

Democracia e atores políticos no Mercosul	Titulo
Pasquariello Mariano, Karina - Autor/a Fernandes de Oliveira, Marecelo - Autor/a Vigevani, Tullo - Autor/a	Autor(es)
Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
Partidos Politicos; Participacion Politica; Integracion regional; Democracia; Cooperacion regional; Brasil; Argentina; Mercosur, Mercado Comun del Sur; Paraguay; Uruguay;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026063856/9vigevani.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026063856/9vigevani.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

**<http://biblioteca.clacso.edu.ar>**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

**[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)**



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



---

## *Democracia e atores políticos no Mercosul*

← Tullo Vigevani\*, Karina Pasquariello Mariano\*\*  
e Marcelo Fernandes de Oliveira\*\*\*

### **Introdução**

**D**e acordo com inúmeros autores, haveria motivações diversas para a cooperação internacional e, portanto, também para a integração regional. Em estudo clássico, Aron (1962) sugere algumas formas pelas quais iriam construindo-se as relações entre os Estados, haveria diferentes níveis de cooperação, entre os quais, alianças provisórias e coalizões permanentes, muitas vezes determinadas pelas condições geográficas.

Nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, as relações entre Estados traduziram-se, em diferentes ocasiões, na concepção de alianças de duas frentes. Podemos lembrar que até o fim da Guerra Fria, portanto até 1990 aproximadamente, tiveram peso questões vinculadas à distribuição de forças e à questão da manutenção dos equilíbrios, globais ou regionais. Sem quereremos reconstruir a história das relações entre a Argentina e o Brasil no século XIX e na maior parte do século XX, cabe recordar que estes temas interessaram também a estes dois países. Sendo temas relevantes na América do Sul e na Bacia do Prata em particular.

É ainda Aron a assinalar que “o comportamento externo dos Estados não é ordenado exclusivamente pela relação de forças: as idéias e os sentimentos influenciam as decisões dos atores internacionais” (Aron, 1962: 125), por sinal, tema intensamente discutido pelos construtivistas contemporâneos (Wendt, 1994;

---

\* Professor da UNESPe pesquisador do CEDEC.

\*\* Doutoranda da UNICAMPe pesquisadora do CEDEC.

\*\*\*Mestrando da UNESPe pesquisador do CEDEC.

Adler, 1997; Checkel, 1998). O que queremos dizer é que a questão do caráter do regime e das instituições políticas, muito atual no final do século XX e início do XXI, é um tema que não passou em absoluto desapercibido nas décadas passadas como sendo relevante para as relações internacionais, particularmente para a cooperação.

Neste sentido, a distinção entre sistemas homogêneos e heterogêneos, desenvolvida por Aron (1962), pode ser bastante elucidativa. Sistemas homogêneos seriam aqueles que reúnem Estados do mesmo tipo, enquanto os heterogêneos congregariam Estados organizados segundo princípios diferentes. Podemos dizer que no caso dos países que integram o Mercosul –Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai– e seus associados por meio de áreas de livre comércio, Bolívia e Chile, um dos elementos importantes que impulsionou o processo de integração entre Argentina e Brasil em meados da década de oitenta, foi exatamente a percepção de que valores comuns estavam se consolidando nas respectivas sociedades, em particular o valor democracia. Portanto, pode-se ter como ponto de partida para a discussão do tema da democracia e dos atores políticos no Mercosul, o reconhecimento que algumas das condições necessárias, ainda que não suficientes para a integração, estão presentes.

No caso do Mercosul, é importante ressaltar que a questão democrática foi colocada desde o início como uma condição fundamental para a integração na região. Os governos mostraram-se sempre preocupados em assegurar legitimidade às negociações realizadas no interior desse processo e, para tal, buscaram incorporar ao longo do tempo diferentes representantes da sociedade. De fato, a preocupação com o caráter democrático dos países participantes do Mercosul está tornando-se um tema cada vez mais importante dentro da própria integração regional, basicamente porque, à medida que esta se aprofunda, os impactos na sociedade tornam-se mais visíveis e provocam a mobilização dos interesses nela presentes.

Se o processo de integração não sofrer graves interrupções, mas pelo contrário se aprofundar, originará novas demandas e novas necessidades de aprimoramento dos canais de pressão presentes na sociedade, inclusive visando a criação de novos mecanismos de intervenção ou de influência.

Desde o início, em 1991, houve espaço para a participação dos Poderes Legislativos por meio da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. No caso brasileiro em particular, que pode ser em princípio generalizado para os demais países, nem sempre esse espaço institucional para a intervenção resultou numa influência real no andamento da integração e na representação efetiva dos interesses políticos e sociais.

Acreditamos que a médio e longo prazo essas pressões e esses interesses estarão suficientemente organizados, a ponto de se tornarem elementos

intervenientes na determinação das características que o Mercosul poderá adquirir. Hoje, depois de quase dez anos de existência do bloco regional, sua evolução ainda está bastante controlada e definida pelos órgãos governamentais responsáveis pelo seu funcionamento: no caso brasileiro, especialmente os ministérios das Relações Exteriores e da área econômica.

Este texto discute algumas questões que são objeto de análise no quadro de uma pesquisa em desenvolvimento no Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea): “Mercosul: a emergência de uma nova sociedade”. O ponto de partida nessa análise é que o processo de integração tenderá a se aprofundar em questões que vão além dos aspectos comerciais, exigindo maior participação dos atores políticos. Além disso, os avanços alcançados até o momento tenderão a afetar de modo crescente o cotidiano das populações envolvidas, criando condições mais propícias para um maior interesse e mobilização em torno da questão da integração regional. A direção desse processo – aprofundamento, estagnação ou crise – não está previamente determinada, como veremos a seguir.

Nesta perspectiva, há a possibilidade de que: sendo o Mercosul incorporado ao dia-a-dia da sociedade, surja a tendência para ser incorporado como um tema importante na agenda de negociação dos partidos políticos, tornando-se inclusive um assunto catalisador de atenção e até mesmo de votos, polarizando políticos e eleitores tanto a favor quanto contra essa integração.

Tendo em vista essas referências, nosso objetivo neste texto será analisar a interseção do processo de integração do Mercosul com os interesses políticos existentes, verificando em que medida este mesmo processo passa a integrar a pauta dos interesses político-partidários nacionais. Trataremos os temas democracia e atores políticos em suas relações, considerando quatro aspectos: a) a evolução formal do tema da democracia no processo de constituição e desenvolvimento do Mercosul; b) as razões estruturais da adesão do grupo regional ao valor democracia; c) a participação dos partidos políticos e dos órgãos que expressam a democracia representativa no bloco, particularmente a Comissão Parlamentar Conjunta, analisando seu papel e a sua atuação; d) por meio de um estudo de caso, o do açúcar, verificaremos formas concretas de mobilização de atores políticos em suas conexões com a sociedade.

## **Democracia nos tratados constitutivos**

Um tema relevante para compreender os problemas com que vem se defrontando o Mercosul nos últimos anos tem a ver exatamente com o entendimento do termo democracia e com o nível de entendimento comum existente a respeito dos valores chamados universais. Os formuladores iniciais da integração entre Argentina e Brasil, na metade dos anos oitenta, durante os

governos Alfonsín e Sarney, acreditavam que a redemocratização dos dois países seria uma alavanca que viabilizaria o consenso social necessário para fortalecer a capacidade de negociação internacional desses países. Ao mesmo tempo, uma aliança entre eles seria um fator importante para esse mesmo objetivo. Em outros termos, a democracia e o surgimento, pela primeira vez nesta região, de formas importantes de cooperação entre os dois países fortaleceriam os fatores de proteção frente aos riscos que já se vislumbravam com a nova fase da economia internacional: Leis de Comércio dos Estados Unidos de 1984 e de 1988, Rodada Uruguai do GATT a partir de 1986 e globalização dos sistemas produtivos.

Tratava-se de compreender as modificações em curso no plano internacional, sabendo que o desenvolvimentismo proposto pela CEPAL, hegemônico em parte importante da América Latina nos anos cinquenta e sessenta, não seria mais possível e que estratégias relativamente autárquicas não seriam mais toleradas. Ao mesmo tempo, o alargamento do espaço econômico, passando de nível nacional para regional, permitiria aumentar as economias de escala, ganhar competitividade e, conseqüentemente, adequar-se aos novos tempos.

A questão democrática constituía-se em tema importante da integração, ainda que não tenha sido explicitamente considerada no Tratado de Assunção, que constitui o Mercosul. De fato, nesse Tratado, assinado em 26 de março de 1991, pelos presidentes da Argentina, Menem, do Brasil, Collor de Mello, do Paraguai, Rodríguez, e do Uruguai, Lacalle, os temas tratados são aqueles relativos à constituição de um mercado comum, especificamente voltado para os temas econômicos: bens, serviços, fatores produtivos, tarifa externa comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Não cabe dúvida, porém, que a questão da democracia está na base do acordo regional, tanto é assim que o Paraguai só foi incorporado às negociações depois do fim da era Stroessner. A questão democrática estaria colocada como implícita, ainda que não formalizada explicitamente.

Como analisado em outras ocasiões, as razões históricas da aproximação são remotas, e pode-se considerar que seu ponto de partida distante foi o acordo assinado em outubro de 1979 pelos governos militares de Videla, na Argentina, e de Figueiredo, no Brasil, em conseqüência das negociações tripartites para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, que resultou na construção das usinas de Corpus (entre Argentina e Paraguai) e de Itaipu (entre Brasil e Paraguai). Como dissemos, as negociações iniciadas em seguida, a partir de 1985, entre Alfonsín e Sarney, visavam o fortalecimento das economias nacionais. Alcançar progresso técnico e econômico num entorno de consolidação democrática, aparentemente, passou a ser a finalidade dos governos destes países, assim como o já citado aumento de suas capacidades competitivas no mercado mundial (Peña, 1992).

Um fator relevante para acentuar a disposição à cooperação no Cone Sul é a passagem de uma situação de competição não cooperativa, cujas origens podem

ser encontradas no século XIX, mas que permaneceram ao longo da maior parte do século XX, para uma situação em que parte das elites dirigentes dos dois países passou a perceber as vantagens que poderiam advir de políticas de integração regional. Em 30 de novembro de 1985 foi assinada, já dentro desta perspectiva, a Declaração de Iguazu, onde se enfatiza a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos os países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles. A dimensão econômica desse novo relacionamento político foi alcançada em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), o que levou à concretização de 24 protocolos.

Uma questão importante para a compreensão das atuais dificuldades existentes no Mercosul, é entender as motivações centrais dos dois países no processo de integração. O tema da inserção internacional preocupava os formuladores da política brasileira, em boa medida situados no Ministério das Relações Exteriores. Enquanto o tema da modernização e a possibilidade de contar com um mercado quase três vezes maior que o interno, eram objetivos dos formuladores da política argentina (Caputo e Sabato, 1991).

Neste contexto, os dois países assinaram, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Visando, num prazo de dez anos, a formação de um espaço econômico comum, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços, assim como a convergência entre suas políticas macroeconômicas. Observe-se que este prazo foi radicalmente encurtado em seguida, mantendo-se o pressuposto de coordenação das políticas macroeconômicas, objetivo certamente não alcançado até o final dos anos noventa: outra das causas relevantes da crise vivida nos anos de 1999 e 2000.

Novidades importantes surgiram como conseqüência das eleições de 1989, na Argentina (novo presidente, Menem) e no Brasil (novo presidente, Collor de Mello). Os dois novos governos defendem de forma aberta as idéias liberais, particularmente o livre comércio e a liberalização econômica, passando a entender que a integração regional poderia servir de instrumento facilitador dessa perspectiva. Assim, em julho de 1990 assinaram a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como o prazo final para a constituição de um mercado comum entre os dois países, adiantando em cinco anos a constituição da União Aduaneira entre eles (Barbosa, 1991; Almeida, 1998), prevista apenas para 1998, pelo Tratado de novembro de 1988.

Nesta fase consolidou-se a adesão do Uruguai ao processo de integração na perspectiva da integração regional. O Uruguai já estava vinculado ao mesmo tempo à Argentina e ao Brasil, por meio de Acordos de Complementação Econômica no quadro da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração).

Em agosto de 1990, o Paraguai foi também convidado a participar das negociações que estavam prestes a levar à constituição de um bloco regional formal. A partir daí o processo para a criação do Mercosul acelerou-se, como discutimos acima.

A leitura dos documentos do Mercosul, a começar pelo Tratado de Assunção, mostra a clara preponderância dos temas econômicos. O preâmbulo do Tratado trata da questão político social apenas em seu último parágrafo, quando fala da “vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos...”. Além disso, há uma consideração no Tratado de Assunção que ganhou sentido político, tornando-se inclusive razão de contrastes entre Argentina e Brasil no final dos anos noventa, a que sinaliza o papel da “evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países” (Almeida, 1998: 95). Os vinte e quatro artigos dos seis capítulos, tratam todos de questões econômicas e comerciais, ou de problemas administrativos. O mesmo ocorre com os cinco anexos.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, que instituiu formalmente a União Alfandegária incompleta, encerrando o chamado período de transição para o mercado comum, em seus doze capítulos e cinquenta e três artigos, concentra-se do mesmo modo em questões organizativas e econômicas. É verdade que neste Tratado atribuiu-se ao Conselho do Mercado Comum, composto pelos ministros das relações exteriores e da economia, contando com a presença semestral dos Presidentes dos Estados partes, a responsabilidade pela condução política do processo de integração. Porém, nas funções e nas atribuições do Conselho é certo que não surgem claramente responsabilidades no que tange à observância da democracia e de cláusulas democráticas.

O papel da Comissão Parlamentar Conjunta, que funciona desde 1991, de acordo com o Tratado de Assunção, não foi ampliado a partir de 1995, quando passou a constituir-se em órgão da estrutura institucional do Mercosul, ainda que com algumas novas funções. De acordo com o artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, limita-se a encaminhar, por intermédio do Grupo Mercado Comum, recomendações ao Conselho. Cabe assinalar, como veremos melhor adiante, que a Comissão Parlamentar voltou-se à discussão de suas possíveis contribuições à integração, tais como: acelerar processos internos relativos ao bloco, coadjuvar na harmonização de legislações, servir de órgão consultivo ao Conselho; mas não teve qualquer papel, ao menos do ponto de vista formal, no sentido de fortalecer o debate democrático sobre a integração, nem qualquer papel controlador da vigência de princípios democráticos nos quatro países.

O outro órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto, que pode ter o papel de condensador de interesses sociais e democráticos, é o Foro Consultivo

Econômico-Social, cuja função é o de dar voz aos representantes dos setores econômicos e sociais. No caso do Foro, além de seu caráter consultivo, limitado a emitir recomendações ao Grupo Mercado Comum, cabe assinalar a dificuldade de seu funcionamento e a imprecisão de suas funções.

Ainda assim, apesar dos problemas e das controvérsias para a definição da relação entre democracia e integração para o caso do Mercosul, não cabem dúvidas que o bloco regional serviu para reforçar valores democráticos, difundindo-os e, acreditamos, consolidando-os. Para discutir esta perspectiva, será necessário fazer referência ao debate universal sobre a democracia e o seu significado. Em seguida, veremos como estes valores influíram concretamente o debate e a evolução política do Mercosul.

### **Motivações da democracia na integração**

Para o fim de examinar a questão democrática, ou até mesmo a efetividade informal da cláusula democrática em relação ao Mercosul, cabe uma interrogação que se coloca para o sistema internacional em geral: a de saber se esse bloco regional deve ser considerado como uma associação de objetivos ou uma associação prática. Provavelmente, esta pergunta ganhará relevância nos próximos anos. Sua resposta sinalizará se este bloco regional, sobrevivendo a crises aparentemente conjunturais, ainda que profundas, se consolidará com base em interesses comuns às sociedades que o compõe ou se desagregará como proposta significativa, ainda que podendo sobreviver como acordo de liberalização comercial.

Até aqui, mesmo pelas manifestações autônomas de seus governos (questões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da proposta de integração à OTAN, da negociação da ALCA, da desvalorização da moeda, etc.), o Mercosul vem demonstrando que não pode ser encarado como uma associação de objetivos. A associação de objetivos, implica, de algum modo, e exagerando para indicar a direção, uma *weltanschauung* comum, ainda que parcial. Ao contrário, os valores da associação prática referem-se àqueles necessários às relações que não envolvem nenhum fim comum, mas indicam uma situação em que os Estados estão obrigados a conviver conjuntamente, provavelmente estimulados por necessidades reais, mas sem uma perspectiva comum forte (Nardin, 1987).

O mundo pós Guerra Fria esboça um debate que se situaria no campo da associação de objetivos: exatamente este debate coloca temas como o da democracia no centro das relações internacionais. Nardin afirma partilhar a “premissa de que são as práticas comuns e não os objetivos partilhados que oferecem as condições da associação internacional” (Nardin, 1987: 27). Desta forma, a adesão ao valor democracia seria um dos elementos de comprovação do



êxito ou não da integração regional. É o mesmo que dizer que a comprovação ou não do êxito da integração pode traduzir-se na verificação de que o processo de sua constituição consolida valores comuns, ou, ao contrário, apenas constitui uma associação prática de conveniência, ainda que sólida. Mesmo no segundo caso haveria objetivos compartilhados, mas não uma perspectiva comum forte.

O sistema internacional, desde Westphalia (1648), não teve normas comuns em sua estrutura conceitual básica. Ao menos foi assim até o fim do século XX. Um dos papéis dos blocos regionais seria o de introduzir normas comuns reciprocamente aceitas, com possibilidade política e jurídica de aplicação, até mesmo coercitiva. O importante para nós, na análise da questão democrática no Mercosul, é compreender o papel das normas e o fato de que elas, ainda que provenientes muitas vezes dos mais fortes, não excluem a possibilidade de servir também aos mais fracos. Experiências recentes no Mercosul estariam demonstrando a razoabilidade deste raciocínio: seria o caso das crises institucionais no Paraguai, dos primeiros semestres de 1996 e de 1999, ambas ligadas ao papel político das forças armadas, em particular do general Oviedo.

O Mercosul, como amplamente sabido, é um processo de integração regional que se apóia sobre o princípio da intergovernabilidade. Foi até hoje rejeitada a idéia de supranacionalidade, com maior ênfase de parte da Argentina e do Brasil. Bull (1995) defende a idéia de que o sistema interestatal tem permitido, ao longo da história, compatibilizar normas com anarquia, levando à prevalência de algumas normas comuns. O que queremos dizer é que, apesar da intergovernabilidade, de fato vêm se afirmando no bloco regional os princípios da democracia. A afirmação desses princípios não é espontânea e tem diretamente a ver com as modificações em curso no sistema internacional. A questão coloca-se tanto no plano da teoria, quanto no plano da prática.

Em abril de 1996, quando o general Oviedo ameaçou o presidente constitucional do Paraguai, Wasmosy, uma articulação, centrada ao redor dos embaixadores dos Estados Unidos (Service), do Brasil (Oliveira Dias) e da Argentina (Aquad) levou em pouco tempo à derrota da tentativa de quebra da legalidade institucional formal. As ameaças de isolamento político e econômico do Paraguai, inclusive o risco de congelamento de sua participação no Mercosul, estimularam um acordo que, substancialmente, garantiu a continuidade da legalidade constitucional (Mariano e Oliveira, 1999).

A tendência à consolidação universal do valor democracia tem diferentes razões. Desde logo, deve-se reconhecer que a matriz deste fenômeno tem estreita ligação com os valores que se tornaram hegemônicos nos últimos cinquenta anos, os de origem liberal-democrática. Ao lado das relações de poder, ou melhor, complementando as relações de poder, ganham relevância os temas ligados ao *softpower* (Nye, 1992), que têm a vantagem de absorver ao mesmo tempo a idéia de hegemonia e de eventualmente serem de efetivo interesse para os povos.

Passamos por um período no qual outras forças parecem atuar, não apenas os Estados, fortalecendo determinadas tendências, na maior parte dos casos exatamente aquelas ligadas aos interesses considerados universais. Há aumento do número de atores com papel internacional e há interesses tentando afirmar-se nesse cenário. Para Bonanate (1989), ao resultarem esses interesses em regimes internacionais, estes últimos passariam a ditar as regras de comportamento. Em outras palavras, uma interpretação radical seria a de que o comportamento político de cada Estado nacional e de cada sociedade passaria a estar menos ditado por lógicas nacionais e mais por valores universais, transferidos para a esfera dos blocos regionais e para dentro de cada Estado.

Na interpretação de setores relevantes do Estado brasileiro, a capacidade dos regimes internacionais de impor suas regras de funcionamento aos Estados e às sociedades está determinada pela existência de um concerto. O que nos parece significativo para a compreensão dos termos da introdução do valor democracia no Mercosul, é que para aqueles setores, mas o mesmo pode ser dito para partes das elites de Argentina, Paraguai e Uruguai, ainda que em escalas heterogêneas, e mesmo do Chile e da Bolívia, o fato dos valores serem resultado de concerto e de hegemonia não implica em sua rejeição. Esses mesmos valores podem estar em sintonia com os do Brasil ou os de qualquer outro membro do Mercosul. Isso implica em atitudes ativas de sustentação dos regimes, mesmo quando garantidos por um consenso internacional que conta com o apoio explícito das potências (Fonseca Jr., 1999).

Assim, a coincidência de interesses entre o concerto e países como o Brasil, no que tange a alguns valores, evidenciaria a potencialidade positiva de regras crescentemente estáveis, inclusive no tocante às políticas regionais, em particular à do Mercosul. A adesão aos valores da democracia parece estar entre aqueles temas onde há coincidência de interesses, favorecendo a estabilidade do processo de integração.

Hurrell (1999), ao indagar as razões do *low profile* e do débil protagonismo brasileiro em temas conexos aos de *softpower*, sugere que isto poderia levar ao enfraquecimento da posição do país no sistema internacional, inclusive, acrescentamos nós, poderia criar dificuldades ao próprio processo de integração regional na medida em que outros países do Mercosul pareceriam aderir mais facilmente à lógica do concerto, debilitando a coesão regional. Sem dúvida, a indagação é válida. Mas a resposta é que para as mesmas elites – no caso brasileiro trata-se de sua parte majoritária –, de fato, alguns valores hegemônicos coincidem com os interesses do Brasil, embora outros não.

No Mercosul, a questão da adesão à democracia tornou-se um tema aparentemente homogêneo, existindo a este respeito alto grau de entendimento entre os governos e entre as partes mais decisivas das sociedades. O mesmo não pode ser dito em relação a outras questões, para as quais as posições dos países

centrais são interpretadas de forma diferente por cada um dos governos do Mercosul. Questões concretas dão consistência empírica a esta interpretação. Assim, paradoxalmente, uma certa homogeneidade nas posições dos países da região em relação à questão do julgamento de Pinochet pela Espanha e à sua extradição pelo Reino Unido, pode ser também interpretada como preocupação pela estabilidade democrática do Chile. Dissemos que pode ser também interpretada, visto que há outras explicações, particularmente as relativas às formas de valorização do conceito de soberania nacional.

No estudo do tema da democracia no Mercosul, deve-se ter em conta, como dissemos, que nesta etapa histórica, além dos atores estatais, têm crescente importância os atores não estatais. Pode-se afirmar que há um crescimento da preocupação da opinião pública e das organizações não-governamentais por esse tema. Correntes de opinião, movimentos organizados, meios de comunicação, constituem todas forças de pressão poderosas em favor não só da democracia, mas dos direitos humanos, dos direitos nacionais, dos direitos das minorias, dos direitos sociais. É verdade que o sentido da pressão não está inteiramente desconectado dos interesses hegemônicos e de concerto. Mas, ao mesmo tempo, devemos considerar o fato, já citado, de que em muitos casos essas mesmas pressões coincidem com a vontade interna de largas camadas e classes sociais.

Em outras palavras, no plano regional repete-se um movimento de transição, de aparente caráter universal, pelo qual os temas historicamente funcionais à lógica da competição e da diferença – tradicionais nas relações Argentina-Brasil – passam a dar lugar a temas que solicitam formas de cooperação. Por exemplo, o fato do Subgrupo de Trabalho 10, do Grupo Mercado Comum, dedicado às questões trabalhistas e sociais, discutir a possibilidade de compatibilizar as legislações, apesar dos até aqui escassos resultados, fortalece a ação dos atores sociais. Isto é, estes atores passam a perceber no Mercosul um instrumento vantajoso para fortalecer sua capacidade de barganha nacional (Vigevani, 1998). Conclusão que, evidentemente, não é nova: os liberais intergovernamentalistas já haviam dado tratamento analítico a este desenvolvimento no início da década dos oitenta ao estudarem a Comunidade Econômica Européia. Atores passam a vislumbrar na cooperação regional um instrumento favorável aos seus interesses.

Uma última observação para a compreensão dos fundamentos das motivações democráticas do Mercosul, tem a ver com o debate sobre a chamada crise do Estado. Esta, aliada ao fenômeno genericamente chamado de globalização, estimula o papel crescente, do qual já falamos, dos atores não-governamentais. Estes incidem na definição das agendas nacionais, regionais e internacionais.

Todos os processos de integração regional têm tido que se demonstrar sensíveis aos anseios de participação e democráticos. Ainda que a União Européia seja a experiência mais desenvolvida, sabemos que a incidência de

pressões democráticas e participativas deram-se no Mercosul, no NAFTA e estão dando-se nos processos de negociação da ALCAe da área de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul. Aqui falamos de democracia em outro sentido, não o da representação política liberal, mas o da participação. O que é certo é que na última década, a capacidade de articulação da sociedade civil, de grupos de pressão, da opinião pública, ainda que muitas vezes entrelaçada a interesses do Estado, pôde incidir sobre a opinião de Estados poderosos.

No caso do Mercosul, fenômeno ainda em curso, por isso ainda não estudado sistematicamente, pode-se afirmar que a democracia pode jogar a favor da continuidade do processo de integração. Chamamos a atenção para o fato desta tendência não ser óbvia. Em geral, como alguns estudos o confirmam, a capacidade de mobilização dos grupos sociais afetados negativamente é maior que a capacidade de mobilização dos favorecidos. Em momentos de crise, a razoável intensidade de mobilização de setores sociais em favor da continuidade do processo de integração seria uma demonstração de que a democracia pesa favoravelmente à consolidação do bloco regional.

O momento de crise vivido em 1999 serviu para mostrar aos governos que existe uma base social ampla que entende que o Mercosul é uma realidade tangível, sendo o retrocesso considerado como negativo, ao menos para uma parte dos interesses nacionais e de classe. Algumas provas seriam as posições assumidas pelos candidatos à presidência da República Argentina nas eleições de outubro de 1999. Duhalde (justicialista) e De la Rúa (radical-FREPASO) provavelmente por motivações eleitorais, foram levados a declarar-se favoráveis ao aprofundamento do processo de integração. Posição assumida, em boa medida, também pelo governo do Brasil. Em outros termos – e esta parece uma conclusão relevante, ainda que a reconhecemos como otimista – estaria criando-se um círculo virtuoso entre o processo de integração e a consolidação da perspectiva democrática, tanto no que tange ao respeito das regras schumpeterianas (1979) de democracia, quanto no que tange à elevação das expectativas de participação, o que nos faz, em parte, lembrar a análise de Dahl (1985) sobre as formas de integração das grandes massas à democracia.

O debate que vem fortalecendo-se, ancorado numa determinada leitura da idéia de globalização, a respeito do conceito de esfera pública cosmopolita (Archibugi, Held e Kohler, 1998), pareceria parcialmente aplicável ao Mercosul. Isso porque a integração estimula o debate sobre a idéia que chamamos de associação de objetivos, em contraposição à de associação prática. O conceito de esfera pública cosmopolita, ainda que utilizado no plano regional apenas, implica formas de crescente homogeneidade no tocante a questões normativas, que comporiam a vontade coletiva dos Estados do bloco regional.

Por exemplo, o enfraquecimento ou a quebra da democracia num dos Estados-membros do bloco, estimularia o debate sobre a formalização da cláusula

democrática, já discutida pelos Chefes de Estado em sua reunião semestral de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro. Desta forma, pode-se imaginar que se algum dos Estados infringisse o jogo democrático, estaria autoexcluindo-se do Mercosul.

Ainda que não tenha sido escrito nada formalmente a esse respeito, o tema surge nas entrelinhas das declarações presidenciais, renovadas a cada fim de semestre. O que se deve ressaltar, no quadro do conceito de esfera pública cosmopolita, é que há hoje a sensação de parte dos atores políticos e sociais de peso, que o condicionamento democrático dos Estados está determinado por três parâmetros convergentes: a) os regimes internacionais hegemônicos, b) a evolução democrática, historicamente recente, dos quatro países; c) a esfera pública regional, que pesaria a favor da exclusão de um Estado não democrático. Portanto, haveria convergência entre diferentes fatores, entre os quais o da esfera pública, que fortaleceria a defesa de democracia.

Mais uma vez é sugestiva a experiência do Paraguai nos primeiros semestres de 1996 e de 1999. Os três parâmetros demonstraram-se efetivos no desenrolar das crises. Em termos de relações internacionais, os atores relevantes foram as embaixadas da Argentina, do Brasil, dos Estados Unidos e as dos governos da União Européia. Em junho de 1996, o presidente do Brasil, Cardoso, viajou a Assunção onde o objetivo principal foi “reiterar o interesse do Brasil e do Mercosul na preservação da institucionalidade democrática no Paraguai” (Mariano e Oliveira, 1999: 267).

Em 1998, quando em curso o processo eleitoral no Paraguai, os presidentes Menem e Cardoso emitiram em Davos, por ocasião de reunião do Foro Econômico Mundial, um comunicado em que ficou claro, mas não explícito, que a ruptura do processo democrático levaria à suspensão dos benefícios auferidos pelo Paraguai no quadro do Mercosul. Na crise do início de 1999, a intervenção dos países do Mercosul, assim como dos Estados Unidos e da União Européia, foi da maior importância, contribuindo novamente para evitar a ruptura institucional.

Finalmente, nesta busca de compreensão das razões da importância do tema democracia na integração, cabe destacar que a cooperação regional tem entre suas motivações a necessidade dos países-membros de reduzir o grau de incerteza de cada ator em relação ao comportamento dos demais, possibilitando ao longo do tempo a criação de múltiplas estruturas no interior das quais acordos mutuamente vantajosos possam ser negociados. Essas estruturas, por sua vez, influenciam os comportamentos adotados pelos Estados, que passaram a considerar as ações dos demais atores como reflexos das regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos. Portanto, representam o reconhecimento e a aceitação de uma certa institucionalidade, mesmo nos casos de insistência na intergovernamentalidade do processo, tal como acontece no Mercosul. É claro

que a existência de um regime democrático, em si mesma, nada garante quanto à continuidade das regras. Porém, ao existir o respeito à Constituição, às leis e às instituições, cria-se um quadro de referência de maior estabilidade.

No Mercosul, a preocupação manifestada por atores importantes (Lampreia, 1999) no sentido de favorecer maiores graus de institucionalidade, como um tribunal arbitral permanente, surgida em momento de crise, como a vivida em 1999 e 2000, sugeriria a consolidação da tendência à maior coesão da integração e à ampliação das estruturas comunitárias. Exatamente as ações relativamente imprevisíveis, ou ao menos não concordadas –desvalorização do real em janeiro de 1999, cotas nas importações de calçados, têxteis e aço brasileiros de parte argentina em junho de 1999– são as que têm levado a crises. A sua desativação poderia resultar da criação de estruturas aptas a preveni-las ou a administrá-las. Ainda que situadas no plano administrativo, a tendência que fortalece a perspectiva dessa criação está vinculada à percepção, de parte dos atores políticos, que a integração é do interesse comum. O que importa assinalar na discussão do tema democracia, é que o fortalecimento dos instrumentos favorecedores da transparência nas relações entre os Estados, levaria também ao fortalecimento da integração.

Segundo Lafer, “a partir do momento em que os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil tomaram consciência de que o cultivo de ambigüidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, foi possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero” (1997: 253).

O Mercosul, ainda segundo o mesmo autor, seria a maneira de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai explicitarem que “têm em comum o interesse e o projeto de promover ao mundo sua condição de centros de uma sub-região estável e pacífica, que não ameaça a paz e a segurança internacionais; de pólos de um processo de integração dinâmico e aberto; e de parceiros, no plano dos valores, na construção de uma ordem internacional baseada na democracia e nos direitos humanos” (Lafer, 1997: 260). De acordo com esta perspectiva, a democracia faz parte do fenômeno da previsibilidade, inerente à integração, que tem desdobramentos no plano institucional, mas também no plano da compatibilidade dos valores políticos e morais.

## **A participação política no Mercosul**

Até aqui discutimos as formas de incorporação da idéia de democracia ao processo de constituição do Mercosul. O foco principal foi compreender como esse valor é considerado pelos Estados e como é absorvido nas relações

interestaduais internas ao bloco. Nesta seção, o objetivo de discutir democracia e integração nos leva ao estudo dos mecanismos de controle democrático interno ao próprio bloco. Isto é, buscaremos compreender quais os instrumentos de exercício da democracia na construção do Mercosul e se os atores se manifestam e fazem valer seus interesses. Um aspecto relevante é, desta forma, a busca de compreensão de como se posicionam os partidos políticos e o papel da Comissão Parlamentar Conjunta, por serem os processos legislativos básicos do sistema democrático.

A constituição de um órgão vinculado ao poder legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. Isto pode ser explicado por dois motivos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração. De forma sintética, pode-se afirmar que desde a Declaração de Iguazu, de novembro de 1985, até o Tratado de Assunção, de março de 1991, passando pelo Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, a integração foi pensada sobretudo como sendo econômica, dando-se importância na operação do processo aos altos funcionários governamentais e aos empresários, considerados estes últimos como os agentes dinâmicos. Ao mesmo tempo, reconhece-se que um órgão de representação dos poderes legislativos nacionais ou mesmo um órgão representativo de toda a população –como é o Parlamento Europeu, eleito por voto direto– não teria capacidade de captação de todos os interesses, daí, no caso do Mercosul, a criação do Foro Consultivo Econômico-Social.

Desde o início do processo de integração, os parlamentares não se mobilizaram para participar efetivamente do movimento em curso. Isso pode ser explicado por duas razões principais: a) não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada, b) o processo de democratização nacional em curso na Argentina e no Brasil deu origem a demandas que mobilizavam amplamente partidos, parlamentares e políticos. A preocupação com a agenda interna implicou em falta de atenção da sociedade e de seus representantes na questão da organização institucional do processo de integração, dando relativa autonomia aos negociadores brasileiros e argentinos para direcionar as negociações e o processo de acordo com suas próprias concepções.

É certo que esse desenvolvimento não é específico do Mercosul. Como analisa Schmitter (1998), a adesão dos partidos e dos políticos à integração tem a ver com o grau de retorno que o debate sobre a integração proporciona do ponto de vista de prestígio e de resultados eleitorais.

A atuação dos atores em geral, e dos partidos políticos em particular, é condicionada pelos impactos provocados pela integração. Nossa análise parte da idéia de que quanto maior é a sensibilidade dos atores em relação às decisões e

aos efeitos do Mercosul maior será sua mobilização e vontade de influenciar o processo. Portanto, à medida que o Mercosul for incorporado ao cotidiano da sociedade, aumentaria a sua importância na agenda política nacional e nas dos partidos políticos.

## **Os partidos políticos e a integração regional**

Os partidos políticos brasileiros parecem condicionados por essa lógica que podemos chamar de reativa, à espera de eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do governo federal e de sua diplomacia. O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Assim, os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo.

Dois motivos podem ser atribuídos a essa não-assimilação da questão da integração: a) a amplitude da agenda nacional; b) a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos parlamentares. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Tradicionalmente, os partidos políticos brasileiros consideram prioritários o que comumente chamam de grandes temas nacionais. Em linhas gerais, podem ser descritos como: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o “pacto federativo”; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde, a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nessa agenda, a política externa fica relegada a um segundo plano dentro do Congresso. Isto é possível porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores. Este, mais que uma burocracia, é uma escola de pensamento e de formulação de estratégias de inserção internacional com ampla experiência e reflexão sobre a política externa brasileira. Apesar disso, como discute Soares de Lima (1994), e apesar da crença na continuidade e no consenso, houve mudanças significativas no posicionamento internacional do Brasil, proporcionadas pelas modificações das relações políticas internas.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos partidos políticos e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge desta divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborada e coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores. Porém, ao mesmo tempo, seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. À



medida que a integração se aprofunda, cada vez mais o Mercosul influencia o cotidiano das sociedades e exige posicionamentos claros de seus representantes. Sendo o Brasil o maior dos países do bloco, essa influência é proporcionalmente menor, mas não deixa de ter o seu peso.

Em geral, os partidos políticos brasileiros mostram-se debilmente preparados para enfrentar os novos desafios, não tendo posição firmemente estabelecida em relação às diferentes dimensões do processo de integração regional. Esta afirmação foi comprovada pela análise das posturas dos partidos políticos presentes na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, tanto na sua 50ª Legislatura do Parlamento brasileiro, 1994 a 1998, estava integrada por representantes dos maiores partidos nacionais (Tabela 1), quanto na 51ª. (Tabela 2).

Tabela 1

*Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1995-1998)*

<b>Partidos</b>	<b>Parlamentares</b>	<b>Função</b>	<b>UF</b>
<b>PMDB</b>	José Fogaça	Senador	RS
<b>PMDB</b>	Casildo Maldaner	Senador	PR
<b>PMDB</b>	Paulo Ritzel	Deputado	RS
<b>PMDB</b>	Valdir Colatto	Deputado	SC
<b>PFL</b>	Wilson Kleinubing	Senador	SC
<b>PFL</b>	Romero Jucá	Senador	RR
<b>PFL</b>	Paulo Bornhausen	Deputado	SC
<b>PFL</b>	Luciano Pizzato	Deputado	PR
<b>PPB</b>	Osmar Dias	Senador	PR
<b>PPB</b>	Espiridião Amin	Senador	SC
<b>PPB</b>	Júlio Redecker	Deputado	RS
<b>PPB</b>	Dilceu Sperafiro	Deputado	PR
<b>PSDB</b>	Lúdio Coelho	Senador	MS
<b>PSDB</b>	Franco Montoro	Deputado	SP
<b>PTB</b>	Emília Fernandes	Senadora	RS
<b>PT</b>	Miguel Rosseto	Deputado	RS

Fonte: Encarte da Comissão Parlamentar Conjunta, 1996: 3.

Tabela 2

*Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (1999-2002)*

<b>Partidos</b>	<b>Parlamentares</b>	<b>Função</b>	<b>UF</b>
<b>PMDB</b>	José Fogaça	Senador	RS
<b>PMDB</b>	Casildo Maldaner	Senador	SC
<b>PMDB</b>	Roberto Requião	Senador	PR
<b>PMDB</b>	Confúcio Moura	Deputado	RR
<b>PMDB</b>	Germano Rigotto	Deputado	RS
<b>PFL</b>	Jorge Bornhausen	Senador	SC
<b>PFL</b>	Geraldo Althoff	Senador	SC
<b>PFL</b>	Ney Lopes	Deputado	RN
<b>PFL</b>	Santos Filho	Deputado	PR
<b>PSDB</b>	Álvaro Dias	Senador	PR
<b>PSDB</b>	Pedro Piva	Senador	SP
<b>PSDB</b>	Nelson Marchezan	Deputado	RS
<b>PSDB</b>	Feu Rosa	Deputado	ES
<b>PPB</b>	Júlio Redecker	Deputado	RS
<b>PTB</b>	Emília Fernandes	Senador	RS
<b>PT</b>	Luiz Mainardi	Deputado	RS

Fonte: Câmara dos Deputados, 2000; Senado Federal, 2000.

É interessante notar que a exceção de dois, todos os representantes eram dos estados das regiões Sul e Sudeste e/ou que fazem fronteira com os demais países do Mercosul; deve-se acrescentar o fato do representante de São Paulo, que devido à preponderância de seu estado na questão industrial e comercial, está fortemente interessado no assunto. Essa mesma distribuição repetiu-se na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul na 51ª Legislatura iniciada em 1999 e que vai até 2002 (Tabela 2).

Novamente verificamos que, com exceção de três, os legisladores são de estados geograficamente ligados ao Mercosul. Essa distribuição geográfica reflete provavelmente o maior interesse da opinião pública dos estados do sul em relação aos temas referentes à integração.

Analisamos os programas dos partidos presentes na seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul por serem os que maior peso

possuem no tema da integração. Pela leitura desses documentos, pode-se notar que nenhum incorporou a questão do Mercosul especificamente, abordando algumas vezes o tema da integração regional, porém de forma genérica.

O programa do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), aprovado em Convenção Nacional no dia 21 de maio de 1994 e ratificado para publicação e registro na Convenção Nacional de 24 de março de 1996, estabelece em seus princípios básicos que o partido pretende, no plano das relações internacionais, defender “intransigentemente, o interesse nacional, concebido como o interesse do povo brasileiro na preservação do território e da soberania nacional, no fortalecimento da autonomia cultural, da capacidade produtiva e comercial, e na defesa dos demais objetivos estratégicos do País” (PMDB, 1998: 4). Para o PMDB, a questão da integração regional e, por extensão do Mercosul, não está ligada à defesa do interesse nacional. A ênfase nos diversos âmbitos da nacionalidade brasileira (cultural, econômico, político, etc.) não é seguida de uma preocupação pela construção de um espaço regional compartilhado, no qual se buscaria conquistar melhores condições de sobrevivência para os povos da região.

Na visão do PMDB, o Estado nacional é predominante e possui exclusividade na determinação das relações internacionais, logo, a atuação do partido deve se orientar para a formulação e para a concretização do seu projeto nacional. Os processos de cooperação regional devem ser levados em conta na medida em que são complementares ao interesse nacional; portanto, a atuação do partido deve pautar-se na reafirmação das diferenças e dos interesses específicos: “O PMDB considera indispensável a ativa e energética presença do Brasil na ONU, no GATT, no FMI, no Banco Mundial e outras agências internacionais, no Parlamento Latino-Americano, no Mercosul, no Pacto Amazônico, no Pacto Andino e em outras organizações e instâncias de âmbito regional buscando, acima de tudo, a solução negociada das questões internacionais e bilaterais. Mas estará permanentemente pronto a defrontar-se com as dificuldades que se anteponham ao seu projeto nacional” (PMDB, 1998: 22).

Assim, o PMDB antecipadamente declara a supremacia do projeto nacional sobre qualquer dificuldade na cooperação regional. Esse tipo de postura limitaria a capacidade de negociação e de acomodação dos interesses. Isto sugere que o Mercosul é considerado como mais uma forma estratégica de consolidação do projeto nacional brasileiro e não como um processo de integração regional voltado para a defesa dos interesses conjuntos dos países-membros frente ao cenário internacional. As teorias da cooperação internacional sugerem que a inserção do interesse nacional numa perspectiva regional é uma condição para o sucesso e o aprofundamento de processo de integração.

A razão para essa posição pode ser em parte devido à estrutura institucional do Mercosul, que concentra integralmente o poder decisório do processo na esfera dos Poderes Executivos. Assim, uma postura de autonomia ou de oposição ao

governo, poderia induzir à oposição ao próprio processo de integração regional. Por outro lado, a atuação dos partidos no plano nacional indica que suas próprias dinâmicas e formas de enraizamentos na sociedade contribuem para a formulação de sua política em relação ao Mercosul. O fato do PMDB estar mais voltado para o âmbito nacional, tendo em consideração muitas vezes objetivos táticos, dificulta a percepção da importância das relações externas, incorporadas pela sociedade de forma lenta, com exceção dos momentos de crises de grande porte.

O programa do PFL (Partido da Frente Liberal) não menciona o Mercosul ou a integração regional. O PFL possui uma visão pragmática, que influencia sua atuação em política exterior. Este programa é conciso, composto por normas de cunho ideológico, com princípios e interpretações político, econômico, social e cultural da realidade do país, sempre sob o que considera ser o ponto de vista liberal. Esses princípios formam o referencial teórico do partido, do qual os parlamentares retiram as orientações concretas para sua relação com o governo e com a sociedade. Assim, a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos.

O programa do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) também não menciona especificamente o Mercosul, delineando apenas diretrizes básicas em relação à política exterior brasileira. Assim, nas questões relacionadas à integração regional na América Latina, cabe à diplomacia operar para alcançar os objetivos de longo prazo do país:

“A política externa tem uma importância estratégica para o desenvolvimento do país. O Brasil deve continuar a marcar sua presença no cenário internacional pelo diálogo e por formas de relacionamento externo baseados na cooperação e na não-confrontação. Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira – soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial – deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como a integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial” (PSDB, 1998: 11).

A posição do PSDB, assim como a do PFL, diverge dos demais partidos políticos devido à sua situação de partidos situacionistas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o que em última instância significa serem co-responsáveis pelas negociações no Mercosul. Assim, os dois partidos acabaram acoplando-se com a posição do Estado brasileiro. Também neste caso, sugerimos que a explicação plausível para a ausência no programa do PSDB do tema Mercosul, deve-se ao fato desta questão não ser central na agenda de discussão nacional. Na medida em que o Mercosul não surge como tema importante na vida política e social, sobretudo não é tema com capacidade de polarização eleitoral, sua exclusão do programa partidário

tende a não trazer prejuízo. Em outros termos, parece que a integração não é objeto de disputa de poder.

O programa do PPB (Partido Progressista Brasileiro), “Diretrizes Organizacionais e Administrativas para o Estado”, no seu item 18 estabelece a posição do partido em relação à política externa brasileira. Segundo este partido, nesta área o país deve sustentar a defesa de uma política que:

- “- observe constante respeito à autodeterminação dos povos, e À solução pacífica dos conflitos; e,
- prestigie a ação da Organização das Nações Unidas – ONU – e os princípios consagrados em sua Carta e demais documentos dos quais o Brasil seja signatário, e defenda sua participação em condições de igualdade em todos os organismos internacionais;
- evite alinhamentos automáticos, e defenda o diálogo franco com todos os membros da comunidade internacional;
- promova crescente integração da América Latina nos planos político e econômico, visando ao fortalecimento dos pactos regionais e da comunidade continental;
- defenda maior participação dos países em desenvolvimento no benefício da riqueza e uma repartição mais equitativa do poder político e econômico mundial;
- garanta a proteção dos nossos recursos naturais, bem como a defesa dos preços de nossos produtos destinados à exportação, considerando-se o fortalecimento de nossa moeda e o intercâmbio comercial como fonte de divisas para o país” (PPB, 1996: 17).

O PPB delinea pontos gerais que devem fazer parte da agenda do Estado brasileiro no tocante à sua política externa. Como no restante dos programas partidários, a integração regional é apoiada genericamente pelo PPB, sem pronunciar-se sobre os temas polêmicos.

No Programa e Estatuto do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o capítulo VI, reservado às relações internacionais, afirma:

- “1. A autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a não-ingerência em assuntos internos de outros países, e a solução pacífica dos conflitos definem a postura do PTB nesse campo.
2. O PTB reconhece o estabelecimento de uma nova ordem mundial. E conclama o Brasil a usufruir seus possíveis benefícios.
3. O PTB apóia todos os movimentos destinados a promover o desarmamento internacional e a eliminação dos arsenais nucleares.

4. O PTB apóia a integração econômica e cultural dos países em desenvolvimento e defende gestões para acelerar a integração com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano.

5. O PTB sublinha a necessidade de ocupação ordenada das regiões de fronteiras e o aporte de recursos necessários para controle aéreo, malha viária e comunicações em geral, como forma de proteger a integridade do território nacional e desenvolver estas áreas” (PTB, 1996: 12).

Como nos programas mencionados anteriormente, o do PTB também não possui projeto específico referente ao Mercosul, limitando-se a uma agenda genérica favorável aos processos de integração regional na América Latina com vistas à formação de um mercado comum latino-americano.

O PT (Partido dos Trabalhadores) expõe sua posição sobre as relações internacionais da seguinte maneira: “Quanto à relação entre as nações, o PT defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza a sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional e a todos os movimentos de âmbito internacional que visam criar melhores condições de vida, justiça e paz para toda a humanidade” (PT, 1998: 3).

Apesar de enfatizar a cooperação nas relações internacionais, nesse programa não há menção ao Mercosul. Porém, é preciso ter em conta que nesse partido o tema tem sido constante objeto de debates, levando a discussões internas sobre os impactos do Mercosul para os trabalhadores, assim como em suas diferentes instâncias passou a apoiar iniciativas ligadas a essa questão. É interessante apontar que os políticos do PT que demonstram forte interesse pelo Mercosul possuem a mesma distribuição geográfica de estado de origem das tabelas 1 e 2.

O debate interno resultou em documentos como a Carta de Curitiba (1993), as Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul e as Notas sobre o processo de Integração do Mercosul (1995). Além disso, a forte presença do PT no Foro de São Paulo (1997), que congrega partidos de esquerda e de centro-esquerda de toda a América Latina, o levou a tomar iniciativas políticas juntamente com outros partidos dos países integrantes do Mercosul. Vistas as características do PT o debate interno permanente, verificou-se dissociação entre o que os órgãos partidários decidem e a prática parlamentar. Dito de outro modo, ao mesmo tempo em que há discussão no plano interno sobre o Mercosul, no plano parlamentar observa-se uma relativa apatia sobre o tema, provavelmente atribuível às mesmas razões encontradas nos outros partidos, isto é, ao escasso rendimento eleitoral do tema.

Os partidos políticos, tanto os governistas como os de oposição, em geral demonstram pouco interesse pelo Mercosul ou tratam esse processo como algo

distante. No caso da oposição, há um discurso favorável em princípio à integração regional, porém crítico em relação a seu desenvolvimento atual na América Latina, posição que também tem sido a de parlamentares situacionistas, como a defendida pelo deputado André Franco Montoro (PSDB, São Paulo), que criticou alguns aspectos, porém elaborou um parecer favorável à ratificação do Protocolo de Ouro Preto em 1995.

Contudo, nos quase 10 anos de existência da Comissão Parlamentar Conjunta, pode-se dizer que a maior dificuldade na sua atuação tem sido justamente obter o empenho dos partidos políticos e seus parlamentares. Além disso, há um certo desconhecimento sobre as negociações no Mercosul e um distanciamento em relação às suas instituições.

O argumento weberiano pode ser útil para entendermos as razões dos partidos brasileiros em sua atuação no Mercosul. Para Weber (1974: 26), os partidos são ideológicos ou “competem um contra o outro incluindo em seus programas as exigências das quais esperam o maior impacto”. Em geral, segundo esse autor, os partidos combinam os dois modelos, portanto, o partido político é em qualquer caso uma forma de agrupamento entre indivíduos com a finalidade de conquistar o poder no interior de uma associação. Haveria maiores possibilidades de atuarem no Mercosul na medida em que nas estruturas institucionais deste permitissem espaços de poder a ser conquistados em benefício de seus membros. Outra possibilidade para uma atuação mais significativa seria o *weltanschauungspartei*, a perspectiva do partido ideológico, na expressão de Weber: os membros do partido lutariam para alcançar a concretização de ideais políticos explícitos. Também nesse caso, o papel das estruturas institucionais surge como importante, ainda que ligado a plataformas programáticas melhor definidas.

De acordo com nossa análise, enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no Poder Executivo, a tendência será dos partidos político se interessarem pouco, levando os demais atores sociais a buscarem outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo.

Desta maneira, podemos sugerir duas conclusões distintas no tocante à questão democrática no Mercosul. Por um lado, os valores democráticos – de acordo com as regras schumpeterianas (1979) tendem a se concretizar internamente em cada Estado-membro e, ao mesmo tempo, o Mercosul é um estímulo a esta mesma consolidação. Por outro lado, a centralização do processo decisório do Mercosul no Poder Executivo enfraquece o controle democrático sobre o próprio processo de integração, acarretando um relativo descompromisso por parte dos partidos, devido à falta de possibilidade de instrumentalização da integração para os próprios objetivos políticos e de poder.

Ao mesmo tempo, na medida em que seus interesses extrapolam as fronteiras nacionais, crescem as expectativas de participação por parte de alguns grupos econômicos e sociais no bloco regional. Quando não encontram no Foro Consultivo Econômico-Social terreno adequado, buscam outras formas de intervenção visando favorecer seus interesses. Esta tendência, no final da década de noventa, está criando sérios problemas para o bloco, dificultando o aprofundamento da integração; na última seção analisamos este fenômeno utilizando como exemplo o caso do açúcar, no qual grupos econômicos e sociais disputam para fazer prevalecer os seus interesses, extrapolando os mecanismos institucionais de representação criados pelo próprio Mercosul. Talvez essas estratégias particulares de pressão são favorecidas pela débil atuação dos partidos políticos no Mercosul, inclusive na Comissão Parlamentar Conjunta.

### **A comissão parlamentar conjunta**

A Declaração de Iguazu, assinada por Alfonsín e Sarney, em novembro de 1985 estabeleceu como princípio das relações Brasil-Argentina, a importância da participação de todos os setores da sociedade no processo de integração regional. No entanto, este item foi retirado da Ata para Integração Argentino-Brasileira que criou o PICE, em julho de 1986, mantendo-se apenas a referência ao empresariado como o elemento ativo da integração. Este fato estimulou o debate sobre o déficit democrático no processo de integração, favorecendo em seguida a necessidade de criação da Comissão Parlamentar Conjunta e mais tarde do subgrupo de Trabalho 11 (chamado 10, a partir de 1995), que se ocupa das questões trabalhistas e sociais. Ao longo do tempo, o espaço de intervenção da sociedade no próprio processo de integração ficou restrito, subordinando-se às necessidades das negociações interestatais. No texto da Ata para Integração Argentino-Brasileira, a referência ao empresariado como elemento ativo ou agente da integração não faz referência como este efetuará sua intervenção e nem a como se articularia com as agências estatais.

Se por um lado, a integração foi entendida pelos governos da Argentina e do Brasil como uma estratégia importante para a consolidação dos processos democráticos nacionais; por outro lado, a preocupação dos altos funcionários responsáveis pelas negociações e formuladores do processo de integração em garantir e consolidar a aproximação entre os dois países tornou-se um fator limitante para a participação da sociedade no Mercosul. Contudo, à medida que o processo de integração avançou e se aprofundou, o interesse genérico por participação tornou-se um pouco maior, principalmente no que se refere à participação parlamentar, o que pode ser explicado pelo crescente temor presente na sociedade e seus grupos organizados em relação aos efeitos da integração que de forma ainda difusa começavam a ser sentidos. Essa é uma regra geral dos



processos de integração: a mobilização política e social surge mais intensamente como consequência da percepção de riscos do que da percepção de vantagens. De fato, esse interesse genérico deu-se de modo heterogêneo, com distribuição muito diferente entre regiões e grupos sociais.

Paradoxalmente, enquanto as preocupações internas monopolizaram as atenções dos grupos organizados nacionais negligenciando as discussões sobre a cooperação regional, as dificuldades para sua participação levaram à desconfiança quanto à “democraticidade” do processo e a um certo desinteresse pela própria intervenção nas negociações. Percebe-se neste momento uma certa desvinculação do discurso preocupado com a democracia e a atuação prática, pois ao contrário do que se poderia esperar, os avanços no sentido de uma integração econômica serviram para desencorajar a participação dos grupos organizados da sociedade, a não ser nos casos de atuação em favor de interesses setoriais claramente delimitados. Portanto, a soma de uma situação de efetiva preocupação pela democracia com uma situação concreta de baixa intensidade participativa, favoreceu o surgimento de uma instância parlamentar da integração.

A Comissão Parlamentar Conjunta da Integração foi criada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por Argentina e Brasil em novembro de 1988. Esta era composta por doze legisladores de cada país, designados para cumprir mandatos de dois anos pelos respectivos Congressos. Tinha caráter consultivo e sua função principal era examinar os resultados das negociações desenvolvidas pelos representantes dos governos, de forma a fazer as recomendações necessárias antes de enviá-los aos respectivos poderes legislativos para ratificação. A partir desse período, ficou sancionado o papel consultivo dos legisladores que integravam formalmente as instâncias da integração, cultura que se perpetuou na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul criada em 1991. Ressaltamos que esta herança não é suficiente para explicar a postura e a atuação parlamentar no Mercosul. Um elemento igualmente significativo é o próprio comportamento dos partidos políticos, em particular os brasileiros, em relação ao Mercosul, discutido na seção anterior, que acabou influenciando o funcionamento da Comissão.

Desde o seu início, 1991 e 1992, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul assumiu a postura de defensora da idéia de uma integração mais ampla voltada para o aumento do bem-estar das populações envolvidas e que ultrapassasse os limites de acordos meramente comerciais. Este modelo integracionista representaria uma extensão da democratização interna para a esfera da política externa, sendo um meio eficaz de garantir a transição do Mercosul de uma associação prática para uma associação de objetivos, segundo a formulação de Nardin (1987). Porém, enquanto a retórica da Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o Mercosul, sua ação restringiu-se

às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório. Acreditamos que esta assincronia entre a ação e o discurso seja um ponto central para a compreensão da participação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

Cabe lembrar que o capítulo VI do Tratado de Assunção estabelece que a função da Comissão é “facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum” (Almeida, 1998: 97). Permanecia o caráter consultivo da Comissão Parlamentar, não pertencendo à estrutura institucional do Mercosul e tendo como atividade principal facilitar a tramitação legislativa dos acordos e tratados. Esta indefinição manteve-se no Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, que no seu capítulo II, afirma ser função deste Grupo “estabelecer os vínculos necessários com a Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no artigo 24 do Tratado de Assunção” (Grupo Mercado Comum, 1992), sem definir de que forma isso deveria ser realizado.

Ao longo do período de transição, de 1991 a 1994, a Comissão realizou algumas reuniões, formulou Recomendações e Resoluções, mas com resultados escassos. Suas propostas pouco refletiram o conjunto das preocupações da sociedade, atendo-se mais às questões econômicas e comerciais, inclusive sobre problemas de infra-estrutura, geralmente buscando soluções para facilitar e aprofundar a integração tal como estava sendo conduzida pelo Poder Executivo, apesar das críticas que parte de alguns membros da Comissão fazem em suas declarações, ao analisarem o seu próprio papel. Segundo o Senador Dirceu Carneiro (PSDB, Santa Catarina), o Tratado de Assunção concentrou-se no aspecto mercantil, enquanto o Mercosul deveria ser pensado como um projeto mais ambicioso. Portanto, esse Tratado deveria ser considerado como algo preliminar, a ser complementado ao longo do tempo e pela atuação dos atores, que trariam para o âmbito da integração questões mais amplas (Carneiro, 1994).

Esse tipo de contribuição parlamentar não ocorreu. A pesquisa desenvolvida, revelou que nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes dos legislativos. Isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração. Na maior parte das vezes, a Comissão Parlamentar Conjunta esteve preocupada com os aspectos econômicos do processo sendo suas propostas sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul. Desta forma, a ação desse órgão não representou uma inovação porque não introduziu de forma específica e eficiente novos temas dentro das negociações.

Devemos lembrar que um possível campo de atuação desta Comissão, sugerido pelo Senador Montoro (PMDB, São Paulo), seria levar para o âmbito da

integração as questões que refletissem as preocupações sociais criando canais de expressão das demandas presentes na sociedade, como a transparência das negociações ou a apresentação de propostas que contemplassem interesses regionais, setoriais e políticos. Mas não foi esse o caminho trilhado pelos parlamentares no momento de concretizar suas participações. Acabou fragilizado o papel da Comissão, restringindo-se a ser um órgão de encaminhamento da ratificação de decisões tomadas pelos governos.

Apesar disso, a Comissão Parlamentar Conjunta manteve sempre viva em suas discussões e pronunciamentos a preocupação com a defesa da democracia e suas instituições, assim como a questão do respeito aos direitos humanos. Isto pode ser visto em vários documentos, particularmente nos seus primeiros anos de funcionamento:

a) na Resolução nº 001/92, tomada na reunião de 13 a 15 de maio de 1992, que:

- condena a continuidade das violações de liberdade, de democracia e dos direitos humanos pelo Poder Executivo do Peru em seu país;
- envia nota de solidariedade ao povo peruano por meio de seu respectivo Congresso;
- reafirma a vigência plena da democracia como um meio possível de eliminar a pobreza, a injustiça social e a corrupção na América Latina.

b) na Recomendação nº 004/92, onde afirma considerar que o processo de integração que levou à criação do Mercosul foi consequência direta da democratização do continente e especialmente do Cone Sul, que segundo o Tratado de Assunção o processo de integração está intimamente ligado à democracia e que ante as agressões que o sistema constitucional vem sofrendo no continente Latino Americano, é preciso o fortalecimento das instituições jurídicas que nos regem. Para tal, a Comissão Parlamentar Conjunta recomenda aos governos do Mercosul a assinatura de um Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção no qual se estabeleça que a condição de membro do Mercosul está sujeita à vigência das instituições democráticas e ao cumprimento dos acordos de direitos humanos em seus respectivos territórios.

c) na Resolução nº 001/93, a Comissão Parlamentar Conjunta resolveu:

“(...) III. exortar os Governos dos Estados Partes do Mercosul a respeitar irrestritamente o sistema democrático e as suas instituições, com a firme convicção de que a ruptura da ordem democrática, em qualquer dos signatários do Tratado de Assunção, atentarà contra o processo de integração regional e continental;

IV. sustentar e apoiar, por todos os meios reconhecidos pelo direito internacional, os Governos nascidos da vontade popular”.

d) na Recomendação nº 004/93, reafirma “sua inquebrantável convicção de que a plena vigência do sistema democrático nos Estados Partes é condição imperativa para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, em conformidade com a Recomendação nº 004/92, adotada na cidade de Córdoba, na Argentina, em 22 de maio de 1992, e com a Resolução nº 001/93, adotada em Brasília, em 5 de março de 1993.” Nessa mesma Recomendação reafirma seu “compromisso de zelar pelos interesses das sociedades participantes do processo de integração, no exercício de sua precípua função de órgão representativo dos povos envolvidos”, recomendando aos Estados Partes do Tratado de Assunção:

- “ter como princípio fundamental em suas relações com terceiros Estados, o apoio exclusivo aos governos legitimados pela vontade popular;
- balizar-se pela mais alta consideração para com os direitos dos trabalhadores, assegurando-lhes justa participação no processo integracionista, bem como o pleno gozo dos benefícios dele decorrentes;
- adotar medidas eficazes e céleres, dentre as quais a constituição de um Fundo Comum de Compensação, destinadas à adequação ou reconversão dos setores sensíveis de cada uma das economias, nos termos da Recomendação nº 001/93 ... ;
- proceder tão logo quanto possível, à eliminação das barreiras não-tarifárias que entrem o livre fluxo do comércio intrazonal, consoante com a Recomendação nº 002/93, aprovada pela Subcomissão de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas;
- adotar medidas e procedimentos relativos à política para o setor de transportes do Mercosul, no que se refere à sua profissionalização, bem como aos controles nos postos fronteiriços, à documentação única, (...) e à regulamentação do transporte multimodal de cargas e passageiros. Reitera a necessidade de evitar a implementação de medidas unilaterais pelos Estados Partes, nos termos da Recomendação nº 003/93, aprovada pela Subcomissão de Transportes (...).”

Apesar de inúmeras Resoluções e Recomendações, pouco tem sido feito no sentido de ampliar a participação parlamentar dentro do processo de integração. A ênfase dada à importância da democratização do Mercosul não encontrou caminhos de efetiva implementação. Pouca atenção foi dada a questões de interesse para a sociedade em geral, como os temas de políticas trabalhista e ambiental, por exemplo. A Comissão fez algumas alusões sobre essas matérias sem aprofundar-se ou formular propostas mais acabadas.

Florêncio e Araújo (1997: 74) ao responderem à pergunta que colocam, de porquê o Mercosul não tem um Parlamento, afirmaram que isto se deve a que “seus órgãos decisórios não têm características supranacionais. Todas as decisões tomadas no âmbito do Mercosul são tomadas pelos governos nacionais, que estão sujeitos ao controle de seus respectivos Parlamentos nacionais. Não há necessidade de um Parlamento comunitário porque não há executivo comunitário. Já a Comissão das Comunidades Europeias não é responsável frente aos Parlamentos nacionais dos países membros. Se não houvesse Parlamento Europeu, a Comissão não estaria sujeita a nenhum controle externo”. Se verdadeira, mesmo considerando o discutido nos itens anteriores, não se pode deixar de observar que a institucionalização de formas de controle político sobre o processo de integração poderia ser em muito aperfeiçoada.

É certo que o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, incorporou a Comissão Parlamentar Conjunta à estrutura institucional do Mercosul. Na IV Reunião do Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais, realizada em Brasília nos dias 28 e 29 de setembro de 1994, a única referência à Comissão Parlamentar Conjunta surge no item C, das Recomendações sobre a Futura Estrutura Institucional do Mercosul, propondo que sejam “incorporadas à estrutura orgânica do Mercosul a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta. Considerando-se também a possibilidade de criação de um Foro Consultivo Econômico-Social”. Esta recomendação foi incorporada pelo Protocolo de Ouro Preto, que no seu capítulo 1, artigo 1, estabelece que Comissão Parlamentar Conjunta passa a ser órgão da estrutura institucional do Mercosul.

Ainda assim as funções da Comissão Parlamentar são semelhantes essencialmente às que haviam sido estabelecidas três anos antes pelo Tratado de Assunção. Devemos ressaltar que a incorporação dessas duas comissões, a Parlamentar e a de Comércio, à estrutura orgânica do Mercosul se deu de forma diferente. Enquanto a Comissão Parlamentar, apesar de seus esforços e trabalhos ao longo do período de transição, permaneceu como órgão consultivo, a recém criada Comissão de Comércio possui caráter decisório, tendo poder real no processo de tomada de decisões da integração.

Esta subordinação ao Poder Executivo provocou reações no Parlamento brasileiro. Essa função foi objeto de crítica de parte do relator do parecer da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Deputado Franco Montoro, o qual chamou a atenção para os riscos do arranjo institucional estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto: “os rumos da integração serão definidos exclusivamente pela negociação dos Executivos nacionais, afastada a participação direta dos parlamentos ou das populações dos quatro países nas decisões relacionadas à integração, já que seus órgãos representativos, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social, possuirão funções meramente consultivas” (Stuart, 1996). Contudo, seu parecer

como relator da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados recomendou sua aprovação.

Críticas mais contundentes vieram de alguns políticos da oposição ao governo. A deputada Sandra Starling (PT, Minas Gerais) (1995), reclamava funções análogas às do Parlamento Europeu, que, lembrava ela, exerce controle rigoroso sobre a Comissão, podendo inclusive, através de uma moção de censura, destituir todos os seus membros, além de aprovar o orçamento, etc... Em sua nota de rejeição ao Protocolo de Ouro Preto, justificou sua posição argumentando que essa escolha institucional “fere frontalmente o princípio constitucional da separação entre os Poderes, na medida em que subordina os parlamentares dos quatro países às exigências e aos ditames de um órgão composto por seus ministros da Economia e das Relações Exteriores”. Ainda de acordo com a deputada “(...) a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de acordo com o que consta no artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, pode apenas fazer recomendações ao Conselho do Mercado Comum (órgão político máximo do Mercosul, composto pelos Ministros da Economia e Relações Exteriores dos Estados Membros), através do Grupo Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul). Tais recomendações poderão ou não ser acatadas pelo conselho, uma vez que a Comissão Parlamentar Conjunta, ao contrário do Parlamento Europeu, não poderá exercer controle algum sobre as atividades do Conselho e do Grupo Mercado Comum” (Starling, 1995).

De todos os modos, a posição da Comissão Parlamentar na estrutura institucional do Mercosul foi aprovada pelos Congressos Nacionais. Praticamente nada mudou no tocante aos mecanismos de controle democrático do processo de integração regional. A nova situação surgida a partir de 1995 não mobilizou significativamente os parlamentares no sentido de aumentarem seu próprio papel dentro da estrutura decisória do Mercosul. Pode-se afirmar ter prevalecido uma certa resignação. A Comissão Parlamentar Conjunta incorporou ao seu novo Regimento Interno, aprovado em 3 de agosto de 1995 (Garcia Júnior, 1997) as mesmas determinações do artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto: formular recomendações e contribuir para a agilização das decisões dos órgãos com capacidade decisória –Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio.

A nova fase inaugurada pelo Protocolo de Ouro Preto tampouco alterou a cultura de atuação, pois os parlamentares iniciaram suas atividades em 1995, sem uma pauta definida e objetivos claros. Na sua V Reunião, em agosto daquele ano, a Resolução nº 003/95 determina como atividade para a “Secretaria Administrativa estabelecer um cronograma e temário de trabalho para as Subcomissões a desenvolver nos próximos seis meses...” (Comissão Parlamentar Conjunta, 1995). Nessa mesma reunião, os parlamentares estabeleceram três objetivos imediatos para a Comissão: “a instrumentalização do papel da

Comissão Parlamentar Conjunta na estrutura institucional do Mercosul (...); formas de melhorar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul (...); “necessidade de identificar os temas prioritários que deverão ser tratados no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta” (Comissão Parlamentar Conjunta, 1995).

A análise desses objetivos indica descontinuidade com os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos por essa Comissão durante o período de transição, mas, além disso, indicam a ausência de uma estratégia ou plano de trabalho de longo prazo que possibilitasse ação mais eficaz e fortalecimento do Poder Legislativo dentro do processo de integração do Mercosul. Portanto, esse novo período não representou um aprofundamento nas relações devido ao desconhecimento sobre o processo e a falta de clareza sobre as finalidades da participação parlamentar nele, apesar de sua participação durante a fase de transição. Essa falta de informação muitas vezes se traduziu numa postura crítica e negativa em relação ao Mercosul, como a de alguns parlamentares pertencentes à própria CPC que também questionaram os acordos celebrados em Ouro Preto pelo Poder Executivo. Segundo o deputado federal Valdir Colatto (PMDB-SC) sua crítica refletiria a opinião de seu eleitorado que considerou ineficiente a atuação dos diplomatas brasileiros nas negociações do Mercosul ocorridas no período de transição (Tachinardi, 1995[a]). A indignação com o andamento do processo revelou uma certa desinformação sobre o que estava sendo discutido e negociado, assim como um alienamento do processo decisório, concentrado nos representantes do Poder Executivo brasileiro.

O descontentamento e a desconfiança em relação ao Mercosul poderiam ser estímulos para uma mobilização maior dos parlamentares visando à elaboração de uma agenda de atuação efetiva e voltada para a ampliação de sua participação nas negociações e no processo decisório enquanto representantes dos interesses presentes na sociedade. Ao invés disso, verificamos a ocorrência de uma continuidade na “cultura e prática” parlamentar do período de transição, marcada pela subordinação da ação legislativa à agenda do Poder Executivo e pela falta de proximidade dos partidos políticos, traduzindo-se numa ação conjunta centrada num discurso vago e no desinteresse do Congresso brasileiro pela formulação da política externa nacional, inclusive no referente ao Mercosul.

É importante considerarmos neste ponto a importância da Seção Brasileira da CPC no Congresso que é praticamente nula. Primeiro, devido ao seu posicionamento dentro do organograma institucional geral, onde a CPC não é considerada uma comissão parlamentar permanente e por isso suas atividades não entram na agenda oficial do Congresso. Além disso, ela está subordinada à Comissão de Relações Exteriores, funcionando como uma instância consultiva no tocante à integração regional.

Segundo o Deputado Federal José Machado (PT-SP) “na Câmara a temática do Mercosul é uma temática de pequena repercussão. Ela é discutida por uma

comissão específica, que tem muito pouco prestígio na Câmara e que não tem um desdobramento, um transbordamento melhor assim, para as demais comissões e até para o debate mais acirrado da Câmara (...) Eu fui líder durante um ano na bancada. Nunca, nunca, em nenhum momento qualquer assunto relativo ao Mercosul foi levado para minha apreciação. Seja por algum colega de partido, seja por outros partidos, seja através de documento, algum memorial, alguma correspondência, me consultando, pedindo minha opinião, algum encaminhamento. Não foi discutido no Colégio de Líderes, em nenhuma ocasião foi discutido o tema do Mercosul no Colégio de Líderes” (Machado, 1999).

Para alguns parlamentares essa controvérsia de atribuições entre os dois Poderes é consequência da ausência de um parlamento do Mercosul. Como até o momento não existe um âmbito com poder legislativo, pois as comissões só podem fazer recomendações sem vigor legal, esta situação acaba permitindo esse tipo de desvio. O momento para se tentar alterar isso teria sido durante a elaboração do Protocolo Ouro Preto, mas naquele momento os parlamentares pouco intervieram nas discussões do Grupo *Ad Hoc* sobre Institucionalização, que tratou dessa questão.

O relacionamento entre a CPC e o CMC é outro tema recorrente nas reuniões da primeira que sempre identifica como uma necessidade um aprimoramento no seu relacionamento com referido órgão decisório do Mercosul, que na prática significa um melhor diálogo com os representantes do Poder Executivo dos quatro países. O desconforto provocado por essa situação exige dos parlamentares a necessidade de propor alterações institucionais que possam minimizar essa marginalização. Porém, o discurso em sua defesa não foi acompanhado por ações efetivas nesse sentido.

Acreditamos que a constituição de um Parlamento no Mercosul seria uma forte fonte de debates sobre a integração e o fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para aqueles setores que normalmente não se interessam pelas relações internacionais e desconhecem o que vem ocorrendo no Mercosul.

Para os parlamentares seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais. Certamente existem resistências à criação de novas estruturas institucionais no Mercosul especialmente se estas puderem ocupar espaços importantes no processo decisório. Os representantes do Poder Executivo, principalmente os diplomatas, argumentam que a atual fase do Mercosul não comportaria a existência de um Parlamento, não havendo necessidade de constituí-lo.

Podemos dizer que o período pós-Ouro Preto foi inaugurado pelos representantes legislativos sem muitas novidades. As discussões durante as reuniões da CPC demonstraram que as preocupações dos parlamentares



permanecem centradas nas questões econômicas e institucionais, enquanto as questões sociais pouco foram abordadas, somente quando alguns temas ganharam espaço nas atenções nacionais, como no caso do emprego. É importante ressaltar que apesar dos membros da CPC não terem demonstrado nesse novo período uma atuação mais efetiva fundamentada numa agenda propositiva, em alguns momentos tentaram introduzir questões defendidas em seu discurso, como no caso da criação de um Parlamento no âmbito do Mercosul.

Diante dessa proposta os governos representados na CMC mostraram claramente sua resistência a qualquer tipo de alteração no ordenamento institucional atual da integração, declarando que “o entendimento comum dos Estados-Partes do Tratado de Assunção é que qualquer evolução de ordem institucional no Mercosul deverá refletir as necessidades e os avanços do processo de integração. A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto é perfeitamente compatível com a ordem constitucional dos Estados-Partes e tem-se revelado capaz de dar respostas adequadas aos desafios impostos pelo processo de consolidação da União Aduaneira” (CMC, 1996).

Esta resistência à criação de novas instituições esbarra no problema da legitimidade desse processo de negociação porque não permite a criação de mecanismos democráticos de controle e acompanhamento do mesmo. Em todos os momentos que a sociedade participa das negociações do Mercosul por meio de seus representantes (parlamentares, sindicatos, etc.), o faz com caráter consultivo e sem ter acesso às decisões, sendo de certa forma marginalizada da definição dos rumos que a integração deva tomar. Essas resistências à maior participação parlamentar mostram as dificuldades reais enfrentadas pelos parlamentares para aumentar a intervenção do Poder Legislativo nas negociações do Mercosul, mas não são suficientes. É preciso ressaltar que houve um certo acomodamento por parte dos parlamentares a essa situação e que estes não se mobilizaram para pressionar de forma mais efetiva em favor de seus interesses e nem iniciaram uma barganha defendendo suas posições.

Assim como ocorreu no tocante à atuação, houve também uma continuidade no discurso da CPC nesta nova fase, baseado na defesa da ampliação da integração com o aprofundamento das relações políticas, sociais e culturais sob a denominação de Mercosul Máximo. A idéia do Mercosul Máximo é a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos, seria a institucionalização do mercado comum com estruturas institucionais amplas similares às existentes na Europa. Esta proposta se opõe diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores do governo federal que sugerem o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Essa defesa do Mercosul Máximo foi acompanhada de uma iniciativa dos partidos políticos governantes da Argentina (Partido Justicialista - PJ) e do Brasil

---

(PSDB/PFL/PMDB) de criar uma agenda para integrar seus programas de ação. “A iniciativa, sem precedentes, para atuar com coordenação em nível de partidos políticos argentinos e brasileiros, deverá produzir uma mudança qualitativa na relação Brasil-Argentina, segundo analistas de política internacional, que adiantaram que o líder do Congresso argentino, Eduardo Menem, visitará Brasília em meados deste mês, à procura de apoio dos seus colegas brasileiros, para presidir a Interparlamentaria Mundial” (Piernes, 1997). Essa iniciativa pouco avançou. Podemos atribuir, em parte, o seu insucesso ao contexto interno argentino, especialmente o processo sucessório presidencial.

Além da aproximação entre os partidos políticos, o discurso referente ao Mercosul Máximo baseia-se em outros dois pontos: a maior participação nas negociações e na criação de um Parlamento do Mercosul. Apesar das ações não condizerem com esses objetivos, a retórica parlamentar está sempre insistindo em reafirmar a importância desses aspectos. “As iniciativas de integração na América Latina somente se caracterizarão como iniciativas democráticas, em sua essência, quando os parlamentos nacionais, através de suas representações político-partidárias, estiverem presentes em todas as etapas das negociações multilaterais e do processo legislativo. Os partidos políticos, por sua vez, serão os grandes canais de comunicação do Mercosul com a sociedade, visando o fortalecimento dos regimes democráticos e dos povos latino-americanos” (Bornhausen, 1997: 10).

O interessante em relação a esses posicionamentos é a interpretação de que essa ampliação da importância dos parlamentares no Mercosul deve fazer parte da estratégia política dos representantes do Executivo. “A grande (e única) alternativa da América Latina – patrocinada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino) – será a formação da Comunidade Latino-Americana de Nações (CLAN). O Brasil apóia a idéia. Mas transformar esse sonho em realidade seria mais rápido com a determinação e liderança continental do presidente Fernando Henrique Cardoso” (Lopes, 1997: 4). Apesar da posição dos governos ser contrária a essas pretensões.

A situação é mais problemática pela própria dificuldade de se estabelecer um modelo de referência para a ampliação da intervenção parlamentar. Por um lado, a Comissão Parlamentar Conjunta (após seminário realizado em Buenos Aires em meados de 1998) concluiu que a experiência do Parlamento Europeu não lhe serve de modelo (Almeida, 1998). Por outro lado, a experiência do Parlatino também não é um bom referencial; pois, embora o discurso do Parlatino esteja muito próximo ao da CPC, sua atuação também o está, não representando um aprimoramento ou maior intervenção no processo de integração.

Nesse sentido, o senador Lúdio Coelho defende que a seção brasileira da CPC tem por tarefa “fortalecer a sua posição no âmbito do Congresso Nacional, tornando-se um pólo catalisador de iniciativas que visem conscientizar os

membros do Parlamento quanto à importância de que se reveste a política externa na era da globalização”, para isso a ação parlamentar estará voltada para a agilização da “harmonização das legislações” (Coelho, 1998: 3).

### **Interesses setoriais e partidos políticos: o caso do açúcar**

Nesta seção, demonstraremos a partir de um estudo de caso, a existência de formas de articulações políticas que alguns grupos sociais e econômicos utilizam para defender seus interesses no Mercosul, em substituição do funcionamento de estruturas regionais democráticas e participativas mais fortes. Privilegiaremos o estudo dos interesses que se articularam em torno da questão do livre comércio do açúcar no bloco regional.

O livre comércio do açúcar (principalmente do argentino e do brasileiro) tem sido um ponto de conflito entre os países do Mercosul. A adequação deste setor ao funcionamento da União Alfandegária, o que significa livre comércio e aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), deixou de ter uma conotação meramente técnica para transformar-se numa discussão política, onde grupos sociais e econômicos argentinos e brasileiros organizaram-se em articulações políticas nacionais identificadas com a questão para garantir seus interesses. Sua pressão buscou influir nas decisões dos respectivos parlamentares, ocasionando o enfrentamento entre os legislativos dos dois países, gerando uma crise diplomática.

Este exemplo pode sugerir que a participação dos partidos no Mercosul poderia aprofundar-se na medida em que os representantes e os Parlamentos sejam estimulados a intervir ativamente em função de seus interesses eleitorais. Ao mesmo tempo, as articulações baseadas em interesses de caráter local ou setorial poderiam sugerir dificuldades para o surgimento de coligações e alianças partidárias de caráter internacional, entre partidos afins existentes nos diferentes países. Deve-se ter em conta que o aumento dos níveis de participação político-partidária no bloco regional pode ser estimulado tanto por mobilizações favoráveis à própria integração quanto por contrárias. O caso do açúcar é um exemplo desta segunda situação.

### **A gênese do problema**

Em dezembro de 1996, na reunião de presidentes dos países do Mercosul em Fortaleza, o Conselho do Mercado Comum (CMC) determinou a definição de um regime de adequação para o setor açucareiro até 31 de maio de 1997. Criou-se, naquele momento, um grupo de trabalho *ad hoc*, que no prazo estabelecido não obteve os resultados esperados devido às divergências entre Brasil e Argentina

nesta questão. O fracasso das discussões realizadas pelo grupo *ad hoc* foi notificado ao CMC, desencadeando-se a partir desse momento uma disputa entre os negociadores do Brasil e da Argentina, que em parte refletia os interesses dos grupos sociais e econômicos potencialmente afetados. A delegação brasileira propôs a adoção de um cronograma, a partir de 1º de julho de 1997 “de desgravação progressiva e automática no setor de açúcar” (GM Latino-Americana, 1997[b]: 14), argumentando que não haveria justificativas para o setor açucareiro permanecer como o único completamente excluído do processo de integração regional.

A delegação Argentina, por sua vez, sustentou que a proposta brasileira não levava em conta a assimetria entre os setores açucareiros de ambos os países e, como consequência, não percebia a necessidade de criarem-se mecanismos que visassem extinguir esses desequilíbrios. Os argentinos sustentavam que devido à política implementada pelo governo brasileiro no setor sucro-alcooleiro, no qual o governo intervém por meio do Proálcool que define a mistura obrigatória de álcool à gasolina e a mudança para álcool do combustível utilizado pelas frotas de carros governamentais. Segundo a argumentação argentina, os subsídios proporcionados pelo Proálcool incentivaram os usineiros brasileiros a privilegiarem a produção do álcool em detrimento da do açúcar, tornando este último um subproduto do álcool, diminuindo seu custo e transformando seu preço inferior ao dos outros países do Mercosul. Como agravante, na medida em que o preço do açúcar aumentava no mercado internacional, os usineiros brasileiros aumentaram a sua produção, podendo colocar o produto no Mercosul e no mundo a preços mais competitivos, contribuindo para deslocar a produção argentina.

No plano interno, tanto no Brasil quanto na Argentina, essa situação politizou-se, promovendo um clima de disputas entre os países do Mercosul.

### **As razões argentinas**

Como consequência do impasse, em maio de 1997 o Congresso Argentino aprovou uma lei, no âmbito do Mercosul, condicionando o fim das alíquotas de importação aplicadas pela Argentina ao açúcar brasileiro, à suspensão dos incentivos à produção de álcool no Brasil. Visto que a lei contradizia os acordos do Mercosul, imediatamente o presidente Menem decidiu-se pelo veto à lei, tendo sido bem sucedido. Segundo o governo brasileiro, não houve a necessidade de pressionar o governo argentino para a tomada desta decisão, pois ambos compartilhavam o interesse pela aceleração da integração entre seus países (GM, 1997[c]: 5).

A reunião do Grupo Mercado Comum, realizada em junho de 1997, em Assunção, não trouxe nenhum avanço nas negociações sobre o setor açucareiro, além das promessas do governo argentino de promover a solução do impasse. Os

funcionários argentinos presentes nesta reunião propuseram que novo encaminhamento da questão ocorresse a partir da desregulamentação do setor açucareiro tanto no Brasil como na Argentina, que seria alcançada apenas em 2001. Para os negociadores brasileiros isto significaria um retrocesso, pois esperavam algum avanço nas negociações sobre o açúcar, único setor que ainda não havia reduzido as tarifas no âmbito do Mercosul (GM, 1997[c]: 5).

Em 6 de agosto de 1997, a Câmara dos Deputados da Argentina derrubou o veto do presidente Menem, remetendo o assunto para o Senado, que por unanimidade aprovou definitivamente a lei em 3 de setembro de 1997. A lei do Açúcar, de n.º 24.822, afirma:

“O Senado e a Câmara dos Deputados da Nação Argentina, reunidos em Congresso, sancionaram com força de lei:

Artigo 1º - Os direitos com que se gravam as importações de mercadorias de qualquer origem e procedência das posições tarifárias que são detalhadas a seguir neste artigo se aplicarão e não poderão ser reduzidas nas importações dessas mesmas mercadorias provenientes dos membros do Mercosul enquanto subsista a assimetria provocada pelo sistema sucroalcooleiro do Brasil, que se manifesta pela exigência de utilizar o álcool carburante nos veículos automotores, seja hidratado ou anidro em mistura com gasolina convencionais. Posições tarifárias N.C.M.: 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00, 1707.99.00” (Gazeta Mercantil, 1997: 4).

Esta lei teve como objetivo garantir os interesses dos produtores de açúcar do país, protegendo suas indústrias menos competitivas, em detrimento das brasileiras, que, através dos subsídios mencionados na lei argentina, tinham condições de colocarem o açúcar no mercado internacional a preços menores.

A derrubada do veto presidencial e a implementação desta lei resultaram da pressão exercida por uma ampla articulação política nacional, da qual participaram senadores e deputados de diferentes partidos e os produtores de açúcar argentinos, principalmente os situados nas províncias de Tucumán, Salta e Jujui, do norte do país, cujo argumento era que a produção argentina não teria condições de competir com a brasileira caso houvesse a redução tarifária no âmbito do Mercosul.

Com a proximidade das eleições legislativas nacionais na Argentina, marcadas para outubro de 1997, o tema ganhou o apoio generalizado dos parlamentares, que se viram obrigados a atender às reivindicações dos produtores de açúcar, pois estes poderiam ameaçar seus projetos de reeleição, caso seus produtos ficassem desprotegidos frente à concorrência brasileira. A ameaça era concreta, se os produtores de açúcar argentinos paralisassem suas atividades, causariam um surto de desemprego nas regiões do açúcar que seria identificado com a postura dos parlamentares que se negassem a apoiar a lei do açúcar e com

a política adotada pelo governo Menem no Mercosul. A imagem destes parlamentares junto a opinião pública argentina ficaria vinculada ao desemprego, dificultando sua reeleição. A solução interna deste impasse exigia a confrontação entre interesses da Argentina e do Brasil no Mercosul.

Nas eleições parlamentares de outubro de 1997, o governo Menem mantinha a sua preocupação voltada para a possibilidade de vitória da opositora Aliança (radicais e FREPASO) – o que veio a acontecer – levando a uma articulação entre os candidatos justicialistas à reeleição e os produtores de açúcar, criando uma aliança para defender os interesses destes últimos no Mercosul.

Isto se concretizou com a aprovação da Lei do Açúcar, causando apreensão e crítica do governo brasileiro, que, segundo nota divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores em 4 de setembro de 1997, “espera que o governo argentino tome medidas urgentes para fazer prevalecer os compromissos internacionais assumidos com o Brasil, em consonância com o espírito de cooperação e entendimento do Mercosul” (OESP, 1997[b]: A10).

A pressão exercida pelo ministério das Relações Exteriores do Brasil sobre o governo argentino, obrigou este a tomar uma atitude defensiva: reafirmou que o governo não era o culpado da decisão, pois o Congresso havia legislado dentro da lei; mas, reconheceu que as leis do país não podem contradizer tratados internacionais, pois estes possuem validade constitucional. Concretamente, tornou pública a posição de que estaria procurando e estudando alternativas para a solução da questão.

A análise da situação interna da Argentina sugere que o governo não tinha condições para impedir a aprovação da lei do açúcar, pelo fato de sua base parlamentar estar sendo fortemente pressionada pelos usineiros, que souberam fortalecer a própria posição em razão da proximidade das eleições parlamentares. Para não se comprometerem e nem comprometer o governo nesta questão, os senadores situacionistas se ausentaram do plenário antes da votação. O governo argentino encontrava-se frente a um dilema: de um lado, tratados internacionais vigentes, e do outro, a necessidade de reeleição dos parlamentares do próprio partido. A lei do açúcar surgiu como instrumento eleitoral que poderia eleger uma bancada no Parlamento com capacidade de aprovar as reformas propostas pelo governo. Ao mesmo tempo, este governo deveria apresentar-se frente ao Brasil e aos países do Mercosul como sem responsabilidade na questão da lei. Enfim, pode-se concluir que os partidos argentinos mobilizaram-se no quadro de interesses defensivos e não dentro de uma perspectiva de consolidação do processo cooperativo.

### **As razões brasileiras**

A reação brasileira apareceu na forma de uma nota oficial emitida pelo Ministério das Relações Exteriores, em setembro de 1997, advertindo o governo

---

e o Parlamento argentino da possibilidade de este ato tornar-se uma séria divergência diplomática entre os dois países. Além disso, no Parlamento brasileiro, o Deputado Paulo Bornhausen (PFL, Santa Catarina), então presidente da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, apresentou à Mesa da Câmara dos Deputados uma proposta de retaliação por meio de um projeto de decreto legislativo proibindo a importação de trigo argentino, justificando sua proposta da seguinte forma: “Sabidamente a Argentina exporta trigo a partir de uma cultura fortemente subsidiada. Esta característica da sua produção de trigo torna inviável para os produtores brasileiros terem condições de competição justas ou ao menos razoavelmente aceitáveis para permitir que concorram no mercado interno com as importações advindas da Argentina” (OESP, 1997: A12 ).

A posição adotada por Bornhausen foi, primeiramente, uma atitude política para demonstrar ao governo e ao Parlamento argentino que o setor brasileiro de trigo atravessou grandes crises devido ao Mercosul, mas o governo brasileiro procurou tomar medidas temporizadoras, com o intuito de não prejudicar o bloco regional. O projeto objetivava também pressionar o Congresso argentino, acrescentando um novo elemento ao contencioso: caso o decreto legislativo fosse aprovado, os produtores de trigo argentinos iriam mobilizar-se, pressionando os próprios parlamentares que ficariam numa posição desconfortável, pois os grupos sociais e econômicos agro-exportadores teriam seus interesses afetados, podendo protestar apoiando outros candidatos nas eleições.

Além do mais, um conflito envolvendo a questão do trigo teria efeitos ainda maiores, pois o Brasil é o principal importador de trigo argentino, visto que absorve quase a metade das exportações deste produto. Em outras palavras, o Estado argentino acumularia dificuldades em sua balança comercial, desequilibrando suas contas, além de afetar um grupo poderoso. Assim, a ameaça brasileira buscava mobilizar um setor econômico argentino para que este intervisse de modo a favorecer interesses brasileiros. Note-se que nas relações econômicas internacionais, a mobilização de grupos econômicos e sociais a favor de posições de outro país, tem sido um instrumento crescentemente relevante.

A situação agravou-se em 8 de setembro de 1997, quando o presidente do Senado brasileiro, Antônio Carlos Magalhães (PFL, Bahia), cobrou do governo brasileiro uma reação mais enérgica frente à decisão do Congresso da Argentina sobre o açúcar. O Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB, São Paulo), declarou seu apoio ao projeto de decreto legislativo apresentado por Bornhausen afirmando, porém, que “(...) o problema é o risco que decisões como essa representam para o Mercosul” (OESP, 1997[e]: A11).

As posições de Magalhães, simétricas às surgidas no Parlamento argentino, refletem interesses dos grupos sociais e econômicos importantes no Nordeste do Brasil, particularmente os dos produtores de açúcar, mas não deixam de ter em

conta os dos trabalhadores dependentes do cultivo dessa cultura, enquanto Temer expressaria as preocupações do empresariado com uma crise maior do Mercosul. Bornhausen, apesar de Santa Catarina não ser um estado produtor de trigo, espelha interesses dos agricultores dos estados do Sul do Brasil, Rio Grande do Sul e Paraná.

### **A lógica da cooperação**

Neste caso, a organização dos interesses dos países do Mercosul deu-se através das articulações políticas que acabamos de descrever no que tange a seus desdobramentos parlamentares. Uma articulação entre diferentes setores teve força suficiente para levar o legislativo argentino a ignorar acordos internacionais assinados com os parceiros do Mercosul. Em contrapartida, no Brasil, inicialmente estimulada pela política do ministério das Relações Exteriores, formou-se também uma articulação que passou a pressionar o parlamento e o governo argentino para obter uma solução que não ameaçasse os interesses brasileiros.

O conjunto deste jogo de pressões levou o governo argentino a encontrar uma solução para o problema. Assesores do presidente Menem elaboraram um projeto de lei propondo a revogação da taxaço do açúcar brasileiro. Ao mesmo tempo, chegou-se a estudar a possibilidade de um recurso à Corte Suprema argentina para pedir a declaração de inconstitucionalidade da decisão dos parlamentares, pois esta feria os acordos assinados com o Brasil em junho de 1997 que firmavam o compromisso de estudar as assimetrias entre os setores açucareiros e, conseqüentemente, implementar o início de uma política comum em busca da plena integração deste setor no Mercosul, com a implementação da livre circulação e da Tarifa Externa Comum. O Ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández, reafirmou a condenação da decisão do Congresso de seu país e solicitou ao governo brasileiro um tempo para encontrar a melhor solução para o problema (Gazeta Mercantil, 1997).

A declaração do governo argentino contrária à decisão do Congresso visou impedir possíveis ações de retaliação de parte do Brasil e ganhar o tempo necessário para solucionar a questão por meio de novas negociações, por causa do momento político da Argentina: de julho a outubro de 1997 qualquer movimento brusco poderia tirar votos de seus correligionários peronistas nas províncias produtoras de açúcar. O governo brasileiro decidiu postergar qualquer decisão, dando ao governo argentino tempo para solucionar o problema, ainda que não aceitando o argumento do presidente Menem de ter sido surpreendido pela votação do Congresso. Segundo o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, “a decisão do Congresso não pode ser totalmente desvinculada do governo, que detém a maioria” (Gazeta Mercantil, 1997: 4).



Ao longo do segundo semestre de 1997 procurou-se a melhor maneira para desmontar as duas articulações que estavam causando a crise diplomática entre Brasil e Argentina –que se tornara mais política do que comercial–. Segundo Bornhausen, um dos atores políticos significativos da parte brasileira, a crise teria surgido pela ação do Congresso argentino, que abriu um grave precedente ao procurar estabelecer um foro deliberativo paralelo à estrutura institucional do Mercosul, consolidada em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto. Para o deputado brasileiro, caso o método viesse a ser utilizado pelos congressistas dos outros países, afetaria a credibilidade da união alfandegária, podendo inclusive a inviabilizar. O governo argentino aceitou parcialmente as críticas, reafirmando sua vontade de resolver os problemas (Gazeta Mercantil, 1997).

A reiteração da vontade cooperativa origina-se também na percepção de que uma crise setorial poderia comprometer o conjunto das vantagens criadas pela União Alfandegária. Fatores conjunturais também contribuíram, como a realização do World Economic Forum do Mercosul, em setembro de 1997, quando os governos argentino e brasileiro tentaram apresentar o Mercosul como um bloco unido, equilibrado e maduro o bastante para receber investimentos. Além disso, a nova fase de negociações para estabelecer um cronograma de liberalização comercial no continente americano, no contexto das negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), também favoreceu a atenuação da polêmica, para permitir ao Mercosul apresentar-se formalmente como um bloco.

A partir dessa fase, a questão do açúcar passou a ser debatida entre os atores envolvidos e os órgãos burocráticos competentes dos governos, trazendo as divergências de volta aos órgãos institucionais do Mercosul. A participação dos partidos a partir daí diminuiu. Ainda em setembro de 1997, dirigentes das Câmaras de Exportadores do Brasil e da Argentina e parlamentares dos dois países reuniram-se em Buenos Aires para analisar a questão do açúcar e suas possíveis conseqüências. Todos concordaram em que, apesar do empenho para uma rápida solução, o tema ainda levaria muito tempo para ser resolvido. Grupos de trabalho foram organizados com o objetivo de identificar as diferenças entre os setores açucareiros de Argentina e Brasil para posteriormente implementar uma política comum e integrar este setor aos mecanismos da livre circulação de mercadorias e da Tarifa Externa Comum (Gazeta Mercantil, 1997).

### **Breve conclusão**

A política brasileira de integração regional tem sido atribuição do Ministério das Relações Exteriores, que desempenhou papel significativo no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul. O exame dessa política pode dar margem a diferentes avaliações. Nossa pesquisa sugere que não se

cristalizaram no Estado e na sociedade brasileira perspectivas contrapostas ou alternativas à atual estratégia. Pode-se dizer que prevalece uma concepção clássica de fazer política: dar os passos possíveis e, antes de avançar para outros patamares, consolidar os já alcançados.

É importante registrar que a estrutura decisória do Mercosul apoia-se sobre a negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu. Desde 1986, as motivações brasileiras em defesa do intergovernamentalismo, compartilhadas em boa medida pelos argentinos, apontam para os riscos que uma estrutura supranacional poderia trazer, na medida em que fosse autônoma em relação aos Estados nacionais, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A perspectiva do Brasil, razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa, ao menos por ora, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental. Um elemento constitutivo fundamental das atuais posições do governo brasileiro: é que não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, devem permanecer os atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços que favorecem em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais. Resulta dessa percepção o formato administrativo defendido e aplicado pelo Brasil no processo de integração regional.

Nossa análise parece sugerir que a forma estabelecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades do Mercosul se torna inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas, podendo ser tanto uma disputa eleitoral quanto uma crise macroeconômica ou ainda um tensão ligada a interesses setoriais. Os grupos econômicos, sociais e políticos, públicos e privados, com interesses prejudicados no Mercosul procurarão, de uma forma ou de outra, buscar vantagens que amenizem suas perdas em detrimento de todo o processo de integração. É o que a análise da questão do açúcar parece indicar.

Estas persistentes dificuldades na articulação de interesses no tocante às políticas de integração regional, sugerem a necessidade de maior troca de informações e o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes, a fim de facilitar a acomodação das diferenças presentes nos âmbitos nacionais. Seria vantajoso para a integração se houvesse maior possibilidade de atuação dos parlamentares, o que se refletiria positivamente sobre a atual indiferença da maioria dos partidos políticos brasileiros em relação ao Mercosul. Isto poderia ocorrer se fosse possível aumentar seu papel no processo decisório, inclusive o próprio papel da Comissão Parlamentar Conjunta. Questão que reconhecemos

não ser fácil, pelos evidentes desequilíbrios existentes entre os países que dificultam soluções que contemplem as diferenças e os direitos.

Por outro lado, a participação do setor privado torna necessárias medidas que possam favorecer a valorização destes espaços no Mercosul –Subgrupos de Trabalho e Foro Consultivo Econômico-Social– estimulando e transferindo para a estrutura institucional os interesses que poderiam nos âmbitos nacionais prejudicar o processo de integração.

O fato de o valor democracia ser compartilhado pelo bloco regional, mas com aplicabilidade formal apenas no nível nacional, tendo sido de difícil implantação nas estruturas institucionais do bloco regional, pode ser um dos fatores que contribui para uma percepção negativa do bloco. Desta forma, uma apreciação positiva do papel da cláusula democrática nas relações entre os países coexiste com a crescente sensibilidade em relação ao chamado déficit democrático.

## Bibliografia

- Adler, Emanuel 1997 “Seizing the middle ground: constructivism in world politics”, in *European Journal of International Relations* (Londres: Sage Publications) Vol. 3, N° 3.
- Almeida, Hamilton 1998 “Parlamento europeu não pode ser modelo”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 3, N° 112, 8/06 a 14/06, 11.
- Almeida, Paulo Roberto de 1998 *O Mercosul: fundamentos e perspectivas* (São Paulo).
- Archibugi, Daniele; David Held e Martin Kohler (ed.) 1998 *Re-imagining political community* (Cambridge: Polity Press).
- Aron, Raymond 1962 *Paix et guerre entre les nations* (Paris: Éditions Calmann-Lévy).
- Barbosa, Rubens A. 1991 *A América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade* (São Paulo: Aduaneiras).
- Bonanate, Luigi 1989 “Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali”, in Bonanate, Luigi; Anna Caffarena e Roberto Vellano *Dopo l’anarchia* (Milano: Franco Angeli).
- Bornhausen, Paulo 1997 “Partidos Políticos e o Mercosul”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 1, N° 44, 10/02 a 12/02, 10.
- Bull, Hedley 1995 *The anarchical society: a study of order in world politics* (Londres: Macmillan).
- Caputo, Dante M. e Jorge F. Sabato 1991 *La integración de las democracias pobres: oportunidades y peligros* (Buenos Aires) mimeo.
- Carneiro, Dirceu 1994 *Entrevista* (Brasília) 12/04.
- Coelho, Lúdio 1998 “Editorial”, in *Informativo Mercosul* (Brasília: Instituto Brasil Século XXI) Ano 2, N° 7.
- Comissão Parlamentar Conjunta 1991-1998 *Atas das Reuniões*.
- Comissão Parlamentar Conjunta 1995 “Ata N° 1/95”, in *V Reunião da Comissão Parlamentar Conjunta* (Assunção) 02/08 a 05/08.
- Conselho do Mercado Comum 1996 *Ata da X Reunião* (Buenos Aires e San Luis) 24/06 a 26/06.
- Checkel, Jeffrey T. 1998 “The constructivist turn in international relations theory”, in *World Politics* (New York) N° 50.

- Dahl, Robert A. 1985 *A preface to economic democracy* (Berkeley: University of California Press).
- Fernandes, Maria Cristina e Wladimir Gramacho 1995 “ACM faz críticas ao Mercosul”, in *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 20/07.
- Florêncio, Sérgio e Ernesto Araújo 1997 *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas* (Brasília: Vest-Com).
- Fonseca Jr., Gelson 1999 “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil”, in Dupas, Gilberto e Tullo Vigevani *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional* (São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP).
- Foro de São Paulo 1997 *Projeto de Declaração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo* (Porto Alegre) 30/07 e 31/07.
- Garcia Júnior, Armando Álvares 1997 “Conflito entre Normas do Mercosul e Direito Interno”, in *Informativo Mercosul* (Brasília: Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta/Caixa Econômica Federal) Ano 2, Nº 6.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[a] *Menem reafirma posição contra proteção a açúcar* (Buenos Aires).
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[b] *Disputa pelo açúcar* (Belo Horizonte) 19/05-25/05, 14.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[c] *Argentina mantém proteção ao açúcar* (São Paulo) *Economia*, 27/05, 5.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[d] *Senado argentino imobiliza Menem na negociação do açúcar* (Buenos Aires) *Nacional*, 04/09, 4.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[e] *Em nota oficial, Itamaraty manifesta “Séria preocupação”* (São Paulo) *Nacional*, 05/09, 4.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[f] *Menem pode apelar à Corte Suprema* (Buenos Aires) *Nacional*, 05/09-07/09, 4.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[g] *Exportadores debatem crise do açúcar-Reunião de brasileiros e argentinos avalia que solução para impasse ainda vai demorar* (São Paulo) 17/09.
- G.M. (Gazeta Mercantil) Latino-Americana 1997[h] *Frepaso lidera pesquisa eleitoral* (Buenos Aires) 27/09-02/10, 12.
- Grupo Mercado Comum 1992 “Regimento Interno”, in Almeida, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: Textos Básicos* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais).

- Hurrell, Andrew 1999 “Questions on Brazilian foreign policy”, in *Seminário no CEDEC Centro de Estudos de Cultura Contemporânea* (São Paulo) 10/09.
- Lafer, Celso 1997 “Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica”, in *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro: IRI/PUC) Vol. 19, Nº 2.
- Lampreia, Luiz Felipe 1999 “A política exterior do Brasil”, in *Seminário no IEA/USP* (São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo) 04/10.
- Lopes, Ney 1997 “O futuro do continente”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 1, Nº 50, 24/03 a 30/03, 4.
- Mariano, Karina L. & Marcelo Fernandes de Pasquariello e Oliveira 1999 *Mercosul: a emergência de uma nova sociedade* (São Paulo: CEDEC) Relatório final de pesquisa para o CNPq-1ª Fase.
- Nardin, Terry 1987 *Lei, moralidade e as relações entre os Estados* (Rio de Janeiro: Forense-Universitária).
- Nye Jr., Joseph S. 1992 *Bound to Lead: the changing nature of American power* (New York: Basic Books).
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[a] *Argentina mantém taxaço do açúcar brasileiro* (São Paulo) Diplomacia, 05/09, A12.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[b] *Lampreia lamenta decisão de parlamentares* (São Paulo) Diplomacia, 05/09, A10.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[c] *Câmara ameaça retaliação contra Argentina* (São Paulo) Diplomacia, 06/09, A12.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[d] *Ministro argentino condena taxaço do açúcar* (São Paulo) Diplomacia, 08/09, A6.
- OESP (O Estado de São Paulo) 1997[e] *ACM cobre reação à taxaço do açúcar* (São Paulo) Diplomacia, 09/09, A11.
- Partido dos Trabalhadores 1993 “Carta de Curitiba”, in *Primeiro Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul* (Curitiba) 25/09.
- Partido dos Trabalhadores 1995 *Notas sobre o processo de integração do Mercosul* (São Paulo).
- Peña, Félix 1992 “Pré-requisitos políticos e econômicos da integração”, in *Política Externa* (São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP) Vol. 1, Nº 2.

Piernes, Guillermo 1997 “O novo cenário do Mercosul”, in *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 2, Nº 61, 09/06 a 15/06, 12.

Schmitter, Philippe C. 1998 *How to democratize the European Union: citizenship, representation, decision-making in the emerging euro-polity* (Florença: Istituto Universitario Europeo) mimeo.

Schumpeter, Joseph A. 1979 *Capitalism, socialism and democracy* (Londres: George Allen and Unwin).

Soares de Lima, María Regina 1994 “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, in *América Latina/Internacional* (Buenos Aires: FLACSO) Vol. 1, Nº 2.

Starling, Sandra 1995 *Declaração de voto da Deputada Sandra Starling sobre o Parecer do relator Deputado André Franco Montoro sobre o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul* (Brasília: Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados) Atas.

Stuart, Ana Maria 1996 “Um balanço político da reunião do Mercosul”, in *Carta Internacional* (São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada).

Tachinardi, Maria Helena 1995[a] “Deputados questionam os acordos do Mercosul”, in *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 28/06.

Tachinardi, Maria Helena 1995[b] “Brasil, entre os interesses nacionais e os do Mercosul”, in *Gazeta Mercantil* (São Paulo) 28/06.

Vigevani, Tullo 1998 *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos* (São Paulo: LTr/FAPESP/CEDEC) 20/11 a 22/11.

Weber, Max 1974 “Parlamentarismo e governo numa Alemanha Reconstruída”, in *Ensaio de Sociologia* (São Paulo: Abril Cultural).

Wendt, Alexander 1994 “Collective identity, formation and the international state”, in *American Political Science Review* (Washington) Vol. 88, Nº 2.