteração de seus princípios uma vez surgido de uma novo sistema de idéias[15]; mesmo que haja uma tendência em suprimir o reconhecimento da ordem intelectual na sustentação do arranjo institucional com o propósito de persuadir os indivíduos a considerá-los como algo duradouro, natural ou eterno.

Devemos enfatizar, portanto, que os regimes internacionais não podem permanecer efetivos por muito tempo com uma alteração na ordem intelectual presente. Quando o sistema de idéias entra em colapso o regime exerce sua função no vazio.

O crescente nível de interdependência internacional, ao nosso ver, contribuiu para o aumento do número de blocos regionais de integração como é o caso do Mercosul. As bases intelectuais de seu surgimento são imprescindíveis para podermos construir de forma mais ampla todo o contexto de formação e amadurecimento desse bloco sul-americano.

Fig. 05

Boston, 1997.



Como pode ser visto são sete as variáveis críticas colocadas pelo modelo institucional de barganha de Oran Young. Elas são fundamentais para melhor verificarmos se o modelo institucional de barganha do autor pode ou não servir para um regime específico de integração econômica entre países em desenvolvimento.

Nos capítulos subseqüentes tentaremos cruzar os conceitos trazidos por Krasner e Young com o regime chamado Mercosul conforme a proposta de nosso trabalho. Para tanto, iniciaremos um breve histórico da integração na região e do processo de institucionalização do Mercosul (capítulo 3) e, posteriormente, analisaremos o regime propriamente dito com suas especificidades (capítulo 4), sempre à luz das premissas da escola de regimes proposta.

O trabalho empírico desses capítulos (3 e 4) busca responder ao chamamento de Young para novos casos de estudo acerca dos regime internacionais tendo como base suas premissas e verificações. Desse modo, tentaremos elucidar o Mercosul por um viés

[15] Vale lembrar a premissa de Krasner de que uma vez alterados os princípios e as normas altera-se o próprio regime. Uma mudança na ordem intelectual pode estremecer os princípios de qualquer regime internacional.

exclusivamente internacionalista, ou seja, por meio de teorias próprias do estudo das relações internacionais contemporâneas, nesse caso, da escola de regimes internacionais.

2) Os caminhos do Mercosul e sua importância para as partes:

O viés internacionalista dado a esse trabalho, no entanto, não pode deixar de abarcar as condicionantes históricas da formação do Mercosul, cujas influências deixaram sua marca indelével[16] nesta nova instituição internacional, além das motivações de ordem estratégica que marcaram a importância da cooperação para cada uma das partes. Esse longo processo histórico também abre caminho para melhor compreendermos o modelo institucional de barganha de Young, haja vista que suas premissas, ao nosso ver, estão intimamente ligadas à construção histórica do regime em estudo.

A primeira parte desse capítulo, embora aparentemente fora da proposta inicial do trabalho, a saber, analisar o Mercosul a partir do modelo de Young, porém em nosso entendimento fundamental para melhor entendermos as motivações tanto econômicas como geopolíticas que motivaram os atores a buscarem a cooperação, trata da importância dessa associação para os países membros e como isto se reflete nos caminhos da integração.

Já a segunda parte dividimos em dois períodos históricos: pré-Tratado de Assunção e pós-Tratado de Assunção. Sendo a primeira passagem marcada pela difícil construção histórica da geometria geopolítica no continente rumo à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980 e finalmente ao Tratado de Assunção em 1991, sempre permeada pelas

[16] Cabe salientarmos que a ”marca indelével” referida no texto refere-se à conceituação “vício de origem”, comumente utilizada nas análises de instituições internacionais. Por “vicio de origem” entende-se todos aqueles princípios e normas que marcam a origem e o encaminhamento do regime no longo prazo. (LAMAZIÉRE, 1998). Ou seja, o Mercosul é um regime de cooperação internacional com o intuito de estabelecer um Mercado Comum entre as partes e isso condiciona, conseqüentemente, todas as demais proscrições e prescrições do acordo.

propostas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que apresentaremos no ao longo do texto. E, por sua vez, a segunda passagem marcada pela construção institucional empírica do regime do Mercosul no decorrer dos seus onze anos de existência. Ou seja, teremos como ponto de partida o Tratado de Assunção de 1991, passando pelos Protocolos de Brasília de 1991, de Las Leñas de 1992 e de Ouro Preto de 1995; sempre cruzando as premissas de Young, tanto quanto ao modelo proposto como quanto as condicionantes da efetividade, com a institucionalidade desse regime construído entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e seus sócios (Bolívia e Chile).

Entendemos, portanto, que a construção concreta do Mercosul, por meio dos tratados mencionados e resoluções internas, é imprescindível para verificarmos se o modelo de Young encaixa-se ou não nesse regime. Enfim, este capítulo é fundamental para que possamos analisar com mais propriedade o regime chamado Mercosul e sua efetividade à luz do modelo institucional de barganha de Oran Young.

3.1 – A importância do Mercosul para os sócios:

Nas conversações iniciais dos presidentes José Sarney (Brasil) e Raul Alfonsin (Argentina) em 1985 para a concretização da integração regional algumas direções foram traçadas para a então embrionária aproximação política.

Tanto Brasil como Argentina pensavam, naquele momento, em uma gradativa integração bilateral, à qual alguns outros países pudessem ingressar, a fim de consumar a unificação do espaço econômico da América do Sul. O objetivo era alcançar o máximo da auto-suficiência de insumos básicos e bens de capital, pois a dificuldade, principalmente

argentina, em encontrar parceiros em outras praças, notadamente na Europa, empurrava ambos países para uma integração econômica local.

A intensificação da cooperação bilateral para gerar avanços tecno-científicos fundamentais ao progresso econômico e social, tentando não marginalizar os dois países da revolução científica, era também um dos principais argumentos para essa confluência de interesses, além, obviamente, do aumento de escala na produção econômica. No entanto, a principal meta do período foi a tentativa da aumentar o fluxo de um sistema bilateral de consultas políticas, buscando posições mais congruentes e menos conflitantes.

A união entre esses dois principais países, a adesão de seus vizinhos e as mudanças ocorridas no cenário mundial, alteraram significativamente a essência daquela incipiente aproximação. O fruto dessa empresa política foi consumado em algo único na história de seus membros, o Mercado Comum do Sul - Mercosul.

O Mercosul é para a contemporaneidade das políticas externas de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai seu principal pilar. Nascido das necessidades de seus partícipes em incrementarem suas relações comerciais, políticas e econômicas o Mercosul é seu passaporte para a história (JAGUARIBE, 2000). Suas partes são protagonistas da mesma realidade, frutos do mesmo sistema colonial e estão inseridos de forma análoga no que se convencionou chamar de globalização irreversível. Enfim, a idéia de união possui mesma base histórica e a tentativa de reversão do renitente subdesenvolvimento da região trata-se da meta fundamental da integração.

Atualmente o Mercosul e seus membros são indissociáveis. Não há mais como pensar seus integrantes, principalmente em termos de suas políticas externas, sem pensar no sistema político-institucional criado com o Tratado de Assunção em 1991 e com o Protocolo de Ouro Preto em 1995. Não há mais como pensar seus membros dentro de um

escopo regional sem levar em consideração as atitudes e medidas tomadas no sentido da integração regional. Não há mais como pensar seus membros sem levar em consideração suas condutas internacionais influenciadas, de uma maneira ou de outra, pelo regime de integração do qual fazem parte. A legitimidade dessa união repousa no logo prazo e tem como norte o máximo exercício da cidadania para toda sua população e tudo aquilo que essa idéia acarreta.

A aproximação de velhos rivais do Prata refletiu as mudanças estruturais do sistema internacional de nações. Várias das variáveis básicas de poder (principalmente a militar-estratégica) foram gradativamente perdendo seu *status* de "alta política" e abrindo espaço para as questões econômicas e sociais dos países. Nesse sentido, a interdependência econômica tendeu a eliminar a interdependência conflituosa (KEOHANE, 1989). O principal eixo geo-econômico da América do Sul (Brasília – Buenos Aires) deixou de ser caracterizado pelo conflito diplomático-estratégico para dar lugar à integração econômica e social. O núcleo duro do Mercosul (Argentina – Brasil) é também a base para a criação de uma área plena de livre comércio na América do Sul (ALCSA), sendo essa aproximação brasileiro-argentina o início de um projeto muito maior de unificação das estruturas econômicas do continente.

O Mercosul é antes de tudo, como aponta Hélio Jaguaribe, um campo protegido para a comprovação da competitividade internacional das empresas e cidadãos de seus países membros, ou em outras palavras, a forma pela qual os países primeiro testam sua capacidade de se lançar no mercado mundial. É, por assim dizer, a porta de entrada para um mundo de altíssima competição (JAGUARIBE, 2000).

Em tese tal integração regional permite a seus membros uma capacidade de articulação política nas discussões mundiais que cada uma de suas partes, isoladamente,

jamais conseguiria alcançar, inclusive o Brasil. Nos termos youngianos, uma concertação política intrabloco, se bem realizada, tende maximizar os ganhos políticos em terceiras negociações e, portanto, eleva o Mercosul a um *status* internacional muito mais poderoso e atrativo do que qualquer uma de suas partes sozinhas. Favorece, portanto, uma articulação de posições combinadas, como salienta Gelson Fonseca Jr., para uma consecução mais acaba dos objetivos nacionais (FONSECA, 1995).

A necessidade de integração aponta que as definições de uma nova ordem mundial serão batizadas pela *"capacidade política dos atores"* (FONSECA, 1995) em mobilizar os espaços e possibilidades em prol de seus interesses. É consenso entre os analistas que regimes integrados servem de renascimento econômico e, portanto, *"instrumento natural de poder"* em um mundo que está sendo desenhado de maneira paulatina (FONSECA, 1995).

O papel da integração possui três propósitos: a superação da desconfiança entre vizinhos, o treinamento entre os parceiros para a dura realidade contemporânea e a abertura de novas modalidades para o diálogo com outros agentes econômicos internacionais (FONSECA, 1995).

Já para Félix Peña a palavra Mercosul evoca, ao mesmo tempo, uma realidade regional, uma idéia estratégica, um processo formal e uma imagem. Realidade regional porque engloba aspectos políticos, econômicos e culturais, tornando tal situação multidimensional, fato que uma simples aproximação comercial jamais alcançaria. Uma idéia estratégica porque encerra de maneira integrada a consecução de objetivos nacionais valiosos, principalmente o desenvolvimento socio-econômico de seus cidadãos, além da raiz desse pensamento estar na necessidade de afirmação conjunta de identidade com vistas às forças centrífugas da globalização. Como processo formal implica desenvolver todo um

arcabouço jurídico-institucional para a mediação e integração político-econômica com a finalidade de pautar os comportamentos estatais e privados para que eventuais problemas sejam resolvidos no âmbito do bloco. Todo esse corpo jurídico, entretanto, não deve exprimir apenas as questões comerciais ou macroeconômicas, mas tudo aquilo que enseja a idéia de uma integração plena – principalmente livre circulação de cidadãos, bens e serviços. E, finalmente, como imagem o bloco é o resultado das percepções de todos os entes das sociedades nacionais e a constatação da existência da união (PEÑA, 2001).

Com efeito, o Mercosul possui uma imagem interna e externa, sendo a percepção interna a forma pela qual terceiros irão identificar a existência efetiva ou não do bloco, ou seja, é por meio dos olhos dos cidadãos de dentro da união que a percepção de terceiros será influenciada (PEÑA, 2001).

Cabe ainda frisar que os países integrantes, superadas as rivalidades políticas do passado, aliás muito próximo, consumaram de maneira decisiva uma cláusula democrática no Tratado de Assunção, a qual, invariavelmente, corrobora para a crença de que regimes democráticos tenderem à integração socio-econômica, além de apaziguarem as querelas militar-estratégicas.

O "véu das incertezas" que vigorou entre entes políticos legitimamente eleitos forçou o caminho da aproximação e deixou de lado as agruras dos conflitos diplomáticos e militares. A crença nessa democracia mostra que o bloco é um divisor de águas nas políticas nacionais de suas partes, simplesmente porque ao analisar esse passado recente da democracia no continente verifica-se sua instabilidade e até descrédito.

De maneira a resumir o que já foi colocado e se projetando um pouco além das colocações de Young, o argentino Aldo Ferrer estabelece muito claramente os requisitos da integração regional sul-americana. Para tal existem quatro perspectivas essenciais: a

autodeterminação dos Estados membros, o equilíbrio social, a convergência de estratégias nacionais e as afinidades de visão de mundo. Primeiramente, a autodeterminação dos Estados membros, convergindo com as suposições de Young, passa pela capacidade dos países em controlar de maneira satisfatória as variáveis macroeconômicas (moeda, orçamento, balanço de pagamentos) e por políticas comunitárias que visem a harmonização dessas variáveis. O equilíbrio social é, obviamente, o fator determinante da integração, não somente porque é o fim em si da integração, mas porque diminui sensivelmente as assimetrias entre as partes, ou seja, possibilita uma distribuição mais eqüitativa do poder interno ao regime. No que concerne à convergência das estratégias nacionais, a união não deve estabelecer uma relação de centro-periferia entre os países, mas sim um desenvolvimento eqüitativo entre eles, embora possamos colocar que o caráter da liderança, conforme discutimos anteriormente, seja essencial para um regime poder observar sua proposta de a ser *ad aeternum*. E, por último, as afinidades de visão de mundo devem compartilhar de maneira eqüitativa e equilibrada a forma pela qual se dará sua inserção no sistema mundial após a integração. Ou seja, a forma como os países partes vêem seu papel e lugar no mundo deve ser parecida (FERRER, 2000).

Com todos esses fatores apontados, acreditamos que o Mercosul seguramente concretizou-se como um dos mais importantes aspectos da reinserção internacional pós-Guerra Fria de seus países membros. Um ajuste de interesses nacionais de tamanha envergadura como esse não é tarefa fácil e, no decorrer da última década, tem se mostrado muitas vezes frustrante. Ainda assim, ao verificarmos um mundo em constante mutação de esferas produtivas, esse regime sul-americano, com todas suas dificuldades e condicionalidades, é exemplo de esforços, primeiramente governamentais, e, posteriormente societais, de países imbuídos do sentimento de mudança. Em outras

palavras, países cônscios de sua necessidade premente de modificar suas constantes, repetitivas e precárias condições socio-econômicas de uma vez por todas.

Na passagem subseqüente procuraremos mostrar o processo histórico da integração na América do Sul e a construção do institucionalismo do Mercosul sob a ótica do modelo institucional de barganha de Oran Young.

3.2 - O Histórico da Integração Latino-americana – da ALALC ao Mercosul:

Integrar a América Latina é um dos mais antigos sonhos idealistas desse continente. No decorrer de seus quinhentos anos de história podemos encontrar três grandes vertentes unificadoras que, de alguma maneira, acabaram por desenhar o quadro político-territorial sob o qual atualmente se encontra a região. Os libertadores Simon Bolívar ao norte, San Martín ao sul, além de portugueses e bandeirantes ao leste, desenharam de uma maneira ou de outra, o cenário, a posição e o nascimento dos novos países independentes deste extremo ocidente.

Os sonhos bolivarianos talvez sejam aqueles que melhor exprimam essas tentativas integracionistas, pois além de se constituírem em uma luta mesclada de idéias realistas e idealistas de independência, acabaram por se tornar o embrião do sonho de uma área comum sul-americana. Ou seja, o entendimento de que os países desta parte do planeta deveriam se unir com o intuito de construir uma grande potência hemisférica.

O processo iniciado por esses remotos atores não levou ao cabo a união tão enaltecida em seus discursos, mas deixou no imaginário político da região tudo aquilo que mais tarde seria retomado pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) em plena Guerra Fria, mais precisamente nos anos 50 e 60 do século XX.

Vários analistas partem do pressuposto de que processo de integração regional latino-americana começou de maneira mais eficaz no decorrer das duas décadas de consolidação da CEPAL. Nascida de dentro do sistema das Nações Unidas esse órgão tem como objetivo primordial pensar um desenvolvimento autóctone para as economias da região, além de contribuir para o aprimoramento dos quadros técnicos e intelectuais da América do Sul e do Caribe. O pensamento cepalino da época tinha uma concepção desenvolvimentista para as economias sul-americanas e uma necessidade premente de dar ao continente um capitalismo autônomo em relação ao centro desenvolvido.

As idéias fundamentais dessa empreitada foram colocadas, primeiramente, pelo argentino Raul Prebisch em seu "Estudo Econômico da América Latina" publicado em 1949. O autor propunha os seguintes fatores imprescindíveis para o desenvolvimento da região: (i) a consolidação do Estado, por meio de um aparato estatal unido e coerente, com uma autonomia política para elaborar um projeto conjunto para a sociedade, com capacidade tecno-científica e tecno-administrativa e com poder político para impor seus critérios; (ii) a consolidação de uma burguesia nacional; e o (iii) fomento do processo de substituição de importações[17] com o fito de industrializar a região de maneira mais eficaz (APUD, GINESTA, 1999).

Essas premissas foram de alguma forma adotadas pelos países da região, embora tenham sofrido inúmeras críticas no decorrer das décadas seguintes. Tais inquietações partiam da constatação de que esses países acabariam por criar um capitalismo dependente sob o signo da substituição de importações, cuja conseqüência primordial seria o incremento das desigualdades sociais alimentadas por um dualismo estrutural perverso

(GINESTA, 1999). Entretanto, o que se consubstanciou foi exatamente a proposta cepalina, obviamente permeada pelas especificidades de cada país, mas tendo o Estado nacional desenvolvimentista como o grande capitão de um barco pronto a zarpar rumo ao pleno desenvolvimento socio-econômico.

Tornando-se o principal artífice, tanto do desenvolvimento econômico como da integração regional, o Estado nacional acabou assumindo quase integralmente as rédeas do desenvolvimento regional, porém sempre muito bem guarnecido pela eficaz, e momentânea, política de substituição de importações. A partir de então, encontrando-se com um enorme poder para formatar os rumos da integração regional e promover o desenvolvimento, o Estado nacional sul-americano estatizou grande parte das economias locais. Sua capacidade de intervenção na economia foi inegável no que concerne à construção de um aparato de acumulação capitalista que as burguesias nacionais jamais tiveram capacidade de realizar neste período. A infra-estrutura criada pelo Estado interventor manifestava-se pelos famosos "Planos de Desenvolvimento", cujas bases residiam em políticas industriais específicas para setores considerados estratégicos de cada país.

Sob os auspícios da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), a CEPAL contemplou a possibilidade da região aceder ao mercado internacional por meio de produtos manufaturados com uma interconexão entre os mercados internos e os mercados regionais, atuando sempre como motores interconectados em um processo de industrialização geral (GINESTA, 1999).

---

[17] Vide Maria da Conceição Tavares "Auge e Declínio do Processo de Substituições de Importações no Brasil" *in*: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, 1978

Essa fórmula acabou por se tornar a semente da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, primeiro momento eficaz de integração continental. Começava *de facto* o aprimoramento da interdependência econômica entre os países sul-americanos.

A ALALC tinha como sistema técnico o estabelecimento de listas comuns de produtos a serem liberados pelos países sócios (11 países). No entanto, esse procedimento acabou, ao largo de 20 anos, tornando-se ineficaz, pois, os países, em pleno desenvolvimento estatizante, não alcançavam consenso quanto aos produtos a serem paulatinamente liberados. Várias reuniões aconteceram, porém muito pouco se avançou em termos do processo integracionista proposto pela CEPAL.

A experiência nascida das reuniões de concertações políticas da ALALC consumou as consultas entre os países membros nas mais variadas áreas, notadamente nas questões de luta contra a subversão interna e políticas estratégicas de defesa, como uma forma de buscar a integração. No entanto, à luz da proposta youngiana, os processos de consultas políticas no decorrer da existência da ALALC serviram para instigar o "véu de incertezas" entre as partes, uma vez que as condições duvidosas eram fundamentais para promover a barganha cooperativa, e como conseqüência, caminhar gradativamente para um processo integracionista mais amplo.

Duas variáveis acabaram por influenciar, portanto, ainda que de maneira insipiente, o encaminhamento do processo de integração econômica nos moldes cepalinos: primeiramente, o fato dos países da região começarem a olhar para a fronteira vizinha com os olhos do interesse econômico e da possibilidade de ganhos de escala, situação que jamais havia ocorrido em suas histórias recentes, logo aumentando a interdependência; e segundo, o nascimento e consolidação de atitudes políticas cooperativas, ou seja, a

formação de uma crença conjunta na integração econômica como forma de debelar o renitente subdesenvolvimento da região.

O segundo momento de importância no que concerne à integração latino-americana foi a criação da ALADI (Associação Latino-americana de Integração) em 1980. Construída sobre as ruínas da ALALC, conforme apontado por Jacques Ginesta, o Tratado de 1980 consagrou o abandono de lograr a integração em um prazo breve. Para o autor, a ALADI marcou a vontade dos atores em realizar acordos puramente comerciais, conforme o que havia sido acordado nas discussões do GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*), deixando as demais dimensões da integração de lado (livre circulação dos fatores de produção, organismo supranacionais, etc.) (GINESTA, 1999).

Nessa suposição de Ginesta podemos verificar uma das premissas proposta pelo modelo de Young. Para o autor estadunidense, os atores ao cooperarem tendem a focalizar uma pequena e restrita gama de assuntos, caso contrário o acordo pode fugir aos resultados esperados no que diz respeito à formatação da conduta das partes. O regime da ALADI tinha o foco da área comercial, ou seja, deixava de lado, ou quando as condições da ordem intelectual permitissem, os demais fatores de uma integração econômica plena. Havia, portanto, uma zona contratual que encorajava o processo de distribuição expandida dos benefícios comerciais, embora estes fossem pequenos perto das possibilidades mais amplas de uma integração mais verticalizada.

Ainda dentro dos acordos específicos de cooperação internacional, as concertações políticas, com o intuito de apaziguar as situações encaradas pelo *establishment* como subversivas, levaram à criação do Grupo de Contadora em 1983 (Venezuela, Colômbia, México e Panamá). A esse grupo uniu-se o Grupo de Apoio a Contadora (Brasil, Peru, Argentina e Uruguai) com o fito de dirimir os conflitos resultantes dos antagonismo

ideológicos e de interesses políticos que ocorriam no continente, principalmente na América Central. Em 1986 aconteceu no Rio de Janeiro uma reunião entre os países partes que consolidou o "Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política" ou Grupo do Rio (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), cujo objetivo era buscar posições comuns em temas como democracia, aprofundamento do processo de integração, impulso ao desenvolvimento e a intensificação do diálogo político entre as partes.

O autor Jacques Ginesta, no entanto, salienta o fato de que o fim do conflito leste-oeste no final dos anos 80 esvaziou o Grupo do Rio, fazendo com que sua importância perdesse sentido frente a um mundo em mutação (GINESTA, 1999).

Nesse contexto, o Grupo do Rio pecou por dois fatores à luz das colocações de Young: primeiramente não resistiu à mutações da ordem intelectual vigente, haja vista que os preceitos de um mundo bipolar não mais se aplicavam no novo cenário sul-americano após a queda do muro de Berlim; e, segundo, abarcou uma ampla gama de objetivos sem o mínimo de institucionalidade necessária para a permanência efetiva do regime. Ou seja, o princípio da resistência como forma de longevidade do regime não foi devidamente observado. No entanto, a experiência do Grupo do Rio[18] ajudou a encaminhar as consultas políticas entre os Estados da região rumo a processos cooperativos mais amplos.

Todas essas experiências de integração latino-americanas construíram uma rede regional de cooperação impressionante (GINESTA, 1999). A densidade dessas reuniões corroborou para o incremento das trocas políticas entre os atores e, como conseqüência, o apaziguamento de antigas querelas econômicas e militares. A interdependência entre os

países aos poucos foi crescendo e deixando de lado eventuais problemas fronteiriços[19] ou competições estratégico-militares que muitas vezes contribuíram para o aumento das tensões na região.

Com a redemocratização ocorrida em meados dos anos 80, os países sul-americanos voltaram suas atenções de maneira mais ampla para os processos de integração continental. As concertações políticas ocorridas nesse período trouxeram para região, ao mesmo tempo, uma comunidade de segurança, a idéia de democracia como ativo a ser valorizado e mantido, além de uma capacidade mais autônoma de tomada de decisões.

Conforme salientou Luis Felipe Seixas Corrêa, a remoção do "entulho autoritário", abrindo espaço para a liberdade completa de opinião, de associação e de imprensa, para a valorização mais efetiva e democrática dos direitos humanos, para o fortalecimento do pluralismo partidário, para o retorno às eleições diretas e para uma Constituição devidamente pactuada, redirecionou a política externa brasileira para a integração econômica no Cone Sul (CORRÊA, 1996).

O período de 1985 a 1990 foi marcado, à exceção de Cuba, pela redemocratização geral no continente, ou seja, pela primeira vez todos falavam na linguagem da democracia representativa[20]. Como o autor bem argumenta:

---

[18] O mecanismo permanente de consulta políticas do Grupo do Rio ainda existe e ajuda nos entendimentos políticos da região, embora tenha perdido aquele seu caráter de ajuda mútua entre os Estados partes no início de suas funções.

[19] Cabe relembrarmos o problema ocorrido em 1995-96 entre Peru e Equador por um pequeno pedaço de terras entre suas complicadas fronteiras, mas o sentimento e necessidade maior de integração econômica contribuíram para o fim do conflito.

[20] A corrente neoliberal de estudo de regimes, mas especificamente nas perspectivas de atores como Keohane, Nye e Young, considera a democracia como uma das principais premissas da integração. A democracia encerra uma eventual articulação de interesses mobilizados, sejam em busca das oportunidades ou sejam para defender interesses ameaçados, com o intuito de fortalecer a integração, haja vista que vários interesses da sociedade nacional são afetados com o encaminhamento da cooperação.

"Para os países latino-americanos, a vigência da democracia permitiu um grau de coordenação e concertação nunca antes observado na história do continente, abrindo caminho para processos inéditos de associação e integração, como no caso de Brasil e Argentina. A democracia acabaria tornando-se um dado da realidade político-institucional do continente, que se sobrepunha a uma realidade econômica e social diversificada e, como se veria mais tarde, a graus bastante distintos de estabilidade política e institucional". (CORRÊA, 1996, p.367-368)

Os anos 80 foram decisivos, portanto, para o processo integracionista. O continente presenciou ainda um fenômeno importante para sua história recente o qual se convencionou chamar de a "década perdida".

De acordo com Rubens Antônio Barbosa e Luís Panelli César (1994), no início da década de 80, devido à crise da dívida externa, criou-se um sentimento de oposição à integração. Esses anos foram marcados pelo agravamento da crise externa em decorrência do prolongamento da política de substituição de importações experimentada nas duas décadas precedentes. A necessidade premente de divisas externas fez com que os países saíssem ao mundo de maneira independente (variáveis exógenas desestabilizando a zona contratual). Contudo, no final da década, a crise de endividamento levou esses mesmos países à constatação de que a integração regional seria o único meio capaz de evitar uma marginalizarão ainda maior da América do Sul no cenário internacional (ordem intelectual em transformação alterando a formulação do regime).

A crise da dívida e a maior agressividade comercial brasileira fizeram com que os países da região, mas principalmente a Argentina, se tornassem grandes importadores de produtos brasileiros. Para que isso ocorresse foram utilizados ajustes bancários de compensação com o fito de alavancar o comércio regional. Desenhava-se, portanto, o

terreno para o aprofundamento da complementaridade das economias da região, principalmente das duas mais importantes, Brasil e Argentina.

Essas duas vertentes – redemocratização e crise econômica - circunscreveram o processo de cooperação na região e marcaram indelevelmente a fundação do Mercosul. No entanto, outras variáveis exógenas foram fundamentais para a consolidação do bloco: a formação dos chamados mega-blocos regionais e a Rodada Uruguai no âmbito do GATT.

O neo-realismo de Waltz[21] já indicava em 1979 a ascensão do poder econômico-comercial como uma das atribuições tão necessárias ao prestígio de um país, assim como as estruturas estretégico-militares da tradição realista de Morgenthau. O conturbado ensejo de formação do Mercosul compartilhava desse pensamento e o termo "super-potência" dos moldes realistas, aos poucos, foi sendo reinterpretado para uma comunhão de preceitos militares tradicionais e possibilidades econômicas críveis. A competição entre as nações começou a se direcionar para aquilo que os realistas chamavam de *low politics*, ou seja, para as "novas" questões econômicas e comerciais.

A confrontação ideológica começou a perder espaço e a Rodada do Uruguai foi um exemplo claro disso. Os EUA, com seu polêmico e não menos importante "*reaganomics*"[22], abriram quase completamente sua economia para os demais países, embora tenham construído um complexo sistema de penalizações destinado a supostos desvios de comércio.

Com a perda da competitividade de sua economia, principalmente frente ao Japão e aos tigres asiáticos, os EUA deram um fim às solicitações "terceiro-mundistas" de acordos ou cláusulas preferenciais de comércio que vinham sendo defendidas desde os anos 50 e 60.

[21] Sobre o neo-realismo de Waltz vide " Teoria de La Política Mundial" Buenos Aires, 1988.

Os países em franco desenvolvimento, e neste grupo também se encontravam alguns países sul-americanos, insistiam na inclusão de cláusulas eqüitativas de comércio no âmbito do *GATT* sempre com o objetivo de aumentar suas exportações para os países centrais. No entanto, os EUA, a CEE (Comunidade Econômica Européia) e Japão utilizaram-se de seus excedentes de poder nas questões comerciais para impor seus interesses, legando aos países em desenvolvimento o segundo plano das negociações multilaterais[23].

Sendo o líder ainda inquestionável do regime de comércio mundial, os EUA trouxeram à baila novos temas[24] para a agenda comercial internacional, notadamente os direitos humanos, o narcotráfico e o meio ambiente. Enfraqueceu-se assim o regime do GATT, pois a agenda foi contaminada por assuntos, que pelo menos à primeira vista, não estavam relacionados diretamente àqueles definidos no início da formação do regime. Desse modo, as reivindicações dos países subdesenvolvidos foram postas de lado e esses novos temas os constrangiam em boa parte das vezes. Aqueles então temas desenvolvimentistas dos anos 60 e 70 foram, portanto, alijados da agenda internacional.

A formação dos mega-blocos regionais e suas possíveis polarizações ao redor dos EUA, Japão e CEE[25], fizeram como que os países da região sofressem o impacto fundamental das mudanças internacionais. A idéia de fechamento das possibilidades de ganhos por meio das trocas comerciais com estes grandes consumidores fez com que os

---

[22] A fim de verificar com mais propriedade o período Reagan favor consultar Eric Hobsbawn "A Era dos Extremos – o breve século XX" p. 244-46 e 401-402

[23] Haja vista a "Cláusula da Paz" da área agrícola, acordo feito entre EUA, CEE e Japão durante a Rodada Uruguai que postergou as negociações agrícolas para uma próxima rodada multilateral, a qual abria espaço para suas respectivas políticas de subsídios.

[24] Uma das premissas defendida por R. Keohane e Joseph Nye em seu conceito de interdependência complexa é a falta de uma hierarquização dos temas na agenda internacional. Os temas são estabelecidos no decorrer de cada negociação específica e contextual. Ainda dentro desse conceito, a estipulação dos meios para a escolha normalmente esta ligada à importância dos atores dentro do regime.

[25] Em exposição sobre essa polarização Rubens Ricupero trata de suas condicionantes para a inserção internacional latino-americana. Vide Rubens Ricupero sub-capítulo "Um Mercado que se Integra Globalmente em torno de Três Pólos Principais" p. 107-112 em "Visões do Brasil" Record, 1995.

países sul-americanos começassem a pensar novas formas de ganhos econômicos. Dentre essas possibilidades avultava-se a formação de blocos economico-comercais envolvendo países em desenvolvimento, embora na maioria das vezes ligados a uma grande potência econômica.

De acordo com Luis Felipe Seixas Corrêa, dois fatores fundamentais contribuíram de maneira indelével para o encaminhamento das políticas externas dos governos de José Sarney e Raul Alfonsin: o sentimento de exclusão do comércio internacional de bens e serviços e a consumação de blocos regionais poderosos (CORRÊA, 1996). Ambos ameaçavam as duas principais economias da região a mais uma vez perder o bonde da história. O diplomata Paulo Roberto de Almeida colocava a situação do momento nos seguintes termos:

"A necessidade econômica de uma integração Brasil/Argentina pode ser facilmente explicada pela nova estrutura da economia mundial, na qual a internacionalização crescente dos circuitos produtivos e de investimentos se dão *pari passu* com a emergência dos novos espaços geoeconômicos que são zonas econômicas preferenciais regionais. Essas novas áreas de integração econômica – seja numa forma simplesmente livre-cambista como na América do Norte, seja na modalidade mais complexa da união econômica buscada pelo Mercado Comum Europeu – estão em princípio em conformidade com as regras do sistema internacional de comércio, mas não se pode deixar de observar uma constante oscilação entre o multilateralismo proclamado da teoria e o "minilateralismo" seletivo que se manifesta na prática. Daí a necessidade de se buscar, no próprio continente, alavancas de relacionamento econômico capazes de sustentar o crescimento do comércio exterior e a

própria ampliação do "poder material" das duas economias sul-americanas" (ALMEIDA, 1993, p. 76)

A redemocratização de ambos os países, por sua vez, acabou por se tornar o ponto inicial de atuação dos governos de Sarney e Alfonsin, uma vez que as hipotecas do passado aos poucos estavam sendo pagas[26]. Aquela visão de que tais instrumentos internacionais de formulação de condutas ameaçavam a soberania nacional, aos poucos, começou a ser dilapidado.

A administração Sarney tinha como eixo principal sua relação com a América Latina, além das formas pelas quais os países da região poderiam integrar-se sejam em blocos econômicos ou em acordos de segurança mais efetivos (CORREA, 1996). A diplomacia presidencial de Sarney, haja vista que visitou todos os países da região, foi fundamental para a aproximação do Brasil com a Argentina. Cabe lembrarmos que a solução dada pelos governos de Figueiredo e Videla à compatibilização das represas de Itaipu e Corpus, além de seu apoio à Argentina na questão da Malvinas, já vinha consubstanciando uma relação menos tensa e mais profícua entre Buenos Aires e Brasília.

Lembramos, contudo, que situações econômicas inexoráveis levaram a Argentina a integrar-se com o Brasil. De acordo com Moniz Bandeira, a obra executada pelo ministro da economia do regime militar argentino Martinez Hoz encaminhou aquele país à condição de exportador de gêneros alimentícios e importador de produtos industriais. Como os EUA eram competidores internacionais de seus mais tradicionais produtos e a Grã-Bretanha

[26]Lembramos que o Brasil, depois de muito sofrer as pressões internacionais, assinou, ratificou e promulgou a maioria das convenções ligadas a área direitos humanos. Hipotecas estas que dificultavam as relações do país com os órgãos multilaterais e os EUA.

.

acabou por se incluir na CEE, Buenos Aires não teve outra alternativa, frente ao mundo que se desenhava no horizonte, senão se integrar com o Brasil. Citando o economista Rudiger Dornbusch do MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), Bandeira argumenta que para o Brasil a integração seria "um bom negócio" enquanto que para a Argentina seria "um ótimo negócio" (BANDEIRA, 1998).

Em 1986 foi assinada a "Ata para Integração Brasil/Argentina" que estabelecia um programa de integração e cooperação econômica de caráter flexível e gradual, cujos princípios eram a gradualidade, a flexibilidade, o equilíbrio e a simetria no decorrer do processo de integração dos respectivos setores industriais. Os resultados para o intercâmbio comercial foram imediatos e a Argentina quase dobrou suas exportações para o Brasil. Já em 1988 foi assinado o "Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento", cujo objetivo principal era estabelecer um espaço econômico comum dentro de um prazo de dez anos.

Por fim, a aceleração do processo se deu por meio da "Ata de Buenos Aires" de 6 de julho de 1990, a qual tinha o objetivo de consolidar um mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994. As metodologias para que tal mercado fosse formado também foram acordadas neste momento, dando início, assim, ao complexo sistema jurídico-institucional que hoje se encontra no Mercosul. Esse novo impulso às negociações se dá pelos seguintes motivos conforme Almeida:

"A aceleração no processo integracionista bilateral, decidida em julho de 1990, responde à tomada de consciência de que a modernização econômica bem como a inserção competitiva na economia mundial seriam grandemente facilitadas, nos dois países, por uma complementaridade ampliada entre as duas economias. A própria mudança no modelo de

desenvolvimento, como uma definição por um projeto social-liberal de modernização (abertura econômica externa, liberalização comercial), e a transformação importante operada no papel do Estado (redefinição de regras de intervenção, privatizações, etc.) operadas de maneira independente em cada um dos países, conduziram à aceleração do processo negociador de integração, seu aprofundamento no caso Brasil/Argentina e sua ulterior extensão aos dois parceiros do Cone Sul." (ALMEIDA, 1993, p.78)

Dando início a uma nova etapa do relacionamento entre os países da Bacia do Prata, a consolidação efetiva do Mercosul em 26 de março de 1991, pelos presidentes de Brasil, Argentina e os convidados Uruguai e Paraguai, foi finalmente concretizada com o Tratado de Assunção. O prazo acordado para o início efetivo do mercado comum foi dezembro de 1994.

Ao fim e ao cabo, aquele ambiente contratual existente durante os regimes militares da região, o qual perturbava ou dificultava a barganha cooperativa, aos poucos, começou a mudar e a promover uma associação entre os países interessados na integração. Isso ocorreu em grande parte graças aos choques das variáveis exógenas e da modificação da ordem intelectual mundial vigente. Os fatores de encorajamento da barganha institucional cooperativa dos moldes youngianos promoveram *de facto* o *sui generis* regime chamado Mercosul[27].

À luz dessas considerações podemos afirmar que as estratégias históricas de integração criaram as bases políticas para a criação dos blocos econômicos na região. A

[27] Cabe lembrar que o Mercosul é o único e mais importante regime de cooperação econômica e comercial sul-sul do mundo, ou seja, o único regime de integração com objetivos reais de consolidação de um mercado comum entre países em desenvolvimento.

inúmeras dificuldades, inerentes às especificidades da América do Sul, fizeram com que a aproximação entre os países acabasse por se dividir em dois grandes grupos, o Pacto Andino (Chile, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela) ao norte e o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) ao sul. Essa estratégia de sub-regionalização foi importante, pois pôde fazer com que os distintos blocos lograssem resultados que se mantidos juntos talvez não alcançassem. Paulo Roberto de Almeida não poderia encerrar o período de outra maneira: "Transformou-se, assim, num espaço de tempo relativamente curto em termos históricos, a geografia econômica desse grande espaço sul-americano, projetando-se uma nova entidade comunitária, cujo impacto vai se exercer plenamente nos albores do século XXI" (ALMEIDA, 1993, p.79).

3.3 – A Formação Institucional do Mercosul:

O impacto que a fundação do Mercosul trouxe para a realidade sul-americana é sem dúvida muito importante para a compreensão do regime proposto. No entanto, seu processo de institucionalização não se finda, obviamente, com a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991. Antes disso, um desenvolvimento institucional, contextualizado pelo "véu das incertezas", foi fruto de um amplo e moroso jogo de barganhas institucionais com o fito da expansão mútua dos ganhos.

Nesta altura do texto dividimos este sub-capítulo em dois momentos, ao nosso ver, cruciais para a consolidação do bloco: o chamado período de transição, compreendido entre a assinatura do Tratado de Assunção em 31/03/91 e a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 17 de dezembro de 1994, acordo que trouxe ao regime a personalidade jurídica de direito internacional; e o período de consolidação que vai do Protocolo de Ouro Preto até

hoje. Lembramos ainda que o Mercosul é caraterizado por ser um processo dinâmico, fluído e sem fim, ou seja, não há uma data prevista para que o regime acabe, mas sim prazos para que seus objetivos sejam alcançados.

Essa divisão, além de contribuir para o caráter didático do texto, facilitará nossa compreensão quanto ao grau de efetividade do Mercosul à luz do modelo institucional de barganha de Oran Young.

3.3.1. – O Período de Transição de 1991 a 1995:

O recente projeto integracionista no Cone Sul culminou com a assinatura da Ata de Buenos Aires em julho de 1990, a qual estabelecia a formação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina até 31 de dezembro de 1994. No entanto, Paraguai e Uruguai, movidos pelo sentimento de exclusão do processo, foram incluídos no projeto ainda que não contribuíssem para sua formulação jurídica nas mesmas proporções dos outros dois membros mais poderosos. Finalmente, em 31 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção criando assim o Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) com o objetivo, a saber, de estabelecer um mercado comum entre as partes dentro de um prazo pré-determinado (31/12/94).

A autora Elizabeth Accioly afirma que o Mercosul demostra ser, todavia, essencialmente bilateral, trazendo a lembrança, guardadas as devidas proporções, da aproximação entre França e Alemanha no contexto da formação da União Européia (ACCIOLY, 1996).

Já Ginesta argumenta, por outro lado, que para o Brasil existiam nesse contexto três distintas possibilidades de aumentar sua inserção internacional – a inserção individual, a

inserção por meio da ALADI e a inserção por meio de um bloco específico, cujo controle parcial poderia ser factível (GINESTA, 1999).

A escolha da última opção configurou claramente, em nosso entendimento, o caráter de liderança do país nos caminhos do Mercosul. A liderança efetiva comandada por Brasília, seja intelectual no sentido da construção de uma ordem intelectual propícia à integração ou estrutural no sentido de acordos comerciais favoráveis aos sócios, foi fundamental para o sucesso da integração em sua gênese. Nos termos de Young, a viabilidade de uma liderança efetiva, ou seja, uma liderança legitimada pelas outras partes, foi imprescindível para que o regime pudesse ser consolidado.

Voltando aos passos do processo, os acordos comerciais no Cone Sul passaram, portanto, automaticamente de uma zona de livre comércio para um mercado comum[28]. A estrutura institucional tipificada no Tratado de Assunção era mais complexa para poder englobar, obviamente, seus objetivos mais ambiciosos, principalmente a idéia de estabelecer um mercado comum dentro de um prazo previamente estabelecido (Artigo 1º). Cabe lembrarmos que a Ata de Buenos Aires não previa tamanha envergadura política.

Podemos elencar os seguintes princípios do Tratado de Assunção: o princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes (Artigo 2º); da não discriminação entre eles (Artigo 8º, inciso d); das diferenças pontuais de ritmo para a liberalização comercial de Uruguai e Paraguai (Artigo 6º); do tratamento nacional dos produtos provenientes dos Estados partes (Artigo 7º); da transparência na coordenação de políticas nacionais para assegurar condições eqüitativas de comércio com terceiros países

[28] Sobre as diferenças entre Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica vide Anexo 01 p.

(Artigo 4º); e do princípio *pacta sunt servanda*, pelo qual os Estados soberanos que aderem a um acordo internacional devem cumpri-lo e obedece-lo (Artigo 8º) (ACCIOLY, 1996).

Tais princípios, relembrando as colocações de Krasner, são o coração desse regime. Ou seja, são as crenças acordadas em fatos, casualidades e legalidades que formaram a base da constituição do acordo. Desse modo, os princípios acima colocados mostram o claro objetivo de integração regional e da equidade entre as partes nesse processo. Eles enaltecem a necessidade dos países do bloco olharem para o resto do mundo de maneira convergente, isto é, olharem para o mundo pelas lentes destas premissas gerais da integração. Em nosso entendimento tais princípios aparecem como as idéias missionárias de uma integração salvadora.

Para Accioly os objetivos da integração formalizados no Tratado de Assunção são: a livre circulação de bens, de serviços e de fatores produtivos entre os países por meio da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de quaisquer outras medidas de efeito equivalentes; o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC)[29] e adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros países; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre as partes; e o compromisso de harmonizar as legislações a fim de fortalecer o processo de integração (ACCIOLY, 1996).

Já Almeida vai um pouco além daquilo tipificado no Artigo 1º do capítulo I, o qual prevê os instrumentos, princípios e propósitos do regime, e afirma que seus objetivos principais são: a inserção competitiva dos quatro países em um mundo caracterizado pela

[29] Tarifa externa comum (TEC) significa um tarifa aplicada às importações provenientes de outros mercados – extrabloco - com a mesma porcentagem por todas as partes do acordo. Lembramos que intrabloco as tarifas são geralmente zero.

consolidação de blocos regionais de comércio e no qual a capacitação tecnológica é cada vez mais importante para o progresso econômico e social; a viabilização de economias de escala, permitindo a cada uma das partes ganhos extras de produtividade; e a ampliação das correntes de comércio e de investimento com o resto do mundo, bem como a promoção da abertura econômica regional (ALMEIDA, 1993).

O autor descreve, ainda que os princípios sejam confundidos com os meios de consecução da integração, os principais mecanismos para implementação do acordo: um programa de liberalização comercial com reduções tarifárias progressivas e eliminação de barreiras não-tarifárias até 31 de dezembro de 1994; a coordenação de políticas macroeconômicas, concomitantemente com a política de liberalização comercial; o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC); a adoção de acordos setoriais; e, por fim, o estabelecimento, durante esse período de transição, de um regime geral de origem, de cláusulas comuns de salvaguardas e de um sistema de controvérsias (ALMEIDA, 1993).

Não há como negarmos, portanto, que o Tratado de Assunção é o marco fundador de um processo institucional mais amplo de integração, ou seja, uma integração diametralmente diferente das experiências sul-americanas anteriores, seja da ALALC, da ALADI ou mesmo dos acordos bilaterais prévios entre Brasil e Argentina.

O Tratado de Assunção é a "carta constitucional" do Mercosul em sua fase de transição expressamente declarada rumo à consolidação de um mercado comum. Seu caráter passageiro não o define como o "Tratado do Mercado Comum do Sul", mas sim como um acordo transitório a caminho de um mercado comum entre os quatro países membros (ALMEIDA, 1993).

Esse difícil processo de consolidação do Mercosul apresentou desde o início, contudo, um peso estatal-burocrático que influenciou fortemente a estruturação de sua institucionalidade. Ou seja, a iniciativa governamental dos presidentes no início da formação do bloco deixou uma marca indelével em um processo que inicialmente atendia muito mais às expectativas dos Estados do que dos grupos sociais envolvidos ou afetados pelas decisões. A constituição do Mercosul teve como estímulo fundamental, portanto, a vontade política dos próprios governos envolvidos no processo e não na sociedade civil propriamente dita (MARIANO, 2000).

É exatamente nesse sentido que a estruturação orgânica do Tratado de Assunção privilegiou as esferas governamentais no processo de integração, obviamente colocando de lado a sociedade civil. Todavia, a iniciativa dos presidentes estava a frente da ainda incipiente articulação civil dos interessados em uma possível integração. Desse modo, os governos exerceram suas prerrogativas "naturais" de liderar os rumos das políticas públicas de cada país.

Essa estrutura institucional mais ramificada foi estabelecida da seguinte maneira até o Protocolo de Ouro Preto em 1995: criação do Conselho Mercado Comum (CMC) integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia ou Fazenda dos Estados partes, coordenado pelos primeiros; criação do Grupo Mercado Comum (GMC) também coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores, mas sendo integrado por quatro membros titulares e quatro alternados que correspondiam aos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e Bancos Centrais; e , por último, criação da Secretaria Administrativa do Mercosul com sede em Montevidéu, Uruguai e dos subgrupos de trabalho (assuntos comerciais, normas técnicas, política fiscal e monetária, transportes terrestres, transportes marítimos, política industrial e tecnológica, política agrícola, política

energética, coordenação de políticas macroeconômicas e relações trabalhistas, emprego e seguridade social).

O Conselho Mercado Comum é o órgão superior de condução política e econômica do processo, é a instância máxima da institucionalização do bloco, haja vista que pelo menos uma vez por ano reúne-se na presença dos presidentes dos Estados partes. Já o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo provisório, pois vela pelo cumprimento do Tratado e adota as providências necessárias para o cumprimento das decisões provenientes do CMC. Os grupos de trabalhos são seus órgãos subordinados e responsáveis por munir tecnicamente as decisões do GMC.

Quanto aos procedimentos de tomadas de decisões, relembramos Krasner quando ele aponta que tais procedimentos são práticas dominantes ou eficazes cujo objetivo é implementar a vontade coletiva. Nesse sentido, eles assumem as seguintes especificidades no âmbito do Mercosul, de acordo com Almeida:

"As decisões de ambos os órgãos políticos – CMC e GMC – são adotadas por consenso entre os Estados partes e na presença de todos os seus membros. Esse processo tem suas vantagens, mas também apresenta inconvenientes. Ao mesmo tempo em que ele leva os quatro Estados a se colocar de acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, obriga a uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, ele introduz uma certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção de nova área de integração" (ALMEIDA, 1993, p. 85).

Nesta altura podemos verificar que tais órgãos, durante o período de transição até o Protocolo de Ouro Preto em 1995 e mesmo depois, jamais assumiram um caráter de supranacionalidade, ficando sempre dentro de uma esfera intergovernamental.

Essa esfera intergovernamental comandava os caminhos do processo nos primeiros anos de vida do regime. Logo após a entrada em vigor do Tratado estabeleceu-se um programa automático de liberalização comercial entre as partes, cuja base seria a inapelabilidade das reduções, ou seja, os países não poderiam contestar quaisquer cortes nas tarifas previamente acordadas. Esse mesmo programa aumentou vertiginosamente o intercâmbio comercial entre as partes (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1998).

Quanto ao órgão de solução de controvérsias tipificado no Tratado de Assunção, o autor Jacques Ginesta afirma que, no início das negociações, o Brasil rechaçou a idéia de se constituir um Tribunal Permanente para o regime. Desse modo, o Tratado estabeleceu um mecanismo muito esquemático e similar ao que é comum no Direito Internacional, sobretudo entre países que fazem parte de acordos desse tipo (GINESTA, 1999).

Esse mecanismo foi aperfeiçoado pelo Protocolo de Brasília em 17 de dezembro de 1991, todavia, se manteve os mesmos princípios do Tratado de Assunção. O Protocolo de Brasília procurou deixar as normas e regras mais claras para o exercício de solução de controvérsias.

Em julho de 1992 foi assinado no âmbito do CMC o Cronograma de Las Leñas. Esse instrumento caracterizou-se por ser uma extensa agenda de trabalho para acelerar o processo e melhorar as disposições do Tratado de Assunção, seja nos prazos ou na visualização da forma orgânica do regime. Tanto Almeida como Florêncio e Araújo afirmam que esse cronograma foi um marco da confiança mútua dos Estados partes em cooperarem.

Foi exatamente nesse contexto que começaram a surgir as primeiras reclamações dos setores ameaçados pela integração. Florêncio e Araújo afirmam que pelo lado brasileiro as reclamações ficaram aquém das expectativas, uma vez que a agricultura da região sul do país poderia reclamar da concorrência dos produtos argentinos. Entretanto, foi do lado do setor industrial argentino que as reclamações tomaram seu rumo. Aquele setor temia que a supervalorização do peso argentino, a defasagem tecnológica de sua industria e a conjuntura recessiva então vivida pelo Brasil pudessem inundar a Argentina de produtos brasileiros. A conjugação desses fatores produziram em 1992 e 1993 um amplo superávit brasileiro na balança comercial entre os dois países (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1998).

A vontade dos governos não era, contudo, a única iniciativa de integração que ocorria no bojo da gênese da integração. Houve, como argumentam Florêncio e Araújo, um aumento na interdependência econômica entre os dois países no período de 1992 e 1993. O estabelecimento de "*joint-ventures*" entre empresas dos dois países, notadamente as situadas no sul do Brasil e no nordeste argentino, arrefeceram os ânimos protecionistas.

Houve, desse modo, uma gradual e constante verticalização da interdependência entre os países. Se na gênese do Mercosul as partes estavam de costas umas para as outras, com o encaminhamento dos acordos e seus reflexos nas sociedades, a interdependência complexa, nos moldes de Nye e Keohane, começou a tomar corpo. Esse aumento das trocas comerciais entre os países na fase de transição do regime foi fundamental para sua efetividade no período posterior ao Protocolo de Ouro Preto.

Iniciou-se neste mesmo período, contudo, um problema que iria permear vários momentos do processo de integração entre os dois principais países do bloco – a questão da política cambial. No princípio do processo integracionista, o Brasil mantinha uma política cambial mais flexível, ou seja, a moeda era diariamente desvalorizada na proporção da

inflação, enquanto a Argentina, desde abril de 1991, mantinha uma política de valorização do peso. Como conseqüência óbvia, os produtos brasileiros tornavam-se mais baratos em relação aos produtos argentinos. Buenos Aires já reclamava, portanto, da diferença cambial e em seus reflexos na sua balança comercial. Entretanto, com o advento do Plano Real em 1994 as discrepâncias de ordem cambial foram dirimidas e a balança começou a pender para o lado argentino (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1998).

As negociações da TEC também ocorreram no decorrer dos primeiros anos do Mercosul. Questão de difícil negociação, pois alterava drasticamente todo o arcabouço tarifário até então existente, a TEC acabou sendo acordada de maneira razoavelmente fácil entre as partes, ainda que cada país tentasse colocar suas tarifas próximas às adotadas nacionalmente. Nesse sentido, como salientam Florêncio e Araújo, o espírito integracionista superou as divergências técnicas, caminhando para a União Aduaneira (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1998).

O período compreendido entre 1991 e 1994 foi marcado pela natureza técnica das negociações para se alcançar um "Tratado Definitivo" para o Mercosul. Na reunião na cidade de Colônia, Uruguai, em janeiro de 1994, os países acordaram a União Aduaneira sob dois elementos: a TEC, ainda que permitisse algumas exceções, como o caso do açúcar; e o efetivo regime de livre comércio entre as partes, ainda que também permitisse algumas exceções temporárias. Demais temas como livre circulação de mão-de-obra, de capital e serviços foram deixados para um momento posterior (FLORÊNCIO e ARAÜJO, 1998).

A primeira data provisória encerrou-se em 31/12/94 conforme acordado no Tratado de Assunção. Todos os ajustes econômicos, jurídicos e políticos foram colocados a prova no decorrer daquilo estabelecido em 1991. A maioria dos produtos foram liberados, embora muitos fossem de pouca importância no comércio intrabloco. Ainda restou um grupo de

produtos de alta sensibilidade cuja liberalização foi prevista para última etapa de programa de liberalização comercial. De modo geral, o programa de consolidação da zona de livre comércio seguiu as linhas estabelecidas, ainda que o Brasil tenha adotado algumas medidas protecionistas no decorrer dessa primeira etapa (GINESTA, 1999).

A partir de 1º de janeiro de 1995 passou a funcionar efetivamente a etapa definitiva de consolidação desse regime internacional. A partir de então a estrutura institucional aumentou sua complexidade.

3.3.2 – A Fase de Consolidação:

Em dezembro de 1994 houve a VII Reunião do Conselho Mercado Comum e a XVI Reunião do Grupo Mercado Comum, as quais encerram o período de transição iniciado no Tratado de Assunção e estabeleceram a nova estrutura institucional do Mercosul por meio do "Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul", doravante chamado de "Protocolo de Ouro Preto".

O aspecto mais importante desse novo protocolo foi a definição final da estrutura institucional do regime e as atribuições de cada órgão a partir de 1º de janeiro de 1995. Lembramos que o Tratado de Assunção havia definido uma estrutura temporária, que deveria ser ratificada em um instrumento definitivo. O Protocolo de Ouro Preto redefiniu tal estrutura e suas atribuições da seguinte maneira (vide anexo 02, p. 115):

a) Conselho Mercado Comum (CMC);

b) Grupo Mercado Comum (GMC);

c) Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);

d) Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);

e) Foro Consultivo Econômico e Social (FCES);

f) Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

As atribuições do CMC e do GMC continuaram a ser basicamente as mesmas do Tratado de Assunção, embora tenham surgido pequenas alterações quanto à composição dos membros do GMC (Artigo 9º).

Já a Comissão Parlamentar Conjunta (CPJ), a qual havia sido criada pelo Artigo 24 do Tratado de Assunção, foi incluída no Protocolo de Ouro Preto como um órgão representativo do Mercosul, sendo integrado por parlamentares designados pelos congressos de cada país de acordo suas regras. Suas funções são acelerar os procedimentos internos, a fim de facilitar a entrada em vigor das normas do Mercosul no ordenamento jurídico interno dos países, e produzir recomendações de vários matizes ao CMC através do GMC (Artigo 22º).

Outra novidade interessante desse novo instrumento foi a criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) cuja representação é feita pelos setores econômicos e sociais das sociedades nacionais. Mesmo tendo função consultiva, possui autoridade no que diz respeito às consultas comerciais (Artigo 28º). Luiz Olavo Baptista afirma que a idéia de seus instituidores foi abrir canais de comunicação com a sociedade a fim de que esta leve ao regime suas aspirações (BAPTISTA, 1998a). Desse modo, a participação não-governamental, ou da sociedade civil, foi ampliada, ainda que de maneira consultiva, seja por meio da Comissão Parlamentar Conjunta ou pelo Foro Consultivo Econômico e Social.

Por sua vez, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) tem como competência (Artigos 16º, 19º e 21º) velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionadas ao comércio. Baptista argumenta que "velar pela aplicação" pressupõe a existência de políticas comerciais

comuns e implica ações de caráter executivo. Destas políticas comuns, o autor lembra, apenas a TEC, as listas de exceções e o regime aduaneiro foram estabelecidas até agora (BAPTISTA, 1998a).

Por fim, a Secretaria Administrativa do Mercosul continuou basicamente com as mesmas atribuições. A diferença é que o Protocolo de Ouro Preto trouxe personalidade jurídica ao Mercosul, ou seja, abriu a possibilidade do regime praticar atos necessários a seus objetivos e celebrar outros acordos internacionais.

Conforme apontaram Florêncio e Araújo, todos esses órgãos apresentam duas características básicas: (i) são instituições intergovernamentais e (ii) tomam suas decisões por consenso. Isto é, uma vez compostos por funcionários públicos, as decisões são conjuntas e refletem a vontade dos governos. Assim, qualquer ato oriundo do Mercosul que afete a vida de um cidadão nacional foi decidido pelo seu governo em conjunto com os demais (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1998).

Podemos verificar, pela composição dos órgãos do regime, que a burocracia governamental é a base do Mercosul. A maioria dos membros que coordenam ou decidem algo tem origem estatal. A participação dos demais setores da sociedade esta claramente legada a um caráter consultivo, seja por meio de seus representantes na Comissão Parlamentar Conjunta ou seja por meio do grupos específicos no Foro Consultivo Econômico e Social.

O protocolo de Ouro Preto, além de trazer personalidade jurídica internacional ao bloco e consumar definitivamente seu ordenamento institucional, aperfeiçoou o sistema de soluções de controvérsias, o qual já havia sido parcialmente tipificado no Tratado de Assunção e melhorado no Protocolo de Brasília (17/12/1991). Tal sistema permite examinar e solucionar eventuais descumprimentos das normas do regime. Os litígios podem

ser levantados de um governo contra outro ou por um ente privado que acionará seu governo, o qual por sua vez levará o caso ao governo do país objeto da reclamação.

O processo de solução de controvérsias tipificado tanto no Tratado de Assunção como nos protocolos de Brasília e Ouro Preto funciona da seguinte maneira: a) exame técnico da questão; b) negociação direta entre os países envolvidos; c) exame pelo GMC, o qual por consenso pode formular recomendações para solucionar a questão; e d) submissão do caso a um Tribunal "*ad hoc*", convocado unicamente para o caso, sendo este composto por juristas dos quatro países ou de fora da região.

Não há no Mercosul, portanto, uma corte de justiça permanente como nos moldes da União Européia. A criação de um Tribunal do Mercosul encontra obstáculos constitucionais, notadamente no Brasil. No entanto, os interesses imediatos do Brasil no âmbito do regime sugerem certas restrições a esta nova corte. O governo brasileiro constantemente alegava que a natureza intergovernamental do sistema poderia dar cabo dos litígios intrabloco, situação esta que jamais foi alcançada[30].

Os acordos de Ouro Preto estabeleceram uma TEC que corresponde à aproximadamente 9.000 itens com alíquotas que vão de 0 à 20%. À parte desse regime também se estabeleceu uma lista de exceções de aproximadamente 300 produtos sensíveis. No entanto, o regime aduaneiro acordado no papel sofreu na prática inúmeros atrasos, pois alguns Estados continuaram a cobrar tarifas a importações extrazona que ingressam na União Aduaneira por meio de outro Estado parte. Essa situação acabou ocorrendo porque

[30] Este trabalho não levará em consideração o recente Protocolo de Olivos (2001) assinado entre as partes, o qual estabelece um tribunal permanente de revisão com sede em Assunção, Paraguai. Como se trata de um acordo recente, ainda não conseguimos informações suficiente para realizar uma análise razoável.

não existia, e continua não existindo, um mecanismo de vencimento de arrecadação aduaneira entre os sócios (GINESTA, 1998).

Existe atualmente vários tipos de perfurações à TEC feitas de maneira unilateral. A Argentina rebaixou as alíquotas para bens de capital mediante um *waiver* (licença) de seus sócios. O Brasil reduziu para remédios e o Uruguai para bens de capital. Além das listas de exceções, há uma outra imperfeição que perfura a TEC, o *drawback*[31] (TACHINARDI, 2002a). Essa União Aduaneira serve, também, para o Mercosul fechar acordos com outros blocos. E sua fragilidade demonstra problemas não somente na instituição, mas também em sua capacidade de realizar acordos com terceiros.

Quanto à harmonização das políticas públicas os acordos do Mercosul demandaram mais alguns protocolos. No que diz respeito aos investimentos, foi assinado em dezembro de 1994 o "Protocolo de Colônia" que define os princípios gerais e reservas de investimentos entre países do bloco; e o "Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos", o qual estabelece um regime comum para investimentos provenientes de terceiros mercados. Em dezembro de 1997 foi assinado, por sua vez, o "Protocolo de Montevidéu", o qual estabelece um período de 10 anos para liberalização total dos serviços, exceto aqueles de faculdades governamentais, como segurança, justiça, polícia, etc.[32].

O autor Jacques Ginesta afirma categoricamente que os acordos de Ouro Preto salvaram o sistema do Mercosul do fracasso e devem ser considerados positivamente, uma vez que o Tratado de Assunção não mais comportava as pressões no decorrer do prazo de liberalização. É certo que o Protocolo de Ouro Perto adiou indefinidamente o

[31] O *drawback* funciona como um sistema de incentivo à exportação. Há uma isenção tarifária e de impostos para insumos de bens manufaturadas com destino à exportação. Esse sistema fere a União Aduaneira.

estabelecimento do mercado comum, mas possibilitou a continuidade de alguma forma de integração (GINESTA, 1999).

Em nosso entendimento, contudo, o Mercosul caminhava satisfatoriamente no decorrer do período de transição, uma vez que se tratava da primeira tentativa real e factível de integração econômica entre Brasil e Argentina, ou pelo menos de uma integração econômica muito mais ampla e ambiciosa do que os acordos anteriores. Quanto à afirmação do autor de que os acordos de Ouro Preto adiaram a implementação plena dos objetivos de se estabelecer o mercado comum tipificados no Tratado de Assunção, acreditamos ser pertinente, pois tal protocolo deu mais fôlego para que as negociações caminhassem com prazos mais largos.

Desde que o Protocolo de Ouro Preto dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional, o bloco aproximou-se de alguns países ou blocos econômicos considerados importantes do ponto de vista comercial e político. O escopo desses acordos que até então parecia restrito à América Latina (Bolívia, Chile, Comunidade Andina de Nações(CAN) e México), começou a diversificar-se frente à possibilidade de abertura de novos mercados (África do Sul, União Européia, etc.). Atualmente forma firmados acordos com Bolívia, Chile, México, CAN, África do Sul e União Européia, além das intenções de negociar com Índia e China. Na realidade muitas dessas negociações restringem-se à substituições de acordos firmados bilateralmente pelos países do Mercosul, sobretudo aqueles dentro do âmbito da ALADI. Segundo uma recente decisão do bloco (junho de 2001), os países do regime são obrigados a assinarem todos os acordos no formato 4+1 (Decisão n.º 32/00).

[32] A liberalização de serviço no âmbito do bloco é tema sensível para as partes, pois se trata, antes de tudo, daquilo que mais atrai os investidores internacionais – os imensos mercados consumidores de Brasil e Argentina.

Os acordos comerciais assinados com Bolívia e Chile, consumados por meio dos Acordos de Complementação Econômica (ACE) que visam o estabelecimento de uma área de livre comércio entre as partes (dezembro de 2005 para Bolívia e final de 2007 para Chile), são de importância peculiar pelo fato de que os dois países tornaram-se Membros Associados do Mercosul, participando assim das reuniões de Cúpula.

As negociações com o México, no entanto, seguiram um caminho mais moroso, pois os difíceis entendimentos entre o Brasil e o governo daquele país, logo após a expiração dos acordos bilaterais em 1995, fizeram com que o bloco não pudesse alcançar um novo acordo bilateral em 1997. Dessa forma, em abril de 1999, foi acertada a primeira reunião de trabalho para o início das negociações de um novo acordo bilateral entre Brasil e México. Os entendimentos, contudo, não foram concluídos até junho de 2001 (data limite para ao s países do Mercosul negociarem acordos unilateralmente). Abrindo uma exceção à Decisão n.º32/00, em julho de 2002 concluiu-se um ACE entre Brasil e México, sendo este documento vinculado a um acordo maior do Mercosul com o governo mexicano.

Quanto à África do Sul, graças ao crescente relacionamento comercial entre o Brasil e aquele país desde o fim do regime do *apartheid*, em março de 1999 foi lançada a iniciativa de negociar um acordo de livre comércio entre o Mercosul e ao República da África do Sul. Já em junho de 2000, o CMC aprovou a Decisão n.º 36, autorizando o início das negociações visando a assinatura de um Acordo-Quadro. Esse acordo foi firmado em dezembro de 2000 durante a reunião de Cúpula do Mercosul realizada na cidade brasileira de Florianópolis.

A CAN, por sua vez, é de grande interesse político e geoestratégico para os países do bloco, notadamente o Brasil que faz fronteira com quase todos seus membros. Ainda em fevereiro de 1995, teve lugar a primeira reunião para criação de uma zona de livre comércio

entre os dois blocos. Os entendimentos técnicos prosseguiram durante os anos de 1996 e 1997, perpassados pela assinatura do acordo com a Bolívia em 1996. Em 1999, devido as dificuldade de se alcançar um consenso, o governo brasileiro decidiu pela assinatura unilateral de acordos com os países do bloco que duraram dois anos e findaram em 2001. Desde então os blocos tentam caminhar para o entendimento, mas as dificuldades institucionais do Mercosul têm dificultado as negociações.

Nesse contexto de tentativas de ampliação do escopo de atuação comercial do bloco rumo à outros países e regiões, a fase de consolidação passou por dois choques exógenos que abalaram profundamente as bases da associação e, conseqüentemente, dificultaram a implementação dos acordos firmados com terceiros.

O primeiro deles diz respeito às crises asiática e russa que desestabilizaram as contas externas brasileiras no final de 1998. Estando o país, naquele momento, acuado por uma incrível evasão de divisas, o Banco Central do Brasil se viu obrigado a desvalorizar sua moeda a fim de conter a crise da balança de pagamentos.

A desvalorização do Real acarretou dois problemas imediatos ao Mercosul. Primeiramente, houve uma discrepância de ordem macroeconômica, ou seja, a política de *currency board* adotada pela Argentina desde 1991 fez com que sua moeda, valorizada frente ao dólar, se tornasse mais cara que o Real. Conseqüentemente, dentro de um curto espaço de tempo, os produtos argentinos duplicaram de preço em relação aos produtos brasileiros. O segundo problema foi o abalo à credibilidade da liderança brasileira no bloco, pois a medida tomada por Brasília foi notoriamente unilateral, sem sequer comunicar os governos dos sócios. O Palácio do Planalto tentou remediar a situação ao instituir no 6ambito da Presidência da República um cargo de “Embaixador Extraordinário para o

Mercosul", representado pelo diplomata José Botafogo Gonçalves, com o intuito de acalmar os ânimos dos vizinhos. Mas, ao que tudo indica, a medida foi inócua.

Em resposta à medida brasileira e como forma de se resguardar, Buenos Aires também adotou medidas unilaterais, ou seja, desencadeou inúmeras posições protecionistas, em face da perda de competitividade de seus produtos e afetando, portanto, a frágil união aduaneira. Essas medidas englobavam salvaguardas comerciais, aplicações de sobretaxas, exigências de certificações abusivas, dentre outras. Todo o sistema institucional do regime não foi capaz de debelar a crise entre os principais sócios.

O segundo momento de abalo no regime foi, por sua vez, a crise argentina. A política do *currency board* chegou à sua estagnação em meados de 1999 e as finanças daquele país, constantemente ameaçadas por déficits orçamentais, começaram gradativamente, e constantemente, a se deteriorarem. O economista Gilmar Lourenço afirma que a política de *currency board* adotada pela Casa Rosada reduziu a margem de manobra da política econômica argentina para enfrentamentos de choques externos (LOURENÇO, 2002). Isso contribuiu para a necessária, e tardia, desvalorização do peso no início de 2002. Desde então aquele país mergulhou em uma crise econômica sem precedentes em sua história, afetando diretamente o comércio intrabloco derrubando-o drasticamente.

Sobre a consolidação da instituição do Mercosul o economista Gilmar Lourenço afirma o seguinte:

"A grande restrição à solidificação da integração repousa na não ocorrência simultânea de um ajustamento das instituições de apoio, abrindo brechas para posturas unilaterais por ocasião do aparecimento de problemas, tais como o gerenciamento da crise

brasileira em 1999, com a desvalorização cambial que atingiu em cheio o mercado latino-americano, especialmente o argentino, grande consumidor de bens de capital produzidos no Brasil." (LOURENÇO, 2002)

Passado, portanto, os "anos de ouro" do Mercosul, de 1991 a 1995, o regime dá provas de crescentes debilidades de ordem interna e externa em decorrência daquilo que Aldo Ferrer afirma serem seus quatro pecados capitais: a excessiva dependência do mercado financeiro internacional, a deficiente integração social e doméstica, a assimetria das estratégias nacionais e as divergências na inserção de mundo ou divergência de visão de mundo (FERRER, 2000, p. 5-16).

A despeito de todas essas fulminantes crises vividas pelos países do bloco, a institucionalização definitiva do Mercosul foi devidamente estabelecida nos acordos de Ouro Preto e em algumas disposições posteriores. Seus resultados são imprescindíveis para verificarmos se o regime internacional do Mercosul é ou não eficiente, pois, afinal, seus caminhos foram trilhados pela vontade de sua partes a partir daquilo que foi decidido em sua institucionalidade. Nesse sentido, cabe finalmente analisarmos o regime internacional entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai à luz do modelo institucional de barganha de Oran Young.

4) O Regime Internacional chamado Mercosul:

O institucionalismo de Viotti, e consequentemente de Keohane, Nye e Young, aproxima-se do realismo ao partir do pressuposto de que os atores internacionais atuam no cenário mundial no intuito de atender seus interesses, daí a nomenclatura anglo-saxã que Hasenclever, Mayer e Rittberger dão à essa escola de pensamento dentro do contexto de regimes internacionais: *"Interest-based"*.

Acreditamos, portanto, que o processo de fundação do regime do Mercosul foi baseado essencialmente na orientação dos interesses nacionais dos atores inseridos em um contexto de liberalização econômica internacional. Os interesses dos Estados partes, sejam eles imediatos ou de longo prazo, influenciaram de maneira definitiva o nascimento e consolidação desse regime chamado Mercosul.

Como apontamos anteriormente (cap. 3), se para o Brasil o Mercosul era um bom negócio, para os demais países do bloco o Mercosul era um grande negócio. Sendo assim, com o objetivo de iniciarmos uma análise mais condizente com a proposta youngiana, precisamos lembrar um lugar-comum das análises sobre o Mercosul, a premissa de que essa associação é fruto dos interesses egoístas dos países com o fito de aumentarem seus ganhos por meio da integração.

Nossa análise tem início em um dos primeiros exercícios teórico-prático das colocações de Young, ou em outras palavras, identificar o tipo de regime que é o Mercosul. O autor salienta que existem três "tipos ideais"[33] de regimes internacionais: os impostos, os

[33] Podemos perceber a influência weberiana nos textos de Young. O conceito de "tipo ideal" implica o enaltecimento de determinados traços de um fenômeno social a fim de se construir um modelo analítico crível, ainda que esse modelo teoricamente proposto não seja totalmente empírico. Para mais informações acerca de "tipo ideal" vide Max Weber "Economia e Sociedade", 1991.

espontâneos e os negociados. E, em qualquer um desses casos, como bem apontou Lamazière (cap. 2), o caráter hegemônico de determinado país é fundamental para verificar em qual das três proposições o regime considerado, no caso o Mercosul, se encaixa.

O pensador Robert Keohane afirma que regimes internacionais fortes e duradouros dependem desse poder hegemônico. A fragmentação do poder entre países competidores leva à fragmentação do próprio regime, ou seja, concentração de poder leva à estabilidade (KEOHANE, 1989). Hegemonia, nesse contexto, deve ser entendida como capacidade de gerar consentimento nos liderados (LAMAZIÈRE, 1998).

Acreditamos que a liderança brasileira foi decisiva, portanto, para o nascimento do regime do Mercosul. Como vimos em seu histórico rumo à consolidação, dos acordos sobre a represas de Itaipú e Corpus até o Tratado de Assunção, o caráter de liderança brasileira dentro do regime, e sua hegemonia na região, foram imprescindíveis para que o regime pudesse ser estabelecido no início da década de 90. Cabe lembrarmos, conforme argumentou Hélio Jaguaribe, que essa liderança brasileira na região é propositiva e não coercitiva, sua cultura é lírica e não épica (JAGUARIBE, 2001, p. 36).

O regime entre os países da Bacia do Prata, nesse sentido, não foi imposto pelo país hegemônico. Antes disso, um amplo e moroso processo histórico de negociações, notadamente entre os dois principais países, culminou em um regime internacional negociado. Negociado porque encerra, dentro de sua institucionalidade, em maior grau as aspirações mútuas dos países da região do que os desejos nitidamente egoístas de um país mais poderoso. Negociado porque respeita, ainda que de forma pouco clara, as diferenças de ordem econômica dos dois países mais fracos, possibilitando-lhes prazos mais alongados para a liberalização comercial (Capítulo I, Artigo 6º e Anexo I do Tratado de Assunção). E negociado porque reflete o grau de complexidade de negociações entre antigos inimigos.

Esse caráter de liderança que o Brasil assumiu no regime do Mercosul, todavia, encontrava restrições pela parte argentina. Essa posição assumida pela parte brasileira nunca foi totalmente aceita por Buenos Aires, principalmente no decorrer do governo Saul Ménem (1991-1999), haja vista suas declarações de "relações carnais" entre seu país e os EUA, notadamente na área de segurança. Essas contestações desestruturaram uma firme liderança do país mais poderoso e a estabilidade do bloco, além de contribuírem para que o Mercosul tivesse sua imagem externa abalada. Nesse sentido, a legitimidade dessa liderança sempre sofreu retrocessos com as intervenções argentinas.

Desde os primórdios do regime, Brasília sempre manteve a inclinação de abrir compensações de ordem econômica e comercial para as demais partes do bloco. Um exemplo claro disso foram seus constantes déficits comerciais com Argentina e Uruguai, a fim de manter seu caráter de liderança. O preço da liderança sempre foi encarado pelo Brasil como um ônus natural para poder transmitir ao mundo uma nova imagem de cooperação econômica que possibilitasse maiores ganhos para o país e, consequentemente, para seus sócios.

Mesmo com problemas de legitimidade, o Brasil ainda mantém um caráter nítido de liderança no futuro do bloco. As recentes crises por que vêm passando tanto Argentina como Uruguai contribuíram para que Brasília, mais uma vez, assumisse as rédeas do Mercosul. A viabilidade da liderança brasileira, atualmente, alcançou um ponto tal que suas diretrizes influenciam fortemente os países do regime. Esse caráter da liderança brasileira é fundamental, portanto, para que o bloco continue a existir.

* * *

O segundo campo de premissas do modelo de Young que devemos levar em consideração é sua tríade de variáveis formadoras de um regime – a barganha cooperativa, o "véu de incertezas" e a regra de unanimidade. Em cada uma delas podemos encontrar fatores que ajudaram a formação do regime do Mercosul e fatores que contribuíram para aumentar suas dificuldades.

A barganha cooperativa de Young significa um jogo de barganhas entre as partes a fim de se constituir uma instituição por meio de um "contrato constitucional", cujo objetivo primordial é a expansão mútua de benefícios. Nesse modelo os atores focalizam suas atenções em um número limitado de problemas para poderem dar conta das difíceis negociações.

No caso concreto do Mercosul, existiam inúmeras dificuldades, tanto pela parte argentina como pela parte brasileira, em melhorar suas respectivas informações sobre a ampla gama de resultados de uma eventual integração mais verticalizada, além de existirem também as dificuldades dos dois governos em realizarem um balanço razoável, antes de iniciada a barganha, das dimensões da zona contratual que se desenhava no horizonte. As primeiras negociações entre os futuros sócios estavam focadas em questões pontuais de defesa (compatibilização dos rios da Bacia do Prata) e algumas poucas trocas comerciais. Não havia a possibilidade dos países em questão aumentarem suas reivindicações, sob pena da outra parte rejeitar.

A aproximação entre os dois países foi, com efeito, uma lenta construção mútua de confiança com o fito, no longo prazo, de uma integração mais ampla. O próprio Tratado de Assunção, mesmo já sendo bastante amplo, não amarrou os países em um regime mais

coeso de normas e princípios a serem observados pelas partes. O período de transição foi marcado, essencialmente, por esta consolidação mútua da confiança.

A própria existência de divisões interestatais envolvidas no processo de consolidação do Mercosul criou um escopo de alianças transnacionais que deram um suporte extra ao regime. Devido a essa característica proeminente das burocracias estatais no Mercosul, e tendo como conseqüência um nível elevado de intergovernabilidade, houve uma facilitação no processo de barganha institucional, uma vez que os Estados partes melhoraram a transparência das propostas ou decisões graças à aproximação dos quadros administrativos ou políticos.

A característica dos quadros que formam o Grupo Mercado Comum, a Comissão Parlamentar Conjunta e mesmo a Comissão de Comércio, mostram como essa intergovernabilidade contribuiu para a consolidação do bloco, notadamente no período de transição entre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. O caráter essencialmente técnico desse intervalo, lembrado por Florêncio e Araújo (cap.3), é a prova cabal de que os governos construíram um complexo emaranhado de relações intergovernamentais, necessário para o bom andamento da barganha cooperativa. Desse modo, ao analisarmos esse regime por um viés institucionalista, verificamos, portanto, que uma maior complementaridade ou aproximação entre os diversos entes estatais ajudou na consolidação e sucesso do bloco de integração.

Outra preocupação da barganha cooperativa é sua eventual falta de ligação ao contexto social e econômico mais amplo em que o regime está inserido. As tensões provenientes desse contexto devem ser bem trabalhadas para que o regime não sofra desgastes no decorrer de sua consolidação.

O período de transição, nesse sentido, conseguiu construir uma relação estável com seu contexto social e econômico. No entanto, uma vez assinado o Protocolo de Ouro Preto, a incipiente e morosa participação das sociedades civis nacionais começou a dilapidar o regime instituído em 1991. Houve um pequeno avanço da inclusão civil nos anos após o Protocolo, com a criação do FCES e da CCJ, mas esta se viu caindo desde o aprofundamento das crises argentina e uruguaia.

A falta de uma participação mais plena da sociedade civil nas negociações do regime continua contribuindo para seu desligamento das realidades nacionais, sob pena do Mercosul se consolidar, em um caso extremado, em um regime palaciano. Essas tensões geradas a partir desse desligamento social prejudicaram fortemente, portanto, os esforços cooperativos.

No segundo grupo de variáveis formadoras de uma regime, as "condições de incertezas" contemporâneas produziram, por outro lado, uma disposição nos países em questão em engajar-se decididamente em um processo cooperativo. As mudanças ocorridas na ordem econômica mundial com o advento dos megablocos comerciais e a falta de perspectivas nas negociações do GATT, além das dificuldades argentinas em colocar seus produtos em terceiros países (cap.3), levaram os países da região à constituição de uma regime de integração. As partes preferiram buscar uma "produção de benefícios expandidos", ao invés de uma distribuição fixa desses mesmos benefícios caso permanecessem sozinhas.

Agindo sob o *"véu das incertezas"*, os países criaram certos incentivos para que pudessem optar pelo arranjo institucional. Esses incentivos foram, em grande parte, proporcionados pelo Brasil por meio da abertura de seu imenso mercado consumidor para os produtos argentinos, paraguaios e uruguaios. Mesmo a temporária situação cambial

favorável ao Brasil no início do regime (91-94), pois a política de valorização do peso no governo Ménem barateou os produtos brasileiros, não contribuiu, no longo prazo, para que tais incentivos não fossem percebidos pelas demais partes do acordo. Sendo assim, com o plano real em 1994, tais incentivos foram importantíssimos para o vertiginoso crescimento das trocas comerciais entre as partes.

Aquele "véu de incertezas" existente no decorrer do longo período militar levou os países à barganha cooperativa, pois as dificuldades em manter uma competição geo-estratégica, nos mesmos moldes das décadas anteriores, consumia recursos escassos de países que tinham como objetivo primordial melhorar seus índices sociais e econômicos.

Por fim, a formação de regimes na sociedade internacional está sujeita a uma "regra de unanimidade". As identidades pouco claras dos países do Mercosul durante as décadas de fundação do bloco (80 e 90) contribuíam, naquele momento, para seu afastamento. Por estarem historicamente de costas uns para os outros, os países conheciam muito pouco seus vizinhos em matéria de cooperação, dificultando, à primeira vista, os acordos. No entanto, ao passo que a confiança foi sendo construída, as identidades começaram a se tornarem mais claras para os demais. A construção de uma confiança gradativa culminou no reconhecimento das identidades alheias.

Uma vez a questão resolvida pelo novo tratado (Assunção), cada uma das partes começou a gozar de um poder de veto *de facto* nas negociações subseqüentes, pois os demais reconheciam seus interlocutores automaticamente. A regra de consenso, utilizada nas decisões do CMC e do GMC, mostra bem essa situação em que os países reconhecem as outras partes, pois a aceitação de todos é necessária para o funcionamento do regime.

Talvez isso não se configure com grande importância hoje em dia, pois o nível de integração atual já traz consigo o reconhecimento entre os interlocutores, mas foi muito

importante não somente para a fundação do bloco, mas também para legitimar o caráter de liderança do Brasil dentro do regime. O reconhecimento deste país como líder e interlocutor protagonista foi fundamental para a estabilidade da associação, ainda que sua liderança tenha sido sempre contestada conforme afirmamos anteriormente.

* * *

Os autores Hasenclever, Mayer e Bittberger nomeiam dois grupos de hipóteses do modelo youngiano que contribuem para o sucesso ou fracasso da barganha cooperativa (Cap. 2, p.36), sendo o primeiro grupo constituído de hipóteses que encorajam a barganha, e o segundo de hipóteses que promovem a barganha.

Como afirmado anteriormente, a existência de informações incompletas e insuficientes entre as partes fez com que o "véu de incertezas" prevalecesse, encorajando assim uma barganha institucional por meio de contratos, ou seja, por meio de protocolos, acordos, e tratados. Afirmamos também que a crise da dívida externa dos países sul-americanos levou os países da região à uma concertação política conjunta para enfrentar os problemas (cap. 3). Essa crise interna, ocasionando choque exógenos, além de toda a alteração da ordem intelectual vigente e a formação dos megablocos em outras regiões, incentivou os quatro países a cooperarem.

Por outro lado, a situação em que os participantes do bloco tendem a aceitar como eqüitativos os acordos e decisões da associação, acabou por não ocorrer em sua plenitude. Constantemente, os países mais fracos do bloco do ponto de vista econômico (Paraguai e Uruguai), reclamaram de um tratamento desigual nas decisões provenientes dos órgãos do regime, sempre em prol de Brasil e Argentina. O tratamento diferenciado, tipificado no

Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto, jamais foi levado à risca pelos dois maiores sócios. A eqüitatividade das decisões acabou caindo por terra.

Para dificultar ainda mais o sucesso do bloco, uma situação que favoreça uma "solução evidente" para as os problemas do bloco dificilmente ocorreu. Uma "solução evidente" resulta, lembra Young (Cap.2 p. 35), da claridade, simplicidade e familiaridade dos mecanismos de resolução, situações estas que não ocorrem no âmbito do Mercosul até hoje.

Ginesta afirma que as decisões do Conselho Mercado Comum não são diretamente aplicáveis nos Estados partes, pois sempre requerem uma instrumentação interna em consonância com o ordenamento jurídico de cada país, fazendo com determinadas resoluções sejam aceitas e outras rechaçadas (GINESTA, 1999, p.129). Vários juristas e especialistas da União Européia afirmam que os princípios, normas e regras do Mercosul são poucos claros e totalmente insuficientes para o funcionamento do mercado comum (GINESTA, 1999, p.129). O próprio mecanismo de solução de controvérsias é insuficiente para uma projeto mais amplo de integração, pois a Comissão de Comércio se viu absorvida excessivamente por resoluções de questões relacionadas ao livre comércio, transformando-se em uma instância preliminar ao mecanismo (GINESTA, 1999, p. 130).

O problema reside no fato de que o sistema de soluções de controvérsias deixou a desejar no que diz respeito às sanções aos Estados faltosos, haja vista que somente no Artigo 23 do Protocolo de Brasília há algum tipo de sanção ao Estado que não cumprir um laudo arbitral. Desse modo, a facilidade de se perceber a violação não aparece como grande questão, mas sim a falta de uma tipificação mais apurada da magnitude das sanções impostas ao Estado faltoso. Sem sanções muito bem delimitadas e específicas, a

possibilidade de que algum Estado não observe às normas estabelecidas nos acordos torna-se muito grande.

A "solução evidente" necessária para debelar os problemas enfrentados pelo bloco, desse modo, jamais se consubstanciou *de facto*, prejudicando o sucesso do bloco e permitindo que determinadas partes, notadamente as mais poderosas, possam fugir ao controle de suas condutas.

A precisão e efetividade dos mecanismos de concordância e obediência perpassam essa situação problemática da "solução evidente" para os problemas. Young argumenta que o medo de ser trapaceado precisa ser dirimido, de forma clara e precisa, por meio desses mecanismos. No entanto, como estes enfrentam dificuldades em implementar resoluções eficazes e passíveis de observância, essa condição de "impunidade" frente as decisões, tanto do CMC como do GMC, impossibilitam a coordenação do comportamento das partes.

Vale lembrar que, no caso de integração regional, os Estados passam a conviver com a idéia de uma futuro comum, com regras e instituições comuns e, desse modo, com a possibilidade de formação de uma identidade acima deles (MARIANO, 2000, p. 39). Sendo assim, o regime do Mercosul enfrenta sérias dificuldades quanto ao cumprimento das decisões que emanam de seus órgãos superiores. A ausência completa de qualquer sistema de supranacionalidade fortalece a sensação de impunidade para os Estados faltosos.

Aquela vontade política fundadora do regime, e sua constante e atual proeminência sobre eventuais vontades coletivas, dificultam a consolidação de um regime internacional efetivo de controle de condutas, fazendo com que o sucesso do bloco fique cada vez mais distante das necessidades de suas sociedades, fim último de seus dividendos.

* * *

De acordo com o exposto no sub-capítulo 2.3 sobre as variáveis críticas da efetividade, a análise da eficiência do Mercosul na formatação da conduta de suas partes é imprescindível para verificarmos se o regime tratado é uma instituição no sentido weberiano do termo ou se não condiciona de maneira satisfatória a conduta das partes. Ou seja, se o Mercosul é uma fonte formadora de preferências individuais, no caso Estados, dando-lhes um sentido de dever e pertencimento em relação a ele. Ou ainda em outras palavras, se seu funcionamento obriga os atores a caminharem conforme suas diretrizes e, portanto, de maneira diferente de uma atuação solitária.

Young afirma que a eficácia será medida conforme o grau em que o comportamento de seus partícipes for moldado pela associação (p.39-40). Nesse sentido, o problema da efetividade reside na possibilidade das partes em não aceitarem os resultados do regime e a facilidade em violar suas diretrizes. A pergunta, portanto, é a seguinte: O Mercosul é uma instituição de fato?

As variáveis críticas lançadas pelo autor (endógenas e exógenas) podem esclarecer esta pergunta e nos informar se o regime chamado Mercosul é ou não eficiente.

A transparência dos instrumentos de violação dos princípios e normas do regime do Mercosul esta diretamente ligada ao órgão de soluções de controvérsias e à sua aplicabilidade. Como Young afirma que o grau de transparência varia conforme à facilidade com que as violações possam ser percebidas e à probabilidade de que os transgressores estejam sujeitos à sanções de algum tipo, além da magnitude dessas sanções

impostas, um órgão de solução de controvérsias efetivo seria fundamental para o bom andamento da integração.

De acordo com que afirmamos anteriormente, o órgão de solução de controvérsias pode ser flexível no sentido da proeminência da resolução dos conflitos pela via diplomática, mas não traz ao regime um sistema de sanções em caso de violações que mereça algum crédito. Se somente no capítulo 23 do Protocolo de Brasília há alguma menção às possíveis sanções, a transparência do regime fica totalmente abalada. Essa situação favorece que um Estado faltoso fuja facilmente às diretrizes de uma associação cooperativa e, conseqüentemente, contribua para o descrédito do regime.

Um caso emblemático dessa situação de descrédito foi a controvérsia entre Argentina e Brasil sobre a questão das exportações de frangos brasileiros ao mercado argentino. Buenos Aires alegou que os frangos brasileiros praticavam *dumping* para entrar no mercado argentino e, desse modo, solicitou um tribunal *ad hoc*, por meio do órgão de solução de controvérsias, para solucionar o caso. No entanto, o parecer desse tribunal não foi totalmente favorável à Argentina, fazendo com que este país acionasse o Brasil no órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, aquilo que foi decidido no âmbito do Mercosul não foi, literalmente, acatado por uma de sua partes que, não satisfeita com as decisões do bloco, questionou um de seus sócios em outra instância de resolução de conflitos. Esse fato reflete a situação periclitante por que passa a credibilidade do órgão de soluções de controvérsias do Mercosul.

A realidade e o andamento das negociações para formação do regime demostraram que não era possível concluir o período de transição com uma formulação definitiva já no Tratado de Assunção. O dinamismo característico de uma união econômica e comercial necessita muitas vezes de um caráter institucional leve e flexível (MARIANO, 2000).

Nesse sentido, a resistência do Mercosul reflete sua capacidade de ajustar-se às mudanças ou distúrbios ocorridos no ambiente social mais amplo sem por isso sofrer uma transformação radical (YOUNG, 2000).

O processo de integração no Cone Sul, conforme aponta Marcelo Mariano, segue um rumo calcado mais na experiência das negociações empíricas entre as partes do que em projetos e teorias sobre o que deveria ser a integração regional (MARIANO, 2000, p.95). Desse modo, os objetivos e as negociações não são rígidos a tal ponto de eliminarem a flexibilidade característica dos sul-americanos, mas sim maleáveis a ponto da previsibilidade dos resultados ser menor. Mariano argumenta:

"Isso tudo faz concluir que a integração no cone Sul é um processo realmente aberto e, desta forma, está sujeito ao atraso estrutural da realidade socioeconômica dos países envolvidos, aos resquícios arcaicos de práticas, organização e cultura política, assim como pode estar propenso a uma configuração institucional da integração que possa ser mais adaptada à prática do fazer a integração" (MARIANO, 2000, p.96)

As crises vividas pelo Brasil em 1998/99 e pela Argentina e Uruguai atualmente (2002), põem à prova, desse modo, a resistência do regime a distúrbios ocorridos em seus tecidos sociais. As proporções da crise são de tal ordem que o país afetado passa a possuir parca autonomia na tomada de suas decisões. Ainda assim, o Mercosul resistiu, graças a sua flexibilidade, à crise de seu maior sócio e, portanto, abre precedentes para resistir às crises argentina e uruguaia.

Por outro lado, a variável sobre a facilidade e clareza das regras da transformação não ajudam o Mercosul a melhorar sua efetividade. Young afirma que as disposições sobre

emendas devem ser claras e amplamente aceitas. Somente o Capítulo IX Artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto reza sobre alguma forma de revisão do presente instrumento. Desse modo, o Protocolo de Ouro Preto não estabelece nitidamente regras de transformação do regime.

Outra dificuldade que vem passando o regime do Mercosul diz respeito à capacidade de seus governos em implementarem tanto os arranjos institucionais como as disposições dos acordos. Young argumenta que existem limitações de vários matizes à capacidade governamental, dentre elas a escassez de recursos e a ocorrência de distúrbios internos.

O Mercosul vive atualmente com esses dois grandes problemas. Primeiramente, a notória falta de recursos dos países membros, embora o regime nos moldes atuais custe muito pouco aos sócios. Mas, primordialmente, a existência de graves distúrbios internos na Argentina em decorrência de sua crise econômica dificulta a capacidade do governo daquele país em implementar algo acordado no âmbito da associação. Nesse sentido, portanto, o regime do Mercosul sofre abalos na sua efetividade em implementar, por meio dos governos das partes, suas disposições de forma plena.

Uma variável importante para verificarmos a efetividade do regime é a distribuição de poder entre os membros. Young salienta que uma assimetria de poder entre os membros produz dois tipos de classes de países: aqueles que tem pouco poder e que sentem os arranjos institucionais como mais efetivos, como o caso de Uruguai e Paraguai; e aqueles que possuem mais poder e por isso tendem a sentir os arranjos institucionais menos efetivos, como a caso do Brasil. O autor afirma ainda que uma grande assimetria não elimina a efetividade, mas a limita.

No caso da relação bilateral entre Brasil e Argentina podemos perceber uma certa simetria em termos de poder. Hélio Jaguaribe afirma que a aproximação entre os dois países se daria pelas seguintes bases:

"O Brasil é um país de imensas proporções territoriais e com uma população extremamente heterogênea, mais de quatro vezes maior que a argentina e, algo decorrente, um PIB significativamente maior, enquanto a Argentina é um país de superior nível educacional médio, muito homogêneo e, em conseqüência, com muito melhor distribuição geográfica e social de seus valores civilizacionais. Em termos de uma analogia energética, trata-se, de um lado, de um sistema de alta amperagem e baixa voltagem e, de outro, de uma sistema de alta voltagem e baixa amperagem. O resultado final, continuando-se com a analogia energética, é de sistemas ostentando, aproximadamente, equivalente carga de watts. Uma equivalência que perdurará por muitos anos." (JAGUARIBE, 2001, p. 36)

Podemos verificar, portanto, que a distribuição de poder no âmbito do regime é mais simétrica do que muitos pensam. Young nos lembra que situações nas quais países com poderes simétricos associam-se ocorrem por que prevaleceu o "véu de incertezas", o qual, aos poucos, foi sendo dirimido por uma construção mútua de confiança, como o caso Brasil-Argentina. A distribuição de poder no âmbito do bloco, por ser mais simétrica, favoreceu sua efetividade.

Quando Young enfatiza a questão da interdependência entre as partes para melhorar a efetividade do arranjo podemos constatar alguns fatos importantes. Como apontado no sub-capítulo 2.3 sobre o Período de Transição, os países do regime, e nesse caso subentende-se suas sociedades civis, começaram, a despeito da incipiente aproximação

governamental, a construir uma rede complexa de interdependência econômica e comercial. As partes de bloco construíram, ao longo dessa década de associação, uma considerável interdependência, notadamente uma dependência dos três países mais fracos ao mercado brasileiro. Em determinado momento da crise argentina, por exemplo, o mercado consumidor brasileiro era responsável por 6% do PIB daquele país, daí a tamanha dependência argentina. A crise sofrida pelo Brasil em 1998 abalou, como afirmamos anteriormente, as estruturas dos demais países, principalmente no que diz respeito à capacidade de exportação de seus produtos ao mercado brasileiro.

Essa situação fez com cada país, um pouco menos o Brasil e mais acentuadamente os demais, estivessem sujeitos às ações coletivas. Desse modo, mesmo as medidas unilaterais, adotadas por Buenos Aires e Montevidéu, não romperam a dependência econômica de suas economias em relação à brasileira. O caso uruguaio, por sua vez, é ainda mais emblemático, pois o país sofreu duramente a crise brasileira em 1998 e fulminantemente a atual crise argentina, fazendo com que Montevidéu recorresse a todas as formas de recursos políticos juntos ao Fundo Monetário Internacional para alavancar sua economia estagnada.

O caso brasileiro é uma pouco mais flexível em relação à sua dependência aos demais países do bloco. Graças a seu imenso mercado consumidor, à uma política monetária mais ajustada e a um parque industrial mais moderno, a grave crise argentina atingiu perifericamente o país. Nesse sentido, o país conseguiu "descolar" seu risco país dos nefastos números argentinos e, desse modo, continuar a financiar sua dívida externa e seu déficit na balança de pagamentos. O Brasil se encontraria, portanto, no segundo grupo de países exemplificados por Young, os quais estão menos sujeitos às obrigações institucionais.

A dependência externa dos países do bloco mostra, entretanto, uma desproporção entre a interdependência intrabloco e a dependência desses mesmos países ao sistema financeiro mundial, situação que constantemente ocasiona choques exógenos que contribuem para a diminuição de efetividade do bloco. Em outras palavras, o grau de interdependência intrabloco, que dirimiria as diferenças e aproximaria os países, ainda não é tão profundo quanto à dependência dos sócios ao sistema financeiro mundial.

A última das variáveis diz respeito à ordem intelectual vigente. Como discorremos no capítulo 3, a ordem intelectual que atualmente paira no ar inclina os países à associação por meio de acordos institucionais no sentido weberiano do termo. Essa variável exógena circunscreveu, como afirmamos, todo o contexto de fundação, transição e consolidação do bloco. Aliás, a ordem intelectual vigente no pós-Guerra Fria, fomentou a crença em um mundo contraditório de livre-comércio e blocos regionais, ou seja, globalização versus regionalização.

5) Conclusão:

Ao colocarmos a pergunta na introdução do texto, se o Mercosul é ou não eficiente à luz do modelo institucional de barganha de Oran Young? Automaticamente, estamos delimitando o objeto de pesquisa a respostas excludentes? Ou seja, o Mercosul é eficiente ou o Mercosul não é eficiente?

Em nosso entendimento a resposta a essa pergunta não traz resultados tão simples, mas sim um amplo processo de cruzamento das suposições de Young com o caso empírico do Mercosul realizada nos capítulos anteriores. Aliás, conforme afirmou Young, a efetividade de um regime é, antes de qualquer coisa, uma variação de grau.

Na primeira parte do capítulo 4 (p.86-88) verificamos que o Mercosul é um regime internacional negociado e não imposto ou espontâneo. Como afirmamos, o amplo processo de construção da confiança entre Brasil e Argentina, construiu um regime de caráter negociado com a liderança do país mais poderoso, o Brasil.

Já na segunda parte do capítulo (p.88-92) verificamos que as três premissas youngianas básicas para a formação de um regime – barganha cooperativa, "véu das incertezas" e regra da unanimidade – ocorreram de fato no caso concreto da fundação e consolidação dos acordos que deram origem ao regime do Mercosul. Sendo estas condições fundamentais para que o regime pudesse nascer.

Por sua vez, na terceira passagem do capítulo (p.92-95) verificamos a existência concreta de fatores que contribuíram para a barganha cooperativa, como a prevalência do "véu das incertezas", e fatores que trabalharam para desestruturar o regime, tais como a falta de acordos eqüitativos entre as partes, a falta de uma "solução evidente" para os

problemas e a falta de precisão e efetividade dos mecanismos de concordância e obediência.

Nesse sentido, o que pudemos observar é que dos fatores que encorajam a barganha cooperativa, tanto a existência de um ambiente contratual favorável à formação do regime como a ocorrência de choques exógena (mudança na ordem intelectual vigente), contribuiu para a fundação do regime do Mercosul. Por outro lado, os fatores que promovem o sucesso da barganha cooperativa, no caso a viabilidade de soluções eqüitativas e evidentes e a efetividade dos mecanismos de concordância ou obediência, não ocorreram em sua plenitude, contribuindo, assim, para que a barganha cooperativa nos moldes de Young não alcançasse seu sucesso.

E, por fim, na quarta e última passagem do capítulo (p.95-100), discorremos sobre as variáveis críticas lançadas por Young para buscar a eficácia das instituições internacionais no caso empírico do Mercosul.

Dentre as sete variáveis expostas – transparência, resistência, regras de transformação, capacidade dos governos, distribuição de poder, interdependência, e ordem intelectual – podemos afirmar que as variáveis exógenas estão mais favor da eficiência do regime do que as variáveis endógenas, cujas quais estão jogando contra o sucesso do Mercosul.

Em outras palavras, ao analisarmos a falta de transparência, a falta de clareza das regras de transformação e a também falta de capacidade dos governos em implementarem as decisões coletivas do regime, verificamos que o Mercosul passa por problemas de ordem institucional. Isto é, todos os acordos e tratados ainda não suficientes, conforme apontamos no decorrer do texto, para que o regime funcione com mais efetividade. Desse modo, todos

esses fatores contribuem para que os Estados membros tenham maior facilidade em não observar as decisões, regras, normas e princípios tipificados nas fontes jurídicas do regime.

Por outro lado, ao analisarmos outras variáveis como resistência à crises e ordem intelectual favorável, podemos afirmar que o Mercosul caminha para seu sucesso, haja vista que tanto uma como outra contribuem para a manutenção do regime. A flexibilidade de uma institucionalidade pouco complexa, por sua vez, vem possibilitando ao Mercosul uma resistência à situações adversas que suas partes vêem sofrendo ao longo do processo.

A interdependência entre as partes, contudo, está muito aquém, como afirmamos, da dependência destes mesmos países ao sistema financeiro mundial. As crises são de tal ordem, principalmente no caso argentino, que parece ser mais interessante para os demais sócios mostrarem que suas economias estão descoladas ou pouco interligadas. Uma interdependência mais complexa, por sua vez, faria com que essas crises vividas por qualquer uma das partes atingissem com mais veemência os demais. No entanto, essa falta de interdependência intrabloco faz com que sua eficiência em formatar as condutas dos sócios seja abalada constantemente.

Podemos observar, desse modo, que o Mercosul é parcialmente eficiente no que diz respeito a dar aos seus membros um sentimento de pertencimento em relação a ele. Sua fraca institucionalidade compromete o futuro da associação e ao mesmo tempo lhe dá flexibilidade para enfrentar crises. Entretanto, como conseqüência, as condutas dos sócios são parcialmente condicionadas pela associação e a vontade coletiva é esporadicamente respeitada.

Os objetivos tipificados no Tratado de Assunção ainda não chegaram à sua consecução e, com o passar do tempo e o andamento das crises internas dos países, ficam cada vez mais longe de serem alcançados. Desse modo, o regime internacional chamado

Mercosul ainda deixa a desejar no que concerne a melhora do desenvolvimento econômico e social de suas partes, mas continua a ser uma das grandes empreitadas políticas da história da América Latina.

O que pudemos verificar no decorrer deste trabalho, portanto, foi que o Mercosul, a despeito e todos seus problemas de ordem interna ou mesmo externa, é atualmente um dos pilares das políticas externas dos países do bloco. Como afirmado anteriormente, mesmo controlando parcialmente as condutas individuais, o Mercosul e os quatro países do bloco são indissociáveis.

Ao concluirmos que o regime é parcialmente eficiente, ou seja, apenas em determinados casos condicionada efetivamente a conduta dos sócios, pudemos verificar também que os governos de plantão, a despeito de tudo, sempre mantiveram e lutaram por essa consecução histórica que foi a associação entre os países da Bacia do Prata. Não cabe lembrarmos a história conflituosa de suas relações, mas cabe enfatizarmos que, conforme salientou Young, o "véu das incertezas" prevaleceu e as desconfianças foram dirimidas. A paz na região foi estabelecida com sucesso.

6) Bibliografia:

ACCIOLY, Elizabeth (1996). **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. Curitiba: Juruá.

ALBUQUERQUE, J. G. & BALBACHEVSKY, E. (1998). **O Brasil e o Mercosul: Agenda e Percepções dos Atores Sociais**. *in Série ALCA: Relações Internacionais e sua Construção Jurídica vol. I*; org. José Guilhon de Albuquerque e Henrique Altemani de Oliveira. São Paulo: FTD.

ALMEIDA, Paulo Roberto (1993). **O Mercosul no Contexto Regional e Internacional**. São Paulo: Edições Aduaneiras.

ALMEIDA, Paulo Roberto (1998). **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto (1994). **O Relacionamento Brasil-Argentina: de Rivais a Sócios**. *in Temas de Política Externa II vol. I*, org. Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro. São Paulo: Editora Paz e Terra.

BANDEIRA, L.A Moniz (1998). **As Relações Regionais no Cone Sul: iniciativas de integração**; *in A História do Cone Sul*; org. Amado Luiz Cervo & Mario Rapoport. Brasília: Editora UnB.

BAPTISTA, Luiz Olavo (1998a). **O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR.

BAPTISTA, Luiz Olavo (1998b). **Modelo de Soluções de Controvérsias nos Processos de Integração Regional**. *in Série ALCA: Relações Internacionais e sua Construção Jurídica vol. II*; org. José Guilhon de Albuquerque e Henrique Altemani de Oliveira. São Paulo: FTD.

BARROW, Clyde (1993). **Critical Theories of the State**. The University of Wisconsin Press. Wisconsin, EUA.

BARBOSA, R. & CÉSAR, L. F. (1994) **A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: o esforço brasileiro**. *in Temas de Política Externa II vol. I*, org. Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro. São Paulo: Editora Paz e Terra.

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas (1996). **A política Externa de José Sarney***; in Crescimento, Modernização e Política Externa*; org. José Augusto Guilhon Albuquerque. São Paulo: Cultura Editores Associados.

FERRER, Aldo (2000). **A relação Argentina-Brasil no contexto do Mercosul e a integração sul-americana**; *in Revista Política Externa*, vol.9 n.º 2 setembro-outubro-novembro, p.5-17.

FLORÊNCIO, Sérgio & ARAÚJO, Ernesto (1998). **O Mercosul Hoje**. São Paulo: Editora Alfa Ômega.

GINESTA, Jacques (1999). **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: Editora Universidade UFRGS.

GUIMARÃES, Fernando (1994). **O Brasil e a América Latina**. *in Temas de Política Externa II vol. II*, org. org. Gelson Fonseca Junior e Sérgio Henrique Nabuco de Castro. São Paulo: Editora Paz e Terra.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V (1997). **Theories of International Regimes.** Cambridge, UK: Cambridge University Press.

HOBSBAWM, Eric (1995). **A Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras.

JAGUARIBE, Hélio (2000). **Argentina e Brasil diante de suas perspectivas históricas**; *in Revista Política Externa*, vol.9 n.º 3 dezembro-janeiro-fevereiro, p. 25-41.

JERVIS, Robert (1983). **Security Regimes**. *in* International Regimes. Stephen Krasner. Cambridge, USA. Cornell University Press.

JR. FONSECA, Gelson (1995). **Notas sobre os processos de Integração e a Ordem Mundial**; *in Mercosul: desafios a vencer.* São Paulo: CBRI.

KEOHANE, Robert e Joseph Nye (1989). **Realism and Complex Interdependence**. *in* Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston Little Brown.

KEOHANE, Robert (1983). **The Demand for International Regimes**. *in* International Regimes. Stephen Krasner. Cambridge, USA. Cornell University Press.

KRASNER, Stephen (1983). **Structural Causes and Regime Consequences: regime as intervening variables.** *in* International Regimes. Stephen Krasner. Cambridge, USA. Cornell University Press.

KRASNER, Stephen (1983). **Regimes and the Limits of Realism: regime as autonomous variable**. *in* International Regimes. Stephen Krasner. Cambridge, USA. Cornell University Press.

LAMAZIÈRE, Georges (1998). **Ordem, Hegemonia e Transgressão: a resolução 687 (1991) do CSNU, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. Bases e perspectivas do Mercosul. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 20 jun. 2002.

MARIANO, Marcelo Passini (2000). **A Estrutura Institucional do Mercosul**. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2000.

MELLO, Celso D. Albuquerque (2001). **Curso de Direito Internacional Público**. 13º Edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar.

MELLO, Flávia de Campos (1998). **O Mercosul e a ALCA**. *in Série ALCA: Relações Internacionais e sua Construção Jurídica vol. II*; org. José Guilhon de Albuquerque e Henrique Altemani de Oliveira. São Paulo: FTD.

ONUKI, Janine (1998). **A Argentina e a ALCA**. *in Série ALCA: Relações Internacionais e sua Construção Jurídica vol. III*; org. José Guilhon de Albuquerque e Henrique Altemani de Oliveira. São Paulo: FTD.

PEÑA, Félix (2001). **Mercosul: análise e tendências**; *in Revista Política Externa*, vol.10 nº1 junho-julho-agosto, p. 5-23.

JR. PFALTZGRAFF, Robert & James Dougherty (2001). **Contending Theories of International Relations – a comprehensive survey.** Longman, NYC.

RICUPERO, Rubens (1995). **Visões do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record.

RUGGIE, John (1975). **International Responses to Technology: concepts and trade**. *in* International Organization n.º 29.

RUGGIE, John (1983). **International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *in* International Regimes. Stephen Krasner. Cambridge, USA. Cornell University Press.

TACHINARDI, Maria Helena. Mercosul mantém meta consolidar União Aduaneira, **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15 mar. 2002a.

TACHINARDI, Maria Helena. Mercosul e "euroformismo", **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 4 mar. 2002b.

TACHINARDI, Maria Helena. A lógica de Wall Street – mercado financeiro defende a saída do Brasil do Mercosul, **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 22 mar. 2002c.

WALTZ, Kenneth (1988). **Teoria de la Política Internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-americano.

WEBER, Max (1991). **Economia e Sociedade**. Volume 1. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

WEBER, Max (1999). **Ciência e Política - duas vocação**. São Paulo: Cultrix Editora.

YOUNG, Oran (1989). **Building Regimes for Natural Resources and the Environment**. Ithaca: Cornell University Press.

YOUNG, Oran (2000). **A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis**. *in* Governança sem Governo. Org. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel. Brasília: Editora da Universidade.

YOUNG, Oran (1990). **Descontinuidades Políticas no Sistema Internacional**. *in* Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Phillippe Braillard.

YOUNG, Oran (1983). **Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes**. *in* International Regimes. Stephen Krasner. Cambridge, USA. Cornell University Press.

YOUNG, Oran (1993). **Polar Politics: Creating International Environmental Regimes**, Ithaca: Cornell University Press.

VIOTTI, Paul (1997). **International Relations Theory: realism, pluralism, globalism, and beyond**. 3º edition. Boston, USA.

VIGEVANI, Tullo (1995). **O Contencioso Brasil x EUA da Informática**. São Paulo: Edusp.

VIGEVANI, Tullo (1994). **Realismo versus Globalismo**. *in* Revista Lua Nova n.º 34. São Paulo.

VIGEVANI, Tullo (1993). **O Debate sobre Regimes Internacionais e o Meio Ambiente**. São Paulo: Caderno CEDEC n.º 27.

VILLA, Rafael (1999). **Da crise do Realismo à Segurança Multidimensional**. São Paulo: Annablume.

VILLA, Rafael (1999). **Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea**. *in* Revista de Sociologia e Política da UFPR n.º 12, Curitiba.

7) Anexos:

Anexo 01

Classificação tradicional da integração regional em etapas:

1) **Zona de Livre Comércio**: corresponde ao estágio no qual as barreiras comerciais entre os países participantes, sejam tarifárias ou não-tarifárias, deixam de existir; é o ponto de partida do processo de integração regional, no qual a decisão de participar consiste numa ação política externa dos países; inicia-se o processo de discussão dos mecanismos decisórios e a estrutura institucional se resume ao nível intergovernamental necessário ao prosseguimento das negociações.

2) **União Aduaneira**: é uma zona de livre comércio acrescentando o estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação aos países não participantes; a "sintonia" quanto às políticas macroeconômicas e à política externa devem ser melhoradas; a estrutura institucional intergovernamental já necessita da incorporação de mecanismos de participação de novos atores e de manutenção da vontade política, além de inserção de instrumentos ou órgãos tendentes à supranacionalidade.

3) **Mercado Comum**: é uma união aduaneira com a livre circulação de bens, serviços, capitais e mão-de-obra (movimentação dos fatores); instituições supranacionais se tornam muito mais necessárias na medida que há a livre circulação dos fatores de produção e as probabilidades de proposição e conflitos aumentam, sem falar na necessidades de haver um melhor nível operacional;

SAM
Secretaria Administrativa
CMC
Conselho do Mercado Comum
CPC
Comissão Parlamentar Conjunta
Subcomissoes

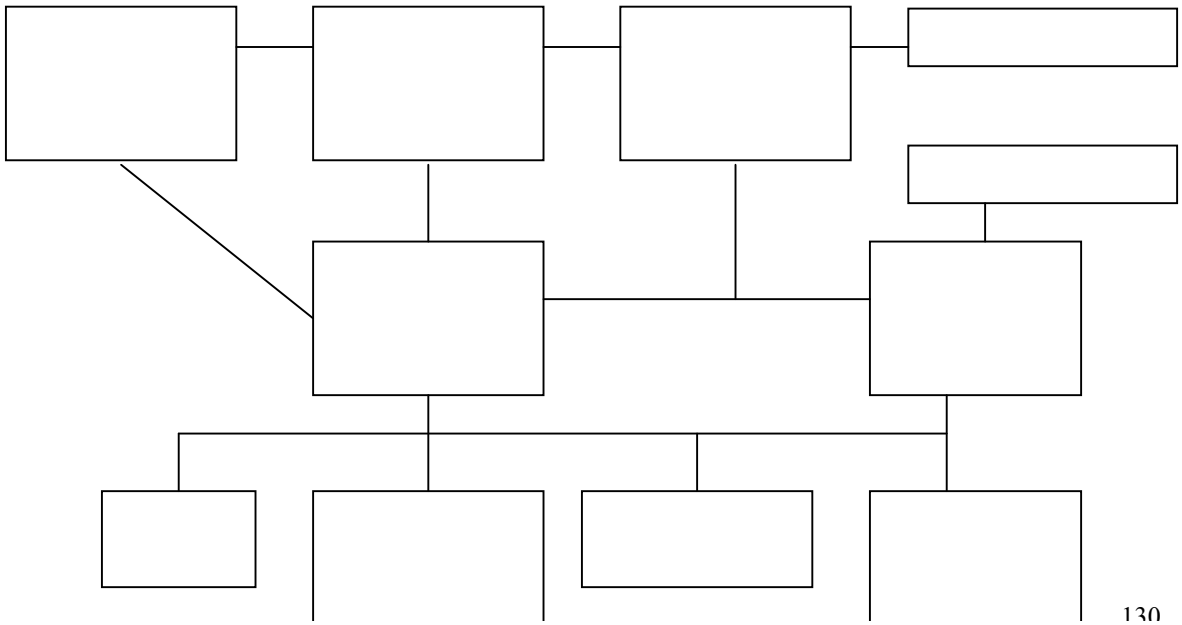
Subcomissões
GMC
Grupo Mercado Comum
FCES
Foro Consultivo Econômico e Social

4) **União econômica**: além de estar constituído uma mercado comum, busca-se um grau mais elevado na harmonização das políticas nacionais para eliminar as discriminações resultantes das disparidades destas políticas, a supranacionalidade torna-se uma condição.

5) **Integração econômica**: sendo a última etapa, pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscal, social e uma autoridade supranacional que imponha decisões obrigatórias aos Estados membros em função do fato de ser legitimada politicamente e na qual o grau de ação nacional seja extremamente reduzido, pelo menos no que diz respeito às questões econômicas.

Grupos Ad hoc
CCM
Comissão de Comércio do Mercosul
Reuniões Especializadas
Subgrupos de Trabalho
(11 subgrupos)
Comitês Técnicos
(10 comitês)

Fonte: Marcelo Mariano, 2000, p. 37-38

Anexo 02

A estrutura institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto