

**REGIONALISMO E INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS: AGENCIA
INTERNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL**

PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONÇALVES
pascoalgoncalves@gmail.com

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)
ESCOLA DE GOVERNO – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ÁREA TEMÁTICA: VI. RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP).**

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

Resumo

O espaço regional é o ambiente natural para a projeção internacional de um país. A inserção externa do Brasil possui como uma de suas prioridades, desde fins da década de 1970, a região sul-americana, em particular, o aprofundamento das relações bilaterais com a Argentina e a criação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL. O trabalho proposto é parte da minha pesquisa de doutorado e tem como objetivo identificar as questões relativas à projeção internacional brasileira no que diz respeito ao seu caráter regional. Partimos do seguinte problema: como o ambiente regional impacta na inserção internacional do Brasil? Para tal devemos considerar os conceitos de região e regionalismo, as questões de assimetria, o conceito de potência regional e potência média sistêmica e o caráter institucional que essa projeção externa tem produzido na região. Nosso trabalho será pautado por uma revisão bibliográfica tendo em vista os conceitos e questões enumeradas anteriormente. Tomaremos esse estado da arte para aplicar os conceitos de “agência” e “estado” desenvolvidos por Guillermo O’Donnell na obra “Democracia, agência e Estado – teoria com intenção comparativa” lançada em 2011. Nossa hipótese é que o regionalismo sul-americano favorece a capacidade de agência tanto do Brasil como dos demais estados da região em suas relações internacionais locais e sistêmicas.

Introdução

O presente trabalho é parte da minha tese de doutorado em desenvolvimento na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que possui como objetivo explicar o comportamento do Brasil nas negociações sobre agricultura e serviços na Organização Mundial do Comércio. Em minha tese parto da premissa que o comportamento do Brasil na OMC é determinado por fatores institucionais e fatores contextuais. Esse trabalho diz respeito aos aspectos contextuais. Tendo isso em mente, busco dar prosseguimento a investigação acerca de uma das minhas variáveis independentes, qual seja, a relação entre o comportamento do Brasil e as negociações na OMC, aqui, especificamente, na sub agenda de serviços. Essas negociações são determinadas por diferentes fatores, dentre os quais considero como primordiais em minha tese a questão regional e as coalizões internacionais. Esse trabalho se ocupará especificamente da questão regional, e tal com dito, sobre o MERCOSUL.

Apenas para contextualização, em minha tese de doutorado busco explicar o comportamento do Brasil na OMC tendo em vista a obra “Jogos Ocultos” de George Tsebelis (1998), particularmente dos conceitos de “jogos em arenas múltiplas” e “projeto institucional”. Segundo esse autor, somente o estudo de toda a rede de jogos na qual o ator está envolvido pode revelar as motivações desse ator e explicar seu comportamento.

Tsebelis (1998) argumenta que se com informação adequada a escolha de um ator parecer sub-ótima é porque a perspectiva do observador está incompleta. O observador centra a sua atenção em apenas um jogo mas o ator está envolvido em toda uma rede de jogos – a que chama de jogos ocultos. A discordância entre ator e observador, desta maneira, pode ter duas razões: o ator está envolvido em múltiplas arenas, mas o observador só analisa a arena principal – denominados de jogos em múltiplas arenas; ou o ator pode aumentar as opções disponíveis, o que significa alterar as regras do jogo que definem as opções de cada ator, nesse caso, o ator está envolvido num jogo na arena principal e num jogo sobre as regras do jogo – denominado de projeto institucional. Jogos em múltiplas arenas e projeto institucional são os “jogos ocultos”, como denominado pelo autor. As múltiplas arenas correspondem aos fatores contextuais e a possibilidade de mudança das regras do jogo reflete a concepção de

que as instituições são consideradas não como coerções herdadas, mas possíveis objetos da atividade humana.

Podemos, assim, considerar que o Brasil está inserido em um jogo tipo “múltiplas arenas”, tal qual sugere Tsebelis (1998) em seu “Jogos Ocultos”. A participação do Brasil nesse tipo de jogo implica que ele está envolvido num jogo na arena principal, a defesa de seus interesses sobre a liberalização dos serviços na OMC, mas também está envolvido em um jogo na arena regional, especificamente em relação ao MERCOSUL, estabelecido pela coordenação de ações entre os membros do bloco.

Tendo isso em mente, esse trabalho busca avaliar a participação do Brasil, enquanto estado constitutivo do MERCOSUL, nas negociações sobre serviços na OMC. Meu objetivo é demonstrar que o bloco de países sul-americanos é relevante e pode ser considerado uma variável explicativa (independente) do comportamento do Brasil na OMC. Assim, temos dois objetivos específicos: relacionar os processos de regionalização e integração regional relevantes para o caso sul-americano em debate com os conceitos de estado e agência de Guillermo O’Donnell (2011) e; avaliar o grau de participação do MERCOSUL nas negociações brasileiras na agenda de serviços da OMC. Buscamos comprovar ou refutar a seguinte hipótese: a arena regional, em especial o MERCOSUL, é uma variável que ajuda a explicar o comportamento do Brasil na OMC uma vez considerada com fator contextual do nosso modelo.

Dessa maneira, inicialmente apresentamos o problema de pesquisa que norteia nossa investigação. Passamos então a uma revisão dos conceitos de região e regionalismo, com atenção especial para aqueles que norteiam o processo de integração do MERCOSUL. Passamos então a um debate sobre os conceitos mais abstratos de estado e agência de Guillermo O’Donnell (2011) e como, apesar de se voltar para o ambiente doméstico, esses conceitos dialogam e oferecem profundidade à análise proposta. Finalmente, são apresentadas as conclusões.

A questão regional – estado da arte

Nosso problema de partida é o seguinte: *como o ambiente regional impacta na inserção internacional do Brasil?* Há entre os estudiosos de política externa praticamente um consenso em relação ao fator primordial que impele o Brasil em suas relações internacionais: o desenvolvimento nacional¹. Nesse sentido, conforme nos aponta Campos (2011), o processo de integração regional protagonizado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai a partir dos anos 80 e consolidado nos anos 90 do século passado pode ser entendido como um mecanismo dos estados para redução das desigualdades. Entretanto, no que consiste a noção de regionalismo e integração regional?

Epistemologicamente, o paradigma clássico do estudo sobre a pesquisa regional possui uma vertente positivista e outra dialética. Na primeira, o pressuposto da disjunção e da redução do complexo ao simples impôs essa escala como ponto de partida metodológico, valorizando a indução e minimizando as possibilidades de dedução. Já, na vertente materialista, a determinação da base material num bem-estruturado edifício teórico-metodológico, no qual a totalidade se impunha inexoravelmente sobre a unidade, eliminou as possibilidades de explicativas da escala regional, impondo a dedução a partir de um construto teórico que não dava espaço às singularidades e às particularidades. De modo esquemático, cada vertente privilegiava uma escala geográfica: regional no caso positivista e planetária na abordagem materialista (CASTRO, 1994).

¹ Como exemplo ver CERVO e BUENO 2002 e VIZENTINI, 1998.

Em ambas abordagens, o conceito suscitava algum incômodo. Na perspectiva positivista a redução do método geográfico à região, sem estrutura lógico-dedutiva consistente, confinou a disciplina a forte provincialismo acadêmico. Na perspectiva materialista, por sua vez, a aceitação de qualquer determinação ou mesmo de explicação do nível regional era contraditória com a estrutura teórica de seus argumentos. A perspectiva regional enfrentava, pois, o dilema de não-cientificidade ou da sua morte. Com o domínio intelectual do materialismo na Geografia a segunda opção foi vitoriosa (CASTRO, 1994).

Desta maneira, segundo Castro (1994), um novo paradigma sobre o estudo que toma a região como objeto de pesquisa requer: 1. Superar postulados deterministas e simplificadores; 2. Incorporar como questão central a complexidade dos fenômenos; 3. Considerar a escala como problema fenomenológico e não matemático. Sugere-se assim a observação do paradigma de Bachelard.

Descrito em 1934, foi retomado recentemente por Edgar Morin, e supõe um real complexo em oposição ao paradigma clássico, que partia da premissa de que a complexidade do real era apenas sua aparência e que fenômenos “aparentemente complexos” poderiam ser reduzidos às suas partes simples. Enfrentar a complexidade do real significa confrontar-se com os paradoxos de ordem/desordem, parte/todo, particular/geral, um/múltiplo (CASTRO, 1994).

Tendo isso em vista, temos que paralelamente à noção do todo, “planeta”, enquanto morada da humanidade, fortalece-se a noção de território, enquanto morada de uma sociedade particular. O conceito de território amplia-se, incorporando a perspectiva do recorte também socio-cultural. Todavia, o termo “região” está longe de ser esgotado, pois comporta também as práticas sociais em um território (CASTRO, 1994).

Por sua vez, o regionalismo pode ter seu entendimento encontrado na expressão política de grupos numa região que se mobilizam em defesa de interesses específicos frente a outras regiões ou ao próprio Estado. Assim, o termo tem um caráter essencialmente político, mas está vinculado à identidade territorial. Se não considerarmos a ideia purista de defesa de interesses “da região”, percebemos que o termo regionalismo trata de uma mobilização política em torno de questões e interesses de base regional, embora possa ser, e quase sempre é, explicado como defesa da sociedade regional (CASTRO, 1994).

O conceito supõem ainda identificação e coesão internas e competição externa para defesa de padrões, preservação ou obtenção de condições mais vantajosas. A base territorial para a expressão do regionalismo é, necessariamente, a região. Essa se define a partir da relação do homem com o meio e com seus símbolos. Usualmente, a elite se apropria desses símbolos, reelaborando-os ideologicamente na identidade regional, conferindo visibilidade e valor simbólico aos traços singulares da sociedade local, como tipo físico, sotaque, terminologia, hábitos etc. É na utilização desses aspectos simbólicos como recurso político que se estrutura o discurso regionalista do poder local, o território passa a ser tratado como sujeito do processo histórico, substituindo e reduzindo a visibilidade das relações sociais, que se diluem nos problemas territoriais (CASTRO, 1994).

A preocupação com a região, enquanto problema de investigação, e com o regionalismo, enquanto um dos conteúdos possíveis da região, deriva das suas possibilidades explicativas dos processos de transformação do espaço e dos atores mais destacados das mudanças. Na realidade, a identidade sócio-espacial, o espaço cotidiano, o espaço da participação, da mobilização e da decisão política, o espaço da administração pública e outros mais definem novas questões para investigação e estabelecem o desafio metodológico da escala dos fenômenos que dão sentido ao território regional (CASTRO, 1994).

Desta maneira, o ponto de partida para entendermos “região” e “regionalismo” é a proximidade geográfica, que, embora nos diga pouco a cerca da definição destes termos, nos informa minimamente sobre organizações não globais. Os problemas derivam, em grande

medida, da atenção acadêmica despendida nas décadas de 1960 e 70 que buscou analisar o regionalismo em termos de coesão social, econômica e organizacional e também à ideia de interdependência regional. Entretanto, as tentativas de se delimitar o campo “cientificamente” produziram pouco e incertos resultados. Os fatores que podem estar relacionados ao crescimento do regionalismo são amplos e incluem as dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e históricas. O debate contemporâneo nos lembra, todavia, que regiões “naturais”, e definições de “região” e indicadores de regionalidade variam de acordo com o problema ou questão particular sob investigação (HURRELL, 1995).

Lima e Coutinho (2006) apontam para a existência de dois modelos fundamentais de regionalismo, o modelo aberto e o regionalismo geográfico. O primeiro, decorrente do Consenso do Washington, dominou a orientação e a legitimação dos processos de regionalização na década de 1990, o segundo passou, ou voltou, a imperar a partir dos primeiros anos do séc. XXI.

O regionalismo aberto foi elaborado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) ao longo da década de 1990 com o objetivo de pensar a América Latina no processo de globalização da economia mundial. Essa posição contrasta com a noção de “centro-periferia” cunhado pela Comissão nos anos 50 e que vigorou durante o período áureo do sistema Bretton Woods e também com a noção da “teoria da dependência” elaborada na crise do sistema anterior na década de 1970 (CORAZZA, 2006).

A CEPAL (1994) define o “regionalismo aberto” como:

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente.

O modelo da CEPAL diz respeito à ideia de abertura de mercados e globalização financeira e produtiva e um regionalismo não exclusivo, ou seja, uma modalidade de integração regional que seria criadora de comércio e não provocaria desvio do mesmo. Assim, a visão de regionalismo que predominava nos anos de 1990 era estritamente comercial, onde acordos de livre comércio fixavam as iniciativas de abertura comercial que a periferia estava implementando (LIMA e COUTINHO, 2006).

Os acordos de livre comércio levaram a duas conseqüências no campo da cooperação internacional: a distância geográfica deixou de ser impeditiva de colaboração comercial e; a formação de áreas de livre comércio com grandes assimetrias entre os parceiros. Os acordos de livre comércio, de toda forma, ocorreram e se expandiram mais rapidamente em economias já relativamente integradas e complementares e seu aprofundamento costuma causar maiores graus de oposição doméstica, pois o conflito distributivo gerado pelo deslocamento de setores econômicos e respectiva mão-de-obra é capaz de politizar a cooperação a cooperação regional (LIMA e COUTINHO, 2006).

O regionalismo aberto deu lugar, a partir dos anos 2000, à noção de região como espaço geográfico, tal como era tradicionalmente entendida. Isso ocorreu em função da valorização política e física das regiões, decorrente, em primeiro lugar, da dos atentados de 11 de setembro de 2001 que levou a uma reavaliação da segurança internacional e à alegada ameaça provocada por estados “fracos” ou “falidos” que passaram ao status de potenciais hospedeiros de redes terroristas internacionais. Em segundo lugar, a preocupação da comunidade internacional em criar capacidade institucional e política nas áreas periféricas, mirando os estados com maiores capacidades e recursos e propondo o aumento da

representatividade das regiões nos espaços de decisão global. Assim, as regiões periféricas passaram de mercados emergentes e áreas potenciais de livre comércio para a condição de atores políticos ocultados pelo processo de globalização e o fim da Guerra Fria e a regionalização voltou à questão de integração física e social (LIMA e COUTINHO, 2006).

Há um caráter distintivo entre os dois modelos de regionalismo que se refere aos mecanismos operacionais para a construção regional, segundo Lima e Coutinho (2006). O regionalismo aberto exige menor capacidade operacional do Estado e depende mais dos agentes econômicos do mercado ao passo que, além de depender de maior coordenação dos Estados, a integração física demanda a existência de poder infra-estrutural suficiente dos mesmos, uma vez que supõe uma visão estratégica de região e, assim, atores com capacidades estratégicas como são os Estados e não os atores de mercado.

Quanto ao entendimento da integração regional internacional enquanto uma ação política dos Estados envolvidos, a teoria neofuncionalista é o paradigma clássico para o estudo da integração regional enquanto um processo político internacional. Consiste na abordagem utilizada para estudar o caso europeu. Para essa corrente, integração “significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior” (HAAS, 1964 apud MARIANO & MARIANO, 2003, p. 55)

Segundo Mariano e Mariano (2003), a abordagem neofuncionalista aponta quatro motivações básicas para uma integração regional:

1. Desejo de promover a segurança numa dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum;
2. Promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;
3. Interesse de uma nação mais forte em querer controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, de coerção ou de ambos;
4. A vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla.

Para a abordagem neofuncionalista, os processos de integração regional seriam impulsionados a partir de um núcleo central – chamado funcional – formado pelos governos que dão início às negociações, por serem atores com capacidade e poder para assumir um compromisso desse tipo e fazer com que a sociedade o respeite. Em outras palavras, integração é impulsionada pelo núcleo funcional constituído pelos governos e as burocracias especializadas para formular sua estratégia política. A capacidade decisória estaria concentrada nesses atores. A partir da iniciativa do núcleo funcional, o processo iria se esparramar (spillover) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas. A ideia contida no conceito de spillover é a de que a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesses existentes na sociedade contra ou a favor do processo (MARIANO & MARIANO, 2003).

Diante do aumento de interesse dos grupos organizados, a teoria neofuncionalista conclui que o spillover pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois dessa forma poderia aparar diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigir maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países. Ou seja, o spillover influencia a estrutura institucional ao explicitar sua incapacidade de atender às novas demandas e realidades. A teoria reconhece que há diversos grupos organizados presentes numa sociedade que possuem interesses diferenciados em relação às questões de política externa. Esses grupos pode ser classificados em cinco categorias ligadas: às questões de política externa; à

realização de demandas nacionais; aos problemas gerais da formulação da política externa; às questões domésticas; às questões internacionais (MARIANO & MARIANO, 2003).

Um importante pressuposto para os neofuncionalistas para o sucesso da integração consiste na democratização do sistema político. A existência de democracia permite aos diferentes grupos sociais a participação no processo de integração, possibilitando o seu aprofundamento e facilitando a sua propagação e manutenção. A democracia, segundo os neofuncionalistas, é essencial para a ocorrência de spillovers. Acreditam os defensores dessa teoria que o spillover é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados porque eles dão sustentação e apoio à integração. Ao mesmo tempo, elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição contra o processo de integração (MARIANO & MARIANO, 2003).

Segundo ainda a teoria, todo processo de integração possui duas tendências institucionais decorrente da burocratização relativa ao spillover: a intergovernamental e a supranacional. A primeira diz respeito à presença de instrumentos decisórios onde os Estados participantes atuam através de representantes e onde não existem instituições comuns com poderes acima dos Estados Nacionais. Nesse caso, a burocracia administrativa é reduzida e a dinâmica do processo gira em torno de um mínimo denominador comum. Em relação à organização supranacional, o escopo de interesses é mais amplo. Além dos representantes governamentais, incorporam-se ao processo outros atores relevantes das sociedades envolvidas e a dinâmica decisória tende a adquirir mais autonomia com relação aos Estados nacionais. A burocracia administrativa, nesse caso, é ampliada e busca-se o incremento de um interesse comum. Nesse último caso, em termos políticos, representa o momento em que a sociedade adquire um espaço efetivo de intervenção no processo de integração e que os governos já não controlam mais o andamento das negociações (MARIANO & MARIANO, 2003).

Entretanto, a abordagem possui diversos pontos falhos. A integração europeia não apresentou essa linearidade prevista, sendo permeada por momentos de retrocesso acompanhados por negociações fundamentais em barganhas intergovernamentais. O spillover também não correspondeu às expectativas, não sendo uma constante no processo. Apenas criou uma estrutura institucional supranacional incapaz, por algum tempo, de impulsionar uma dinâmica própria e imprimir seu ritmo à integração. Essa inadequabilidade das análises neofuncionalistas gerou uma série de críticas ligadas, principalmente, a dois pontos: determinismo, ao passo que entendo o processo de integração de forma linear e progressivo, passando por etapas; ênfase excessiva na questão do spillover na integração (MARIANO & MARIANO, 2003).

Segundo Mariano e Mariano (2003), uma das conclusões que os neofuncionalistas chegaram é de que o estudo da integração regional deve estar vinculado à análise do processo de interdependência internacional, sendo a integração considerada como um regime internacional. Essa percepção da integração como um processo associado interdependência implica numa visão mais ampla da integração, formada por quatro dimensões básicas e que constitui no entendimento da teoria institucionalista liberal das Relações Internacionais:

- Amplitude geográfica compreendida por esse regime internacional, ou seja, o seu alcance físico;
- A hierarquia dos temas dentro da agenda de negociação e de coordenação e políticas;
- Os tipos de instituições que realizam a tomada de decisão, a implementação e o fortalecimento dos processos;
- O direcionamento e a magnitude dos ajustes políticos realizados nacionalmente em consequência da integração.

Além do caráter político e social do regionalismo, devemos ter em mente também a ideia de integração econômica. Segundo Rolin (1994), considera-se que a Teoria da Integração teve como principal origem a Teoria das Uniões Aduaneiras, que por sua vez é originária da Teoria do Comércio Internacional. Nela estão as bases das discussões dos processos de integração, pelo menos no que se refere às questões comerciais.

Reconhecidamente, o conceito de integração sempre foi mais utilizado nas ciências sociais e tinha uma conotação positiva, representando relações sociais estáveis, dentro de uma comunidade estacionária. O seu oposto, a desintegração, referia-se às mudanças decorrentes, em geral, de fatores externos, que implicavam transtornos prejudiciais para a comunidade. Referia-se a conotações negativas, tais como desequilíbrio, desorganização, desajuste e crise (ROLIN, 1994).

Uma outra forma de abordar a questão da integração implica no reconhecimento da organização econômica em grandes grupos de empresas, com forte interdependência técnica e financeira e, principalmente, sem pertencimento necessariamente a um único país e/ou atuação exclusivamente dentro do seu território. Vem daí o entendimento de espaço econômico como sendo um espaço de relações abstratas desvinculado de limites territoriais (ROLIN, 1994).

Nesse sentido, a atitude mais inteligente para as políticas nacionais e mesmo para o regionalismo seria buscar aproveitar ao máximo os efeitos dinâmicos dessas empresas ou dos polos, quando isso fosse possível. A integração é, nesse sentido, a vinculação à órbita dos polos e é vista como um processo em que as fronteiras nacionais se tornam de menos importância, na medida em que é um processo internacional. Sendo assim, internamente aos países, aquelas regiões que não se conseguem integrar tem suas atividades marginalizadas ou destruídas (ROLIN, 1994).

Desta maneira, integrar-se é participar de uma nova divisão do trabalho patrocinada por esses polos. Isso significa assumir uma relação dependente à sua dinâmica, participar e fazer parte de seus mercados. Essa integração, embora implique obviamente em fluxo de mercadorias, é vista essencialmente no nível das atividades produtivas. A teoria da polarização decorre dessa matriz. No entanto, há que se considerar que se trata de uma integração “desintegradora” (ROLIN, 1994).

Sobre as consequências de um processo econômico de integração de blocos de países sobre regiões nacionais, a análise regional tem muitos pontos em comum com a teoria da integração. Ambas tratam de questões semelhantes, a regional, de uma economia já integrada, e a outra, do processo de integração entre economias diferentes. Todavia, há diferenças entre a análise regional e a teoria da integração. O estímulo à competição, a maior especialização na produção, o aumento de economias de escala na produção e na distribuição, a maior produtividade e crescimento do produto, e o aprofundamento da competitividade nos mercados dos países não membros, podem ser considerados referentes a firmas bem estruturadas, pertencentes a indústrias em expansão, com capacidade técnica, financeira e administrativa para enfrentar as concorrências. No entanto, para o analista regional, a realidade é outra. Existe uma série de condições completamente diferentes, como, por exemplo, a não-simetria de fluxos de fatores; competição ocorrendo sem ter como preponderância os preços, mas sim poderes oligopólios sobre o mercado. Em síntese, essa visão desconsidera a maior parte das assimetrias e dos desequilíbrios que caracteriza as economias capitalistas modernas e que está na base da persistência ou do agravamento dos problemas regionais, por meio do livre-funcionamento do mecanismo de mercado (ROLIN, 1994).

Tendo essas noções em mente, podemos compreender o papel do regionalismo para o Brasil, que culminou na construção institucional e política do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL, que se caracteriza pelos dois tipos de regionalismo descritos acima. O bloco

econômico tem sua origem na aproximação de Brasil e Argentina a partir do fim dos anos de 1970. Em relação aos primeiros movimentos que levaram à criação do MERCOSUL, Candeas (2005) classifica o período entre 1979-1987 das relações entre Brasil e Argentina como “Construção da Estabilidade Estrutural” e destaca, em um primeiro momento, o papel do acordo de Itaipu-Corpus e a questão de energia nuclear. A importância desse primeiro momento também é destacada por Russel e Tokatlian (2003), para os quais o acordo de Itaipu-Corpus em 1979 abriu as perspectivas para os dois países avançarem no terreno da cooperação.

Para Vaz (2002), a parceria entre Brasil-Argentina a partir de 1979 não envolveria a princípio iniciativas na área econômica, mas propostas e ações no plano da segurança, inclusive na área nuclear. O autor aponta que, posteriormente, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado em 1988 estabeleceu o prazo de dez anos para a conformação do espaço econômico comum. Juntamente com protocolos bilaterais assinados em 1986, o Tratado de Integração de 1988 demandava mecanismos mais complexos para a articulação de interesses e consequentemente, de legitimação política. Refletiam os objetivos pretendidos: no longo prazo, a promoção de desenvolvimento conjunto no quadro de uma integração a ser construída a partir do enlace de setores produtivos e de iniciativas em campos fundamentais como energia, transporte, telecomunicações, etc. No curto prazo, almejava-se atuar cooperativamente diante de problemas comuns, tanto no campo **político**, notadamente os relacionados à consolidação da democracia, como no **econômico**, em que a inflação alta e o endividamento externo representavam o ponto comum e mais evidente do desafio que os dois países confrontavam.

Russel e Tokatlian (2003) destacam no terreno político a coordenação de posições em fóruns como a Assembléia Geral das Nações Unidas, a UNCTAD e o GATT. A crise da dívida, o protecionismo comercial do mundo industrializado e a necessidade de preservar a região do conflito Leste-Oeste também operaram como elementos aglutinadores.

Podemos estabelecer resumidamente a evolução institucional do MERCOSUL seguindo o modelo de Campos (2011), para quem o bloco possui, desde sua criação, um tratado constitutivo e quatro protocolos que regulamentam a estrutura e o funcionamento que foram ratificados pelos países membros. Primeiramente, o tratado constitutivo instituiu o bloco em 1991. Assinado em Assunção estabelece a estrutura institucional e os principais compromissos dos estados-membros. Quais sejam: 1. o livre movimento de bens, serviços e fatores de produção entre os países, a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias; 2. o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política de comércio comum em relação a outros estados e a coordenação das posições em fóruns comerciais e econômicos internacionais; 3. a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais nas áreas de comércio, agricultura, indústria, políticas monetária e fiscal, fluxos externos de capita, serviços, transporte, comunicação e outras áreas que possam assegurar a competição entre os estados-membros e; 4. o compromisso dos estados-membros em harmonizar suas legislações em áreas relevantes para garantir o processo de integração. O tratado prevê tratamento diferencial para Paraguai e Uruguai e o princípio da igualdade do tratamento entre os agentes econômicos domésticos e aqueles dos outros estados membros.

Os protocolos são: o de Colônia, de janeiro de 1994; o de Ouro Preto, de dezembro de 1994; o de Ushuaia, de 1998; e o de Olivos, de 2002. O tratado de Colônia estabeleceu regras de direitos e garantias da propriedade dos investidores dentro do bloco. O Protocolo de Ouro Preto estabeleceu a estrutura institucional do Mercosul com suas instancias de deliberação e o compromisso dos estados-membros com os acordos e seus documentos legais. O Protocolo de Ushuaia reconfigurou o papel do bloco. Esse protocolo estabelece a cláusula democrática, ou seja, possibilita a exclusão de um membro do bloco caso haja ruptura em sua ordem democrática. O Protocolo de Olivos reforça os mecanismos de solução de controvérsias do

bloco, no que se refere aos processos de negociação e órgãos competentes para dirimir conflitos (CAMPOS, 2011).

Estado, MERCOSUL, agência e OMC – convergências e divergências conceituais

Nesse momento é pertinente consideramos a relação entre o MERCOSUL e as unidades que o compõe: os Estados. Segundo O'Donnell (2011) o estado:

é uma associação com base territorial, composta de conjuntos de instituições e de relações sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal desse estado) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições tem o monopólio na autorização legítima do uso da coerção física e normalmente tem, como último recurso para efetivar as decisões que tomam, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita (p. 66).

O'Donnell (2011) ressalta que sua definição de estado, um tanto weberiana, aponta para a dimensão *poder*: o estado processa e condensa poderes que emergem da sociedade em nível nacional, internacional e transnacional, além de também gerar seus próprios poderes. Além desse conceito abstrato de estado, o autor aponta para quatro dimensões que diferenciam a definição: uma burocrática; outra relacionada ao sistema legal; uma terceira que relaciona burocracia e o sistema legal e que impele o estado a ser um foco de identidade coletiva; e, finalmente, a dimensão de filtragem do estado.

Segundo o autor, o conjunto de burocracias que caracteriza o estado são geralmente organizações complexas, tem responsabilidades atribuídas legalmente para a proteção ou obtenção de algum aspecto do bem comum. Enquanto sistema legal, o estado se constitui de uma trama de regras que permeiam e codeterminam inúmeras relações sociais, em âmbito burocrático e civil, que conduzem o estado na busca pelo bem comum e garante a continuidade histórica da população do respectivo território. Desta maneira, o estado é, ou busca ser, um foco de identidade coletiva. Reafirmando-se ser um estado-para-a-Nação ou estado-para-o-povo ou ainda estado-para-cidadania os indivíduos autorizados a decidir e atuar em nome do estado convida a população ao reconhecimento de um “nós” que expressa uma identidade coletiva distintiva deveria prevalecer sobre interesses distintos na sociedade. Finalmente, enquanto filtro, o estado é um filtro que tenta regular o grau de abertura e fechamento dos diversos espaços e fronteiras que mediam o interior e o exterior de seu território, seu mercado e sua população. Todos os estados tentam, ou afirmam tentar, estabelecer filtros para o bem-estar de sua população e dos atores econômicos situados em seu território.

Analisemos, pois, como essas dimensões se relacionam a discussão anterior de integração regional. Primeiramente, o estado é constituído por um conjunto de burocracias. Vimos que o objetivo por trás da ação internacional de um país está relacionada ao objetivo de desenvolvimento interno. A criação de blocos regionais não escapa a essa regra, apesar de também envolverem aspectos mais amplos, como segurança e a inserção conjunta no ambiente global. Sob o aspecto da construção institucional, o MERCOSUL foi constituído tendo em vista o desenvolvimento dos países membros a partir da liberalização comercial. Birdsall e Lawrence (2000), citados por Campos (2011), sustentam que blocos comerciais são arranjos institucionais que buscam prover os estados-membros com informações, regras e procedimentos que possibilitem a ação cooperativa, e que tem o objetivo maior de promover políticas para o crescimento econômico de seus membros. O processo de integração econômica é considerado por esses autores como um meio de se prover, no caso, bens

públicos regionais. Dessa maneira, haveria, tendo em vista a dimensão burocrática do estado apresentada por O'Donnell (2011), uma *estatização* do ambiente regional. Há de se observar, no entanto, que ao contrário do que ocorre na esfera doméstica, na qual o estado protege e/ou obstrui quantos mais aspectos forem possíveis da vida social, no ambiente regional o bem comum é restrito a noção de livre comércio.

O estado também é, segundo O'Donnell (2011), um sistema legal, constituído por um conjunto de regras que atuam nas relações sociais e nas burocracias estatais. No ambiente internacional essa dimensão nos remete à noção de regimes internacionais. Como nos aponta Campos (2011), as regras, normas e procedimentos de tomada de decisão que fundamentam o bloco regional possibilitam que os estados reduzam as assimetrias de informação, os custos de transação e as incertezas das atividades econômicas de suas partes, gerando incentivos para a atuação mais efetiva de agentes privados e a ação do setor público para reduzir falhas de mercado. Essa dimensão foi abordada indiretamente anteriormente quando ressaltamos que o tratado constitutivo do MERCOSUL prevê tratamento diferencial para Paraguai e Uruguai mas reafirma o princípio da igualdade de tratamento entre os agentes econômicos domésticos dos estados membros. Mais uma vez, ressaltamos que no que diz respeito à dimensão internacional/regional, o conjunto de regras que se estabelece entre membros do bloco possui uma abrangência muito menor que aquela verificada no ambiente doméstico. No caso do MERCOSUL, a efetividade do sistema de regras está limitada às relações econômicas.

Se as duas primeiras dimensões apontam na direção de uma estatização da agenda econômica regional entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a relação entre burocracias e o sistema legal como um foco de identidade coletiva se afasta em muito do atual estágio de integração provido pelo MERCOSUL. Segundo O'Donnell (2011), as burocracias e o sistema legal geram para os habitantes o grande bem público da ordem e da previsibilidade das relações sociais. Podemos até argumentar que essa característica é válida para os agentes econômicos envolvidos diretamente com o comércio regional, mas considerar que o bloco (aqui entendido como uma noção abstrata de estado supranacional regional constituído em torno da agenda específica do livre comércio entre os membros) privilegia o bem público e garante a continuidade histórica da população do respectivo território, constituindo um foco de identidade coletiva extrapola em muito a realidade e os objetivos atuais do bloco.

Por fim, O'Donnell (2011) considera que o estado possui uma dimensão de filtragem das relações internas e externas do seu território, seu mercado e sua população. Essa dimensão pode se aplicar a aspectos presentes no MERCOSUL. Obviamente restringindo a abrangência dessa limitação aos agentes econômicos, podemos inferir que a Tarifa Externa Comum (TEC) constitui um filtro importante para a proteção de segmentos econômicos no interior do bloco, evitando, de forma coordenada, a triangulação de produtos importados a preços menos que aqueles que viabilizam a atividade econômica nos países do bloco. Outro aspecto a ser considerado no papel de filtro está a reação coordenada a eventos globais. Nesse sentido, a própria criação de blocos regionais foi uma reação aos processos de globalização. Como apontamos anteriormente, o modelo de integração postulado pela CEPAL (1994) constituiu uma resposta ao avanço de um comércio internacional com crescentes demandas por abertura em escala global.

Ponderadas essas dimensões constitutivas dos estados, o processo de regionalização estabelecido no MERCOSUL nos leva a outra instância da discussão: a cláusula da democracia possui um efeitos importantes no processo de integração e ação dos estados e dos agentes nacionais. Hurrell (2005), versando sobre teorias de convergência regional, aponta para o papel de atributos ou características domésticas compartilhados. Há, segundo essas teorias, três formas genéricas que podemos relacionar fatores domésticos com o regionalismo contemporâneo. Primeiramente, temos a relação entre regionalismo e a coerência estatal. Cooperação regional e integração são dependentes da coerência e viabilidade dos estados e

suas estruturas. A falta de estados viáveis torna o processo de regionalização difícil ou impossível. Em segundo lugar temos o tipo de regime e democratização. Democracia faz uma diferença fundamental nos processos de regionalização e manutenção da paz. A possível existência de uniões pacíficas regionais é de fundamental importância para o entendimento das dinâmicas do regionalismo contemporâneo. Desde meados da década de 1990 qualquer teoria de integração tem considerado a relação entre instituições utilizadas para gerenciar a interdependência e questões de representação, responsabilidade e legitimidade política. Finalmente, as teorias de convergência entendem as dinâmicas da cooperação regional e, principalmente, integração econômica regional em termos de convergência de preferências políticas domésticas entre estados em uma região. Neste sentido, integração não seria almejada como parte de um grande projeto de ir além do estado-nação, mas como o melhor meio de abrigar ou proteger um projeto doméstico particular construído em torno do bem-estar econômico e social.

Essa dimensão da integração regional, a convergência de aspectos domésticos, nos remete a capacidade de agência dos estados. Segundo O'Donnell (2011), os detentores dos direitos e liberdades conferidos por um sistema democrático constituem cidadãos políticos. Por sua vez, estes direitos e liberdades definem o cidadão como um agente. Constituído como uma dimensão legal, essa definição implica que tais direitos e liberdade são atribuídos pelo sistema legal de uma democracia política aos cidadãos que habitam o território delimitado por um estado. Os indivíduos podem, assim, não exercer tais direitos e liberdades, mas o sistema legal de um regime democrático considera todos capazes de exercer tanto seus direitos e liberdades quanto suas obrigações. Como diz o autor, “a atribuição legalmente amparada e universalista da agência efetuada pela democracia política é um fato absolutamente crucial, por si e por suas múltiplas conseqüências” (O'DONNELL, 2011. p. 36).

Uma vez que agência implica, conforme O'Donnell (2011), o pressuposto da capacidade de tomar decisões consideradas razoáveis e que podem ter conseqüências importantes, fica clara o objetivo da cláusula democrática contida no Protocolo constitutivo do MERCOSUL assinado em Ushuaia. Como aponta Campos (2011), a cláusula democrática é o arranjo político essencial para viabilizar toda e qualquer atividade econômica. O fim da ordem democrática implica rompimento de contratos, unilateralidade das decisões, ou seja, o fim da garantia dos direitos civis e econômicos.

Por fim, a discussão sobre agência nos permite uma ligação com a discussão entre regionalismo e estado e a ação do Brasil na Organização Mundial do Comércio. O'Donnell (2011) argumenta que a ideia de agência implica no reconhecimento do agente como sujeito jurídico, um portador de direitos subjetivos que, de acordo com critérios também definidos legalmente, pode exigir frente a outros agentes e ao estado, inclusive o acesso aos tribunais para tentar por em prática estes direitos. Isso constitui, segundo o autor, o direito básico de ter direitos, a uma personalidade jurídica, ao qual subjazem todos os outros. Não haveria sentido, assim, atribuir direitos a indivíduos que não tenham tal personalidade. Ora, estados no ambiente internacional são unidade individuais dotadas de personalidade jurídica e soberania externa, que segundo o próprio O'Donnell (2011), constitui outro aspecto que caracteriza um e implica no reconhecimento por parte de outros estados no sistema internacional.

Considerando então a OMC uma organização internacional multilateral, institucionalizada também de forma multilateral ao longo da Rodada Uruguaia tendo em vista os princípios do liberalismo econômico e político e que, ao contrário do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, reconhece a igualdade e a individualidade jurídica dos seus membros podemos aferir que a Organização Mundial do Comércio atribui aos seus membros a condição de agentes.

A agência na OMC, porém, difere daquela observada no âmbito do MERCOSUL. Não há cláusula na OMC que exija democracia interna em um estado para que este possa integrar a

Organização. A agência na OMC deriva de “cima para baixo”, ao reconhecer os estados membros como agentes que possuem personalidade jurídica e capacidade de tomar decisões e entender suas conseqüências. Podemos afirmar, assim que a OMC reconhece os estados enquanto unidades racionais que buscam a liberalização do comércio internacional via aceitação voluntária das regras e procedimentos estabelecidos em seu aparato institucional.

Conclusão

Pensado como uma organização com características marcadamente de estado mas que se restringe a uma área temática específica que inclusive é entendida como um bem público regional, qual seja, a liberalização comercial, o MERCOSUL apresenta uma relação dual com seus estados membros: é consideravelmente eficaz em seu objetivo de promover o comércio entre os países via redução de tarifas e, segundo sustenta Campo (2011), cumprir os objetivos de desenvolvimento dos seus membros, mas por outro lado, à medida que o bloco se institucionaliza e fortalece seus aspectos *estatais*, enfraquece aqueles mesmo dos estados membros. Dito de outra forma, o MERCOSUL é mais eficaz em seu objetivo quando enfraquece as dimensões constitutivas dos estados membros relacionadas à temática comercial. Esse enfraquecimento leva proporcionalmente a um fortalecimento das mesmas instâncias no nível regional do bloco, fortalecendo seu caráter *estatal*.

O conceito de agência, por outro lado, é útil para pensarmos na importância dos aspectos internos dos estados e nas regras de organizações internacionais. Estados democráticos permitem aos indivíduos que compõem suas populações serem agentes. A partir dessa noção figuras jurídicas de detentoras de direitos e liberdades, garantidas por regras e procedimentos burocratizados, podemos pensar em termos dos próprios estados como agentes dos processos de integração regional e de negociações em organizações internacionais multilaterais. Em relação às últimas, devemos observar há o reconhecimento da igualdade entre os agentes (no caso os estados). No caso de haver, podemos sugerir que há uma abertura democrática, mesmo que limitada a uma área ou agenda específica das relações internacionais, que permite os estados serem agentes e, inclusive, buscarem em meio à burocracia institucionalizada solução para disputas e controvérsias.

A análise documental, por sua vez, resultou em uma confirmação parcial de nossa hipótese de pesquisa. Supúnhamos que a arena regional constituía uma variável que ajudasse a explicar o comportamento do Brasil na OMC. Como observado, o MERCOSUL apresentou uma importante coesão nas duas primeiras fases da negociação de serviços. Entretanto, na última fase o bloco regional cedeu espaço para o que parece ser um alinhamento político global, que escapa conceitualmente da revisão bibliográfica realizada aqui e se insere na discussão de coalizões internacionais.

Faz-se necessário, desta maneira, incluir como variável independente as coalizões internacionais que o Brasil passou a participar e fomentar no início do séc. XXI (como o fórum trilateral Índia, Brasil e África do Sul e o G20 comercial) para darmos uma resposta mais satisfatória sobre os fatores que terminam o comportamento do Brasil na OMC. Entendido a partir do modelo que desenvolvo em minha tese de doutorado, a obra de Tsebelis (1998), os fatores contextuais que integram os jogos em arenas múltiplas, deve incluir necessariamente as coalizões internacionais, além do MERCOSUL, embora a importância do bloco regional esteja atestada pela presença em sete dos doze documentos analisados.

Ainda assim, consideramos satisfatório o resultado da pesquisa para a finalidade do nosso trabalho: o MERCOSUL é uma variável importante para entendermos o comportamento do Brasil e além disso, o debate acerca do regionalismo e a integração regional na América do Sul sucinta importantes reflexões teóricas e conceituais.

Bibliografia

- CAMPOS, Taiane Las Casas. Integração Regional e o Desenvolvimento econômico: o caso do Mercosul. In: VADEL, Javier Alberto; CAMPOS, Taiane Las Casas. **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011. p. 18-46.
- CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: Uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, nº1, 2005.
- CASTRO, Iná Elias de. Visibilidade da região e do regionalismo. A escala brasileira em questão. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p. 155-169.
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, maio 2006. p. 135-152.
- Garcia, Marco Aurélio. *Integração e projeto nacional de desenvolvimento: algumas reflexões sobre questões candentes na América Latina*. In: Lavinas, Lena, Carleial, Liana Maria da Frota e Nabuco, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p 27-41.
- Lima, M. R. S. de. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *Observatório Político Sul-Americano*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Iuperj/Ucam, 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 05 nov. 2007.
- LIMA, M.R. Soares de e COUTINHO, M.V. Integração Moderna. Análise de Conjuntura. **Observatório Político Sul-Americano**. Janeiro de 2006.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil como país intermédio: emprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel (Org.). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007. p. 169-190.
- Marino, M. P. & Mariano, K. I. P.. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Impulso* nº 31, 2003.
- NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Integração x Integração: a busca dos conceitos perdidos. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da Frota e NABUCO, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p. 55-88.
- RUSSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel. O Lugar do Brasil na Política Externa da Argentina: a visão do outro. **Novos Estudos**, nº65, março de 2003.
- TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. EDUSP: São Paulo, 1998.
- VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
- VIZENTINI, Paulo G. F.. **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. ed. UFRGS: Porto Alegre, RS, 1998.