

Ficha Técnica:

MERCOSUL – 21 ANOS: MAIORIDADE OU IMATURIDADE?

Erica Simone Almeida Resende

Maria Izabel Mallmann

Editora Appris Ltda.

1ª Edição - Copyright© 2013

Todos os Direitos Reservados.

Editor Chefe:

Vanderlei Cruz

editorchefe@editoraappris.com.br

Coordenação Editorial:

Marli Caetano

editorial@editoraappris.com.br

Coordenação Administrativa:

Eliane Andrade

administrativo@editoraappris.com.br

Diagramação e Projeto Visual:

Sara Coelho

Bruno Braz

Catálogo na Fonte

Elaborado por Sônia Magalhães

Biblioteca CRB9/1191

M556
2013

Mercosul – 21 anos : maioridade ou imaturidade? / organização, Erica
Simone Almeida Resende, Maria Izabel Mallman. – 1. ed. – Curitiba :
Appris, 2013. – (Coleção Ri – relações internacionais).
369 p. ; 21 cm

Vários autores
Inclui bibliografias
ISBN 978-85-8192-111-2

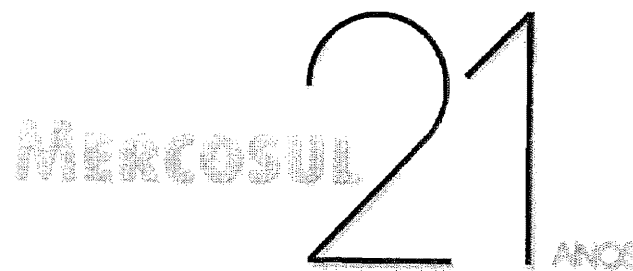
1. Mercosul - História. 2. Relações econômicas – Internacional. 3. Países do
Mercosul. 4. Integração econômica – América Latina. I. Resende, Erica Simone
Almeida. II. Mallman, Maria Izabel. III. Série.

CDD 20. ed. – 363.7

Organizadoras

Erica Simone Almeida Resende

Maria Izabel Mallmann



| Maioridade ou |
| Imaturidade? |

EDITORA
Appris

Editora Appris Ltda.
Avenida Nossa Senhora Aparecida, 29, Sala 02
Curitiba/PR - CEP: 80.440-000
Tel: (41) 3408-2380 | (41) 3030-4570 | (41) 3151-1450
<http://www.editoraappris.com.br/>

Curitiba
2013

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
MERCOSUL – 21 ANOS: MAIORIDADE OU IMATURIDADE DE UM BLOCO REGIONAL.....	27
1ª PARTE – AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO	
CAPÍTULO 1	
O MERCOSUL E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	
Williams Gonçalves	33
CAPÍTULO 2	
AS VICISSITUDES DOS FLUXOS COMERCIAIS NAS DIFERENTES FASES DO MERCOSUL	
Rosana Curzel	61
CAPÍTULO 3	
MERCOSUL E ESTABILIDADE REGIONAL: BALANÇO E PERSPECTIVAS FUTURAS	
Graciela De Conti Pagliari	95
CAPÍTULO 4	
A DIMENSÃO PARLAMENTAR DO MERCOSUL: FUNCIONAMENTO, ATORES E PODERES	
Marcelo de Almeida Medeiros	
Clarissa Dri.....	115
CAPÍTULO 5	
O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL E AS COMUNIDADES EPISTÊMICAS	
Andrea Ribeiro Hoffmann.....	135
CAPÍTULO 6	
O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL E SUA INTERPRETAÇÃO PARA O ARTIGO 7 DO TRATADO DE ASSUNÇÃO	
Washington J. de Brito Filho.....	159
2ª PARTE – CUSTOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO	
CAPÍTULO 7	
O BRASIL COMO <i>PAYMASTER</i> DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANO	
Maria Izabel Mallmann.....	187

CAPÍTULO 8	
AS PERCEPÇÕES DAS ELITES A RESPEITO DO MERCOSUL: BALANÇO POSITIVO	
Denilde Oliveira Holzhacker	209
CAPÍTULO 9	
INTERDEPENDÊNCIA, LIDERANÇA E INSTITUCIONALIZAÇÃO: O DÉFICIT TRIPLO E AS PERSPECTIVAS NEGATIVAS PARA O MERCOSUL	
Andres Malamud.....	229
CAPÍTULO 10	
A CONTRIBUIÇÃO DO MERCOSUL NO DEBATE SOBRE O MODELO DE INTEGRAÇÃO NO NOVO CONTEXTO DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO	
José Briceño Ruiz.....	253
CAPÍTULO 11	
PARA ALÉM DO MERCOSUL: A UNASUL E A CELAC	
Maurício Santoro.....	277
CAPÍTULO 12	
MERCOSUL 20 ANOS	
Tullo Vigevani, Susana Sores e Miriam Gomes Saraiva.....	299
CONSIDERAÇÕES FINAIS	
MERCOSUL: EXPECTATIVAS E DESAFIOS PARA A PRÓXIMA DÉCADA	
Carlos S. Arturi.....	319
O MERCOSUL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA NO CONE SUL	
Fernando Masi.....	335
REFERÊNCIAS	343

CAPÍTULO 9

INTERDEPENDÊNCIA, LIDERANÇA E INSTITUCIONALIZAÇÃO: O DÉFICIT TRIPLO E AS PERSPECTIVAS NEGATIVAS PARA O MERCOSUL

Andres Malamud

“Para o político, ansioso por aumentar o número de pessoas marchando sob sua bandeira, palavras vagas de apelo amplo são úteis. Para o analista, esta imprecisão é o caminho para um pântano de confusão”.

(KEOHANE e NYE, 2001, p. 5)

Introdução

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bloco comercial fundado em 1991, pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Conseguiu sucesso no início ao triplicar o fluxo de comércio intrarregional durante os primeiros sete anos, aumentar o comércio extrarregional e atrair fatias maiores de investimento estrangeiro direto. Daí por diante, no entanto, verificou-se um declínio em seu desempenho, as operações ficaram estagnadas e sua sobrevivência questionada pelas crises domésticas e regionais periódicas (BOUZAS, 2003; CARRANZA, 2003; GOMEZ MERA, 2005).

Qualquer que seja o foco da análise, sucesso ou fracasso, a experiência do Mercosul não se encaixa nas teorias ortodoxas sobre integração regional. As duas principais abordagens contemporâneas, a saber, intergovernamentalismo liberal (MORAVCSIK, 1998) e governança supranacional (SANDHOLTZ & STONE SWEET, 1998), tomam a sociedade como ponto de partida: os atores transnacionais aumentam suas trocas e, subsequentemente, recorrem às autoridades nacionais ou transnacionais para adaptar as leis e políticas à nova situação. Estas abordagens se baseiam em evidências coletadas principalmente a partir de um único caso, a União Europeia (UE).

No entanto, o Mercosul foi criado como resultado da vontade política dos governos nacionais e só posteriormente gerou a demanda do público por maior integração (MALAMUD, 2003). Este caminho é mais consistente com uma abordagem à integração voltada para a oferta, que é mais bem explicada pelo trabalho de Mattli (1999)³⁵. Ele apresentou dois conjuntos de condições para o desenvolvimento de um processo de integração regional: demanda e oferta. Vou acrescentar uma terceira condição para explicar fatores de inércia, tais como *path dependence* e *sunk costs*: as instituições.

Vamos primeiro definir integração regional como o processo de “como e por que (os Estados nacionais) iniciam um processo voluntário de se misturarem, fundir com seus vizinhos, de forma a perder os atributos factuais de soberania, enquanto adquirem novas técnicas de resolução de conflitos entre si” (HAAS, 1971, p. 6), desde que “eles o façam através da criação de instituições comuns e permanentes, capazes de tomar decisões às quais todos os membros se obrigam” (MALAMUD & SCHMITTER, 2007, p. 16).

As condições de demanda para a integração emergem do potencial de ganhos econômicos que surgem a partir de níveis

³⁵ Ver também PERALES (2003).

mais elevados de interdependência regional: na medida em que atores transnacionais percebem que o custo das atividades entre fronteiras fica muito alto, eles recorrem às autoridades nacionais ou supranacionais para reduzir os custos de transações através da cooperação, coordenação e, finalmente, integração.

As condições de oferta se referem à liderança regional, entendida como a capacidade e vontade de um ou mais atores de pagarem uma parte desproporcional do custo exigido por tal empreendimento regional (geralmente os Estados-membros) ou desempenhar papéis de intermediação e coordenação (geralmente as agências supranacionais). As condições de inércia assumem a forma de condições de demanda e oferta que se institucionalizam, vinculando-se a acordos anteriores e criando efeitos de *path dependence*. As chamadas ‘instituições de comprometimento’ desempenham papéis de monitoramento e aplicação das normas. Elas podem proteger o processo de integração em tempos de declínio das condições de demanda e oferta, mas também podem torná-lo rígido demais.

No Mercosul, as condições de demanda são poucas, as condições de oferta estão em sua maioria inativas e foram criadas apenas condições ineficazes de inércia. Entretanto, tanto o discurso político convencional quanto o trabalho acadêmico ortodoxo representam-no, imparcialmente, como história de sucesso, o que foi verdade apenas durante sua primeira década. Isso tem sido chamado de “um caso de dissonância cognitiva” (MALAMUD, 2005b, p. 422), em que o discurso reflete as expectativas ou os interesses de seus proponentes e não condições reais.

Surgiu um grupo de defesa composto por políticos, diplomatas, estudiosos e ativistas da sociedade civil que ganham a vida com o Mercosul, para os quais justificar a existência do bloco é um processo totalmente racional, ao passo que questioná-lo pode ser prejudicial aos seus propósitos. O fato de que este grupo é tanto o principal produtor e consumidor da imagem do Mercosul reafirma sua posição tendenciosa e a recuperação da

distância analítica torna-se vital. Assim, para evitar a “análise errônea e política perniciosa” como resultado da “aplicação da imagem e retórica erradas a um problema” (KEOHANE & NYE, 2001, p. 7), estou preparado para examinar profundamente a situação atual e as perspectivas do bloco, destacando as áreas em que as referidas condições de integração são mais propensas a evoluir, seja de forma positiva ou negativa.

Uma ressalva se faz necessária: trato exclusivamente da agenda interna do Mercosul. Por essa razão, não são exploradas questões relacionadas à agenda externa, tais como negociações inter-regionais ou articulação política com outros blocos sul-americanos como a UNASUL. Por fim, quero salientar o papel do envolvimento presidencial direto no aprofundamento, ampliação e institucionalização do Mercosul – ou fracassar nesta missão – e chamar atenção para mudanças no equilíbrio entre a promoção e a administração da interdependência.

Condições de demanda: a interdependência³⁶

Acordos formais de comércio não são uma condição nem necessária, nem suficiente para promover a interdependência: embora a eliminação das barreiras tenha certamente um efeito positivo sobre o comércio *ceteris paribus*, ela pode ser contrabalançada por outros fatores que geram ainda mais comércio em diferentes direções (complementaridades, economias de escala e escopo, vantagens comparativas, criação de infraestrutura, mudanças nos gostos, na composição demográfica, na renda e assim por diante). Por exemplo, os países do Mercosul vivenciaram um aumento da interdependência, tanto em termos absolutos como relativos, nos anos anteriores a 1999 e, desde então, uma diminuição ou estagnação da inde-

³⁶ Esta seção contém trechos de MALAMUD e CASTRO (2007).

pendência relativa. Ao mesmo tempo, a interdependência em relação à China aumentou: o país representava cerca de 2% do comércio externo do Mercosul em 1993, uma proporção que cresceu para 7% durante 2005, a despeito da falta de acordos comerciais entre a China e o Mercosul.

Os países latino-americanos exportam produtos semelhantes, que estão em demanda principalmente em outros lugares do mundo, mais notavelmente, matéria-prima: dois terços de todas as exportações da América do Sul e Central são produtos agrícolas ou combustíveis e produtos para mineração. Apesar de abrigar cerca de 7% da população mundial e de representar 5,4% da economia mundial, até recentemente, a região era responsável por apenas 3,1% das exportações mundiais e 2,9% das importações (OMC, 2006). Portanto, as perspectivas de maior integração regional estão muito limitadas pelo tamanho relativamente pequeno do mercado e uma base de exportação relativamente restrita (Burgess, 2005).

Para vários países da América do Sul, a interdependência comercial com os Estados Unidos e outros países do Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA) é considerável, especialmente para aqueles que formam a Comunidade Andina de Nações (inclusive a Venezuela). Apesar da retórica inflamação contra os Estados Unidos e do processo (agora defunto) do acordo da Área de Livre Comércio da Américas (ALCA), tanto a Bolívia quanto a Venezuela dependem do comércio hemisférico e não do comércio intrabloco. Este é também o caso de Peru, Equador e Colômbia. Os países do hemisfério ocidental são importantes para o Brasil e Argentina como parceiros comerciais, bem como para os membros menores do Mercosul (ver Tabela 10). Fato significativo, o peso do comércio com os EUA é responsável pela maior parte do comércio intrahemisférico.

Tabela 10: Comércio exterior dos países da América do Sul:
Hemisfério Ocidental.

Bloco Regional	País	Comércio com o Bloco Regional como percentual do comércio total, 2004	Comércio com os países da ALCA como percentual do comércio total, 2004
Mercosul	Brasil	9,6	29,9
	Argentina	26,0	53,0
	Uruguai	35,6	56,7
	Paraguai	55,3	62,8
CAN-5	Bolívia	17,4	79,0
	Peru	13,5	53,4
	Equador	18,8	61,0
	Venezuela	7,8	59,4
	Colômbia	15,4	61,2

Fonte: Dados do CEI/FMI³⁷.

O desempenho econômico positivo do Chile sob os governos social-democratas tem contribuído para a opinião, entre vários setores das elites latino-americanas, de que o pragmatismo, não a ideologia, deve ser o ponto de partida quando da negociação de acordos comerciais. A lógica que norteou a assinatura de um acordo de livre comércio para os países da América Latina foi aumentar o acesso de seus produtores ao mercado dos ricos consumidores norte-americanos. Após o colapso das negociações da ALCA, Colômbia e Peru assinaram acordos de livre comércio com os EUA, seguindo o caminho trilhado pelo Chile e países da América Central.

A maior interdependência com o resto do mundo tam-

bém pode advir como resultado de novos acordos comerciais com países fora do hemisfério ocidental, particularmente a União Europeia e vários países da Ásia. O Chile já assinou tratados com a Coreia do Sul, China, Japão e outros países asiáticos e outros governos da região já manifestaram seu interesse em seguir o exemplo chileno. Espera-se que a assinatura de um número crescente de acordos bilaterais com o resto do mundo resulte em uma interdependência comercial cada vez maior com parceiros extrarregionais enfraquecendo, portanto, as perspectivas de uma interdependência regional relativa mais pronunciada.

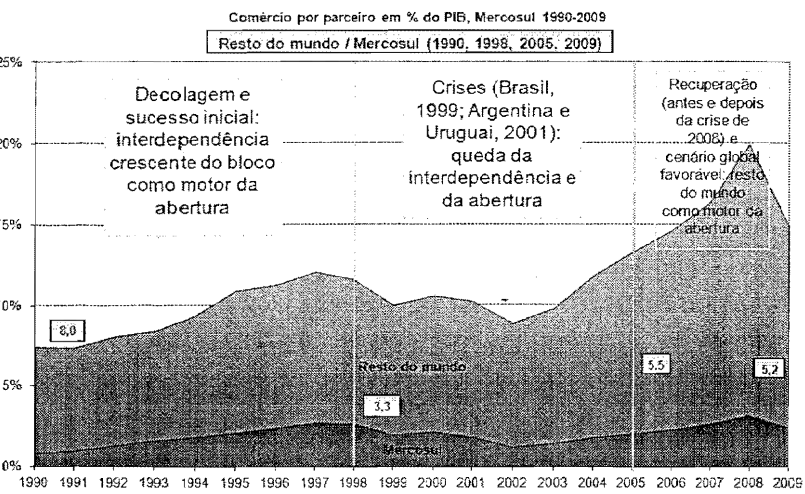
O Mercosul é um bloco econômico comparativamente fechado, apesar de estar se tornando cada vez menos restrito. Ainda assim, o comércio representa uma fração pequena da economia. Em retrospecto, o período de 1991-98 pode ser chamado de a 'Era de Ouro' do Mercosul. O comércio total dos países-membros cresceu de 7% do PIB para mais de 11% (ver **Figura 1**).

O Mercosul sustentou esse aumento na abertura das economias de seus membros: o comércio entre o Mercosul e o resto do mundo era cerca de 8 vezes maior do que entre os membros do bloco em 1990. Em 1998, essa proporção havia caído para 3,3. Com o advento da crise econômica, primeiro no Brasil e mais tarde na Argentina e no Uruguai, os níveis de abertura e interdependência caíram entre 1998 e 2002. Entre 2002 e 2006, um ambiente internacional extraordinariamente positivo – com um recorde de crédito barato para mercados emergentes e um recorde de preços elevados para as *commodities* que exportam – ajudou as economias do Mercosul a crescer novamente.

Em 2006, a abertura tinha aumentado e atingiu seu auge. Entretanto, nesta ocasião, foi o resto do mundo que sustentou a tendência: o comércio extrarregional cresceu, tornando-se 5,5 vezes maior que o comércio intrabloco durante 2005. Embora tenha afetado o comércio, a crise financeira de 2008 não alterou significativamente a razão comércio global/regional.

³⁷ Utilizamos dados de 2004 porque, naquele ano, os negócios da ALCA alcançaram seu ponto mais alto.

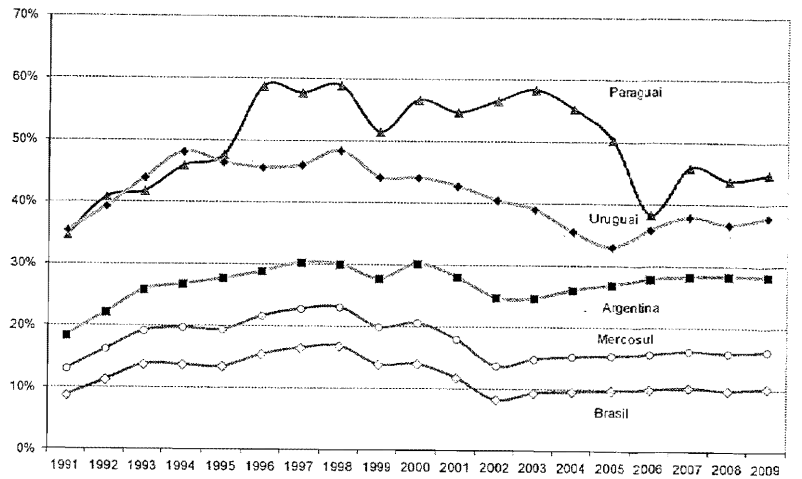
Figura 1: Interdependência comercial no Mercosul (1990-2009).



Fonte: Dados do CEI (<<http://cei.mrecic.gov.ar/>>) e do FMI.

Como mencionado acima, depois de duas décadas a tendência para a interdependência não é mais positiva, pelo menos na esfera comercial. O cenário nacional é igualmente desanimador. Para o Uruguai, a interdependência comercial com seus parceiros do Mercosul chegou ao auge em 1998 e, em seguida, caiu de forma consistente até 2005, quando se verificou ligeira recuperação e estabilização. Não é de se admirar então, que este país pensou em assinar acordos com os EUA e outros Estados fora da região. Assim como para o Uruguai, para o Brasil a proporção do comércio com países do Mercosul é similar àquela registrada por ocasião da assinatura do tratado. O Mercosul tornou-se o parceiro comercial mais importante para o Paraguai e Argentina desde a sua criação, mas como mostrado na Figura 2, a tendência parece bastante instável no primeiro caso.

Figura 2: Interdependência comercial: o Mercosul como percentual do total do comércio do bloco e dos países-membros, 1991-2009.



Fonte: CEI (<<http://cei.mrecic.gov.ar/>>).

A demanda por maior integração aumenta na medida em que níveis mais elevados de interdependência regional são atingidos. Como mencionado anteriormente, na medida em que os atores transnacionais percebem que o crescimento das atividades entre fronteiras passam a ter custos significativos, eles recorrem às autoridades nacionais ou regionais para reduzi-los, harmonizando leis nacionais e criando regulamentações compartilhadas. Da mesma forma, a estagnação ou mesmo a diminuição da interdependência não trás bons presságios para uma integração maior.

Condições de oferta: a liderança

A literatura sobre integração regional analisa as condições de oferta a partir de duas perspectivas diferentes. Alguns autores destacam a intermediação, entendida como a capaci-

dade de alguns atores – geralmente agências supranacionais ou empreendedores – de estabelecer acordos entre governos, acordos que, caso contrário, não teriam sido estabelecidos, como forma de superar falta de confiança e inconsistências intertemporais. A abordagem mais abrangente deste tipo é a teoria da negociação supranacional (SANDHOLTZ & STONE SWEET, 1998). Outros autores enfatizam o *paymastering*, entendido como a capacidade e vontade de um ou mais atores – geralmente os Estados-membros – de pagar uma parte desproporcional do custo exigido pelo empreendimento regional, como chave para o fornecimento de bens públicos regionais. A abordagem de economia política proposta por Mattli (1999) enfatiza esse mecanismo. Meu argumento é que a intermediação e *paymastering* são apenas dois dos quatro possíveis subtipos de liderança, ou seja, a capacidade para recrutar e influenciar seguidores³⁸.

Por meio da desagregação destes componentes, os papéis de liderança podem ser classificados de acordo com duas dimensões: o principal recurso sendo utilizado (institucional ou monetário), e o local onde os líderes têm suas raízes (considerando o nível nacional ou regional)³⁹. Da combinação dessas dimensões, surgem quatro tipos de liderança, que são esquematizadas na tabela de quatro colunas/linhas abaixo (ver Tabela 11).

A célula do *paymaster* refere-se a um Estado que paga uma parte desproporcional dos custos de integração. Este é o bem

38 LAURSEN (2007) tentou estabelecer uma distinção análoga, embora seu contraste entre liderança e instituições não consegue esclarecer a relação de cada um desses conceitos com a concepção de *paymaster* de MATTLI.

39 BEACH e MAZZUCELLI (2007, p. 10) estabeleceram uma distinção entre liderança estrutural (baseada em recursos materiais) e liderança instrumental (baseada em informação e conhecimento especializado) de veio similar ao proposto aqui; entretanto, o esquema deles não considera minha segunda dimensão, qual seja, o *locus* da liderança. Até certo ponto, as formas instrumentais/institucionais de liderança podem ser entendidas como abrangendo o tipo de liderança “intelectual e moral” que, inspirado em Antônio Gramsci, foi habilmente aplicado por Robert W. Cox (1986) às relações internacionais.

conhecido caso da Alemanha na União Europeia, mas também de um poder extrarregional, como os Estados Unidos nos primeiros anos de integração centro-americana. A célula de fundos regionais refere-se aos recursos orçamentários para redistribuição de riqueza entre os países-membros. Embora este mecanismo possa se basear na presença de um ou vários *paymasters*, ele funciona no nível regional e não no nível nacional, permitindo assim que estratégias e objetivos sejam definidos e exercidos coletivamente.

A célula de empreendedorismo supranacional refere-se aos meios institucionais para melhorar a comunicação, mediar acordos e fornecer monitoramento no nível regional: instituições, tais como uma comissão executiva e um parlamento podem desempenhar este papel, como pode ser visto pela experiência europeia. Finalmente, as células de diplomacia intergovernamental referem-se principalmente às instituições informais, representadas por negociações diretas realizadas por altos funcionários nacionais (principalmente diretores executivos) com o objetivo de tomar decisões e resolver conflitos.

Tabela 11: Tipos de liderança regional.

		RECURSO DA LIDERANÇA	
		INSTITUIÇÕES	DINHEIRO
NÍVEL DE LIDERANÇA	DOMÉSTICA	Diplomacia intergovernamental (por exemplo, interpresidencialismo)	<i>Paymaster</i> (<i>hegemon</i>) Líder
	REGIONAL	Mediador (empreendedorismo supranacional)	Autoridade orçamentária regional (UE CAP)

Passemos à análise das perspectivas de cada tipo de liderança no Mercosul. O Brasil, a maior economia do bloco, representando 80% de sua população, aparece como o único *paymaster* regional possível. Mas a situação é mais complicada

do que na Europa, uma vez que não há, entre os países, uma sobreposição entre a riqueza total e riqueza *per capita*, e sim uma interseção. Assim, o PIB *per capita* do Brasil é inferior ao da Argentina e do Uruguai, e suas taxas de pobreza e desigualdade são muito mais altas. É, por conseguinte, difícil para as autoridades brasileiras legitimarem internamente o que poderia ser visto como um subsídio para países mais ricos.

Compare os US\$ 60 milhões líquidos com que o Brasil contribuiu para o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em 2008, com os €8.000 milhões com que a Alemanha contribuiu para fundos redistributivos da UE em seu orçamento anual: enquanto o primeiro representa 0,007% do PIB brasileiro, o segundo representa 0,39% do PIB da Alemanha. Tal falta de incentivos positivos para a integração é acompanhada por uma equivalente falta de incentivos negativos, pois a posição de poder brando do Brasil inibe a realização de seus objetivos de forma 'coercitiva'. Esta situação tem sido chamada de operar "sem chicote ou cenoura" (BURGES, 2004), e limita a abrangência de uma liderança no estilo *paymaster*.

Financiadores externos podem atrapalhar ainda mais a integração uma vez que sua contribuição vai para os países-membros – e não para o bloco – que, por sua vez, permanecem endividados com os poderes extrarregionais. Este é o caso do Uruguai, que recebeu grandes somas dos Estados Unidos depois da crise de 2002, e do Paraguai, que recebeu um valor significativo de fundos de Taiwan. O argumento de que a petro-política da Venezuela está colocando mais lenha na fogueira é bastante plausível.

Em relação aos fundos regionais, a diferença entre as duas regiões é ainda maior. O orçamento anual da União Europeia supera os € 100.000 milhões, enquanto o Mercosul não tem orçamento (seu Secretariado opera com menos de US\$ 1 milhão de dólares ao ano, fornecido pelos quatro membros

equitativamente). É verdade que o FOCEM foi criado recentemente, em 2008, com uma dotação regional de US\$ 100 milhões de dólares ao ano. Mas a comparação entre os modestos números do FOCEM e os fundos redistributivos do orçamento da UE surpreende (incluindo os fundos estruturais e de coesão, bem como os subsídios fornecidos pela Política Agrícola Comum da União Europeia), que atingiu € 86.000 milhões em 2006. A magnitude de tal diferença ilustra de maneira eloquente como as dotações regionais do Mercosul não têm tanto potencial como fontes impulsionadoras de integração.

Tendo examinado os dois tipos de liderança baseados em recursos econômicos, voltemos nossa atenção aos subtipos institucionais. O empreendedorismo supranacional, como definido pela teoria da governança supranacional, enfatiza carisma pessoal e as habilidades de negociação, mesmo que dentro de um contexto institucional. Segundo este ponto de vista, o Ato Único Europeu (AUE) foi, em grande parte, um produto do ativismo esclarecido de Jacques Delor, apesar de Delor não utilizar a tática de obstrução de forma pessoal. Ele era o dirigente de uma organização formal que lhe proporcionava uma grande quantidade de material e recursos simbólicos para perseguir sua visão.

Da mesma forma, uma integração mais profunda, construída com ativismo judicial resultou do mérito de alguns juízes, mas estes ocupavam posições institucionais e eram apoiados por procedimentos formais, além de contar com o reforço da ampla legitimidade da governança apoiada na lei. As instituições que permitiram que esses indivíduos mudassem o curso da integração europeia foram a Comissão e o Tribunal; entretanto, elas são instituições diferentes. A primeira é um corpo político capaz de exercer liderança por meio de sua capacidade de dirigir e autoridade para a tomada de decisões, enquanto a segunda é um órgão jurisdicional que

interpreta e garante o cumprimento de leis, ao invés de criá-las. A liderança institucional abrange órgãos do primeiro tipo, incluindo órgãos políticos como o parlamento, mas não instituições jurisdicionais e burocráticas que garantam o cumprimento dos compromissos (mas não dão origem a eles). Os tribunais e instituições públicas realizam a manutenção e não exercem as funções de direção sendo, portanto, tratadas na próxima seção a respeito das condições de inércia.

Não existe nada no Mercosul que se pareça com a Comissão Europeia ou o Parlamento Europeu. Pelo contrário, a autoridade executiva sempre foi intergovernamental. Uma Secretaria Administrativa foi estabelecida em Montevidéu, em 1991, transformando-se em Secretaria Técnica em 2003, sem autonomia para exercer qualquer papel de direção ou influência política. O Conselho do Mercado Comum, a autoridade suprema e equivalente funcional ao Conselho de Ministros da UE, é composto por ministros do exterior e da economia dos países-membros. Suas decisões são adotadas por unanimidade, por conseguinte, não existe um 'guardião dos interesses da comunidade'. Em sistemas presidenciais, tais como os que existem em todos os países do Mercosul, os ministros não são membros de um corpo coletivo – como o são em sistemas parlamentaristas – mas assistentes do presidente. Por essa razão, os objetivos políticos são geralmente estabelecidos em reuniões de cúpula, que acontecem duas vezes ao ano, paralelamente às reuniões do Conselho.

Como cabe a uma autoridade legislativa, a Comissão Parlamentar Conjunta (JPC) estabelecida em 1991 foi substituída em 2006 pelo que chamamos de parlamento. Este foi estabelecido com o objetivo de aumentar a legitimidade e para tratar de um 'déficit democrático' já percebido. Esperava-se que fosse fomentar participação popular e representação dos

cidadãos⁴⁰. Entretanto, ele ainda está em estágio embrionário e enfrenta desafios assustadores. Sua instalação deve ocorrer depois de dois períodos transicionais. Durante o primeiro, um órgão similar ao JPC (a única diferença é que cada país enviaria 18 ao invés de 16 representantes legislativos) substituiria seu antecessor institucional. Para o segundo período, seriam realizadas eleições diretas em 2011, mas elas ocorreram apenas no Paraguai. As primeiras eleições depois do período de transição em dois estágios deveriam ser realizadas simultaneamente em todos os países-membros em 2014.

A decisão a respeito da composição do órgão ficou pendente, uma vez que profundas assimetrias populacionais fazem deste um quebra-cabeça complicado de ser resolvido. Aproximadamente 80% da população do bloco estão no Brasil; desta forma qualquer distribuição que lhe conferisse menos do que 50% dos assentos poderia ser considerada não-democrática. Contudo, dar ao Brasil mais de 50% dos assentos seria o mesmo que conferir maioria permanente ao país, uma situação inaceitável para os outros países-membros. Todavia, recentemente chegou-se a um acordo, pelo qual se concede ao Brasil pouco menos que 49% dos assentos. Esta questão pode não gerar conflitos, a menos que o Parlamento ameace violar a soberania nacional, e neste caso é difícil ver qual critério democrático prevalecerá – população ou assentos? Qualquer que seja o caso, a política do poder certamente vencerá.

A decisão do Mercosul, entretanto, define as competências do Parlamento, que são extensas: monitorar o progresso, elaborar relatórios e requisitar informações, propor reuniões e servir como sede; examinar, transmitir e emitir de-

40 O argumento do déficit democrático foi questionado em outras instâncias, a partir de duas perspectivas distintas (DAHL, 1999; MORAVCSIK, 2002, 2006). Além disso, como argumenta Moravcsik (2006, p. 221) "simplesmente não há qualquer razão empírica para acreditar [...] que oportunidades para participar geram maior participação e deliberação, ou que participação e deliberação gerem legitimidade política".

clarações e recomendações; propor estudos e projetos e desenvolver ações; manter relações institucionais; celebrar acordos e fomentar uma série de valores. Surpreendentemente (ou não), estabelecer regras não está entre suas competências. Consequentemente, o resultado mais provável será um parlamento desdentado, um fórum deliberativo ao invés de um órgão de tomada de decisões. As experiências latino-americanas anteriores com a parlamentarização de blocos regionais não sugere que as coisas devam ser diferentes desta vez: tanto a Comunidade Andina quanto o Sistema de Integração da América Central estabeleceram parlamentos supranacionais, mas estudos comparativos mostram que seu desempenho tem sido decepcionante – até mesmo ao ponto de se tornarem irrelevantes (MALAMUD, SOUZA, 2007). Nem o precedente regional nem o histórico do Mercosul nos dão razão para crer que este parlamento será o elemento impulsionador da integração.

O quarto tipo de liderança é a diplomacia intergovernamental. Já que o Mercosul é uma organização voltada para o poder e não para as leis, a tomada de decisões e a resolução de conflitos foram assumidas por meio de uma diplomacia de duas partes, ao invés de procedimentos judiciais de três partes. Na verdade, a diplomacia também desempenha um papel significativo nas operações da UE; entretanto, no Mercosul a diplomacia é exercida diuturnamente e não apenas utilizada nas conferências intergovernamentais ou em conjunturas de crise. Além disso, com frequência, a diplomacia é assunto de cúpulas, e não uma diplomacia profissional.

Uma integração liderada pelo Estado e comandada pelo presidente tem sido uma característica persistente que permeia a dinâmica do Mercosul, uma característica que tem sido chamada de “interpresidencialismo” (MALAMUD, 2003). De fato, “uma intervenção presidencial” direta

impulsionou o processo de integração e deu forma ao resultado, e os presidentes agiam não apenas como tomadores de decisão, mas também resolviam conflitos e garantiam compromissos. Acreditava-se que os presidentes eram eficientes na solução de problemas porque tinham legitimidade popular e a determinação para intervir. Entretanto, as tarefas que eles desempenhavam não se baseavam em liderança carismática, mas também em competências institucionais [nacionais]. (MALAMUD, 2005a, p. 158).

A má notícia é que o interpresidencialismo entrou em crise depois da desvalorização do Brasil em 1999, e entrou praticamente em colapso na esteira da crise da Argentina de 2001. A retórica presidencial nunca deixou de apoiar a integração regional em geral, e o Mercosul em particular, mas após 2001 as ações presidenciais não acompanharam a retórica.

Em resumo, na UE, os atores transnacionais e os governos nacionais exigiram instituições e leis, que foram fornecidas pelos governos nacionais, a Comissão Europeia e o Tribunal Europeu. No Mercosul, os atores transnacionais são poucos e fracos e não há uma instituição equivalente à Comissão ou ao Tribunal. Os governos nacionais são os únicos atores que ainda apoiam a integração e eles o fizeram até que condições adversas limitaram dramaticamente sua capacidade de manobras. Dada a falta de condições de demanda e de oferta para a integração, a única força que ainda poderia impulsionar o processo seria a inércia, criada por ações anteriores e congelando-as por meio de instituições, das quais tratarei agora.

Condições de inércia: as instituições

O Mercosul nunca desenvolveu qualquer tipo de burocracia regional autônoma. Pelo contrário, ele depende exclusivamente de governos nacionais para incorporação legal, aplicação das normas, conformidade e, na maioria dos casos, adjudicação. Entretanto, no papel, o Mercosul tem replicado, parcialmente, as instituições da União Europeia: ele tem um Comitê de Representantes Permanentes semelhante ao COREPER, uma estrutura judicial que inclui um tribunal de recursos criado recentemente e um *acquis communautaire* formado pelo corpo de regulamentações regionais. Sem dúvida, em tempos de incerteza ou estagnação, estas instituições poderiam ter funcionado como reservatório de ímpeto integrativo, mas não o fizeram.

O Comitê de Representantes Permanentes é formado por um diplomata de cada país-membro, mas seu presidente é escolhido por unanimidade dos governos e não representa o Estado do qual é cidadão. O cargo foi criado em 2003 como um bônus para o antigo presidente argentino, Eduardo Duhalde, e nunca teve poder de implementar ou de tomar decisões. Seus três papéis eram de ajudar o Conselho de Ministros, apresentar iniciativas e fortalecer as relações socioeconômicas e parlamentares dentro do Mercosul. A pedido do Conselho, o presidente também pode representar o bloco em negociações com atores externos.

O próximo presidente, Carlos Álvarez, sucessor de Duhalde em 2005, exerceu o cargo sob as mesmas limitações: seu orçamento e liberdade de ação dependiam, de forma mais ou menos informal, mas eficaz, da vontade do responsável por sua nomeação, o presidente argentino. Depois que o mandato de Álvarez venceu a vaga não foi preenchido nem o cargo foi formalmente extinto. Um novo cargo foi criado: Alto Representante do Mercosul, para o qual o veterano diplomata brasileiro, Samuel Pinheiro Guimarães, foi nomeado. Curiosamente, ele

renunciou ao cargo no final de junho de 2012, no meio da crise institucional iniciada com o *impeachment* do então presidente do Paraguai, Fernando Lugo. Assim como seu antecessor, falta a esse cargo o poder para tomar decisões.

Em relação procedimentos judiciais, o Mercosul tem um mecanismo *ad hoc* de resolução de conflito desde seu início. Ele fornece um processo de três etapas de negociação direta, mediação por um órgão intergovernamental (o Conselho do Mercado Comum), e arbitragem por um tribunal *ad hoc*. Sua maior limitação é que, ao contrário da UE, apenas Estados podem ser partes de uma disputa, de forma que este mecanismo é mais semelhante ao da Organização Mundial do Comércio (OMC) do que ao da UE.

O resultado final é aterrador: aos cidadãos não somente foi negado o acesso direto a tribunais regionais, mas a atividade judicial – e consequentemente o ativismo judicial – também tem sido negligenciado. Só raramente os Estados-membros do Mercosul utilizaram o recurso do mecanismo de resolução de conflitos: enquanto o Tribunal de Justiça da UE tem prolatado centenas de sentenças todos os anos, desde sua criação, o mecanismo de resolução de conflitos do Mercosul foi utilizado apenas 10 vezes em 15 anos. É verdade que um tribunal permanente de recursos (Tribunal Permanente de Recursos) foi estabelecido na cidade de Assunção e começou a funcionar em 2005.

Entretanto, o tribunal não pode exercer sua jurisdição em conflitos nos quais uma das partes opte por recorrer à OMC: seus serviços são opcionais, e nos seis primeiros anos de existência apenas duas sentenças foram prolatadas. Para piorar a situação, mesmo que um tribunal superior fosse criado, já que não existe nenhuma ‘legislação comunitária’ no Mercosul (a maior parte das leis tem de ser transformada em legislação nacional nos quatro Estados-membros para entrar em vigor), qualquer atividade que representasse um aumento em termos de ativismo judicial seria irrelevante.

Em relação à *acquis communautaire* do Mercosul, a análise do processo de adjudicação de leis regionais e da superficialidade de sua interiorização (o esforço de exigir o cumprimento das regulamentações aprovadas e sua eficácia) é esclarecedora. Como citado anteriormente, a maioria das leis aprovada pelos órgãos regionais deve ser transformada em legislação nacional por todos os quatro Estados-membros, antes que possam entrar em vigor. Esse fato resulta em uma situação peculiar, na qual as leis aprovadas pelo Conselho foram aprovadas por um parlamento nacional, mas ainda não passaram a vigorar em nenhum dos países-membros, nem mesmo naquele que aprovou a lei, pois ela passa a vigorar apenas quando tiver sido ratificada por todos os quatro parlamentos nacionais.

O resultado é que metade das leis do Mercosul que exigem nacionalização não estão em vigor (por exemplo, em março de 2006, eram 556 dentre 1119; ver **Tabela 12** para informações mais detalhadas). Outra ocorrência marcante é que mais da metade das leis do Mercosul contêm anexos confidenciais (235 dentre 382, entre 2003 e 2005)⁴¹, de forma que os procedimentos são não apenas complexos, como também obscuros. Em relação à eficiência, o diagnóstico mais completo do trabalho do Mercosul até o momento afirma que

o uso intensivo de recursos diplomáticos para avançar rumo à integração regional foi acompanhado por mecanismos deficientes de implementação. Consequentemente, mesmo naquelas áreas com leis regionais já acordadas, sua implementação débil mostrou-se útil para a subsistência do arbítrio nacional. (BOUZAS, MOTTA VEIGA & TORRENT, 2002, p. 147).

⁴¹ A fonte destes dados é uma minuta confidencial endereçada ao Secretariado do Mercosul que, segundo sei, ainda não tinha sido publicada até o ano de 2011.

Tabela 12: Mercosul – Nacionalização e aplicação de normas segundo seu tipo, 1991-março de 2006.

	Normas aprovadas (1)	Não exigem nacionalização (2)	Exigem nacionalização			Em vigor (6=2+4)
			Total (3=1-2)	Nacionalizadas (4=3-5)	Não nacionalizadas (5)	
Decisões	426	209	217	86	131	295
Resoluções	1130	346	784	404	380	750
Diretivas	156	38	118	73	45	111
Quatro Estados-membros	1712	593	1119	563	556	1156
	100%	34,60%	65,40%	32,90%	32,50%	67,50%

Fonte: *Informe Mercosul* Nº 11, Janeiro de 2007, INTAL.

Dado o estado questionável da lei comunitária do Mercosul na ausência de um efeito direto e reconhecimento mútuo (BOUZAS, *et al* 2002), não é possível assegurar a primazia de leis regionais sobre leis domésticas, portanto as instituições regionais não são capazes de avançar rumo à integração de forma autônoma. Resumindo, investimentos anteriores em órgãos do Mercosul têm sido insuficientes para criar condições de inércia que impulsionem o projeto quando as condições de demanda e oferta forem débeis.

Considerações finais

As principais forças da integração europeia têm sido os atores transnacionais, os governos nacionais, a Comissão Europeia, e o Tribunal de Justiça da EU (SANDHOLTZ e STONE SWEET, 1998), algumas das quais funcionam tanto como motor quanto como produto da integração. No Mercosul, os atores transna-

cionais são fracos porque a interdependência é pequena, e não há atores supranacionais como a Comissão Europeia ou o Tribunal. Dessa forma, apenas os governos nacionais atuam como força impulsora.

Nesse contexto, apenas os chefes do executivo nacional têm gerado demanda e oferta visando a uma integração maior, mesmo assim de forma esporádica. A consequência é que não tem havido disseminação para áreas cruciais, nem delegação ou união de ações de tomadas de decisão que pudessem ter expandido a abrangência ou aumentado o nível de compromissos mútuos.

Na ausência de uma disseminação, a vontade política conjunta dos presidentes nacionais manteve o Mercosul durante seus primeiros anos de existência, mas verificou-se um declínio daquele impulso. A vontade política era funcional enquanto o nível de interdependência estava em seu nível mais baixo e precisava ser estimulado, mas tem sido menos versátil após da interdependência ter aumentado e precisou ser administrada. Ao final, a mistura de 'inflação' de normas, lacunas na implementação e mecanismos ineficazes de integração expôs os limites do interpresidencialismo quando chamado a lidar com uma organização regional cada vez mais complexa, além da expressão 'integração negativa' (SCHARPF, 1996).

Como já mostrado, o aspecto crítico do Mercosul é uma implementação eficaz. Uma visão generalizada é que um aumento na participação e na representação de interesses sociais poderia ser benéfica. Mas a criação de um parlamento regional não é a forma correta de promover este objetivo, pelo menos no estágio atual. O déficit democrático não é a verdadeira fraqueza do Mercosul; a principal desvantagem está na lacuna relacionada à implementação: a falta de conformidade, juntamente com o atraso na nacionalização, faz do Mercosul uma associação na qual as leis raramente deixam de ser apenas letra morta.

Uma das razões para isto é a ausência de uma buro-

cracia que possa monitorar e aplicar normas regionais. As burocracias nacionais deveriam desempenhar este papel, mas faltam-lhe incentivos para fazê-lo. Portanto, uma recomendação prudente seria não deixar a forma triunfar sobre a função: por mais atraente que a ideia seja a criação de novas instituições não garante que o trabalho será realizado. Há tarefas que precisam ser executadas, mas a maneira de fazê-lo pode variar dependendo da área e do momento. Por exemplo, uma coordenação monetária pode ser desejável, mas uma moeda comum não é indispensável – pode até ser contraproduativa – se introduzida antes que um mercado comum ou uma política fiscal comum estejam estabelecidos – conforme nos demonstra a crise da UE.

A mesma linha de raciocínio se aplica a um assunto tão delicado como a democratização: propor que os cidadãos deveriam controlar, por meio de eleições, uma organização intergovernamental – e não uma supranacional – é no mínimo desnecessário, pois os principais membros da organização já são eleitos por eles. Além do mais, pesquisas empíricas mostram que a sociedade civil e os interesses organizados não demonstram vontade de investir tempo e recursos na tentativa de influenciar o processo de aportes do Mercosul, já que os resultados são considerados irrelevantes (HOCHSTETLER, 2007). Para os que defendem uma integração mais profunda, a transparência, ao invés de representação, será um primeiro passo com o potencial mais promissor.

O raciocínio é que o processo de integração será melhorado se as tarefas iniciais e a delegação de autoridade atraírem a atenção de interesses não governamentais, fornecerem incentivos para que sejam formadas associações de interesse transnacional ou movimentos sociais, e subsequentemente, exigirem melhor acesso à deliberação regional e à tomada de decisões.

O Mercosul foi, inicialmente, um projeto realista que procurava superar gradualmente a 'síndrome de ficção de integração' e a retórica que até então predominara na América Lati-

na (CAMPBELL, 1999). À medida que a interdependência aumentou e o crescimento econômico lubrificou o processo, vimos a prevalência de uma abordagem pragmática. Entretanto, depois que o programa de redução automática de tarifas foi concluído, o aparecimento da crise econômica acendeu conflitos intrarregionais e líderes nacionais optaram por aumentar a aposta retórica. O estabelecimento de um aprofundamento, expansão e institucionalização transformaram-se em tópicos obsessivos à medida que as controvérsias comerciais se multiplicaram e barreiras temporárias foram levantadas e desfeitas várias vezes.

A lacuna entre os que defendiam o bloco por razões existenciais ou de identidade e os que entenderam que ele era um meio para outros fins ficou cada vez maior. Em outras ocasiões, esses grupos têm sido chamados de existencialistas e instrumentalistas (MALAMUD, CASTRO, 2007). Enquanto os primeiros falavam em estabelecer instituições supranacionais, uma moeda única e uma política externa comum, os últimos defendiam a liberalização de serviços e aquisições governamentais, uma nacionalização mais eficiente de leis regionais, e melhor coordenação macroeconômica sem necessariamente ter de 'abraçar o ideal supranacional'. Embora haja áreas de entendimento mútuo entre os dois campos (como a necessidade de investir na integração física), os desentendimentos superavam os pontos de consenso.

Gradualmente, a ideologia tem superado interesses como principal combustível de integração, e então palavras vazias multiplicaram-se, enquanto testemunhamos o enfraquecimento de avanços concretos. Processos mais maduros de integração regional também podem sofrer estes contratemplos, como a tentativa frustrada de constitucionalização da UE nos mostra. Na América Latina, entretanto, este fenômeno tem sido agravado pela predisposição histórica de favorecer retóricas floreadas em detrimento de ações concretas. Mesmo que o espírito fundador do Mercosul fosse o de mitigar essa tendência, vemos, ultimamente, uma inversão do ideal.