



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VÍTOR DEIBLER MAGALHÃES

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA: UM
ESTUDO DA INFLUÊNCIA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

Florianópolis, 2014

VÍTOR DEIBLER MAGALHÃES

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Karine de Souza Silva

Florianópolis, 2014

VÍTOR DEIBLER MAGALHÃES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

A banca orientadora resolveu atribuir nota dez ao aluno Vítor Deibler Magalhães na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Profa. Karine de Souza Silva

Profa. Clarissa Franzoi Dri

Prof. Paulo Roberto Ferreira

AGRADECIMENTOS

Essa monografia reúne esforços empreendidos ao longo dos últimos quatro anos e meio e, dessa forma, representa tanto o fim de um ciclo quanto um rito de passagem. Se é verdade que antes da faculdade somos adolescentes, durante a faculdade nos permitimos ser em parte adolescentes e em parte adultos e após o seu término é que nos tornamos adultos de fato, na totalidade de seus direitos e deveres, também é verdade afirmar que o processo que culmina com a entrega desse trabalho e a formação do autor foi influenciado por diversas pessoas, pois como afirma John Donne, nenhum homem é uma ilha.

Nesse sentido, gostaria de começar agradecendo ao meu pequeno núcleo familiar, composto pelo meu pai Carlos, pela minha mãe Denise e pela minha irmã Liz. Acreditem, ninguém tem mais consciência do que eu das dificuldades de conviver comigo no dia-a-dia. Obrigado por, apesar das dificuldades, estarem ao meu lado, torcerem por mim e me apoiarem em todos os meus planos.

À professora Karine de Souza Silva, agradeço imensamente por ter me proporcionado uma orientação espetacular. Não me refiro aqui à orientação desse trabalho, que é apenas a cereja do bolo, mas sim ao convívio e aprendizados passados ao longo dos últimos quatro anos. Professora, foi realmente espetacular poder passar quase toda a minha faculdade aprendendo com a senhora. A verdade é que muito mais do que uma excelente profissional, és também uma pessoa incrível, com um coração enorme. Tens em mim, muito mais do que um orientando, um fã. Obrigado por tudo!

Aos meus amigos de Florianópolis, sem palavras. Olhando para trás, nesses praticamente 15 anos que moro aqui, tanta gente importante marcou minha trajetória. Amigos que se distanciaram e que não tenho mais contato, mas que em momentos de nostalgia recordo com muito carinho. Do outro lado, “amigos-irmãos” que estão sempre ao meu lado, especialmente pra rir da minha cara. Um agradecimento especial à “Galera boa”, com quase dez anos de união incondicional. Vocês estão presentes em cada palavra desse trabalho.

Aos amigos feitos durante a faculdade, em especial à inigualável 2010.01, os meus mais sinceros agradecimentos. Obrigado pelo companheirismo, parceria, discussões e momentos de aprendizado. A aproximação que tivemos, de maneira tão rápida e espontânea, só garante que os vínculos formados durante a graduação se estenderão pelas nossas vidas.

Aos professores e professoras, funcionários e funcionárias que estão envolvidos no Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, muito obrigado

pelas infinitas reuniões, discussões, encontros de grupos de estudos, realização de palestras, seminários, congressos, Semana Acadêmica, ENERI, e tantas outras situações. Orgulha-me demais olhar pra trás e ver que juntos construímos um curso de relações internacionais referência no país. Agradeço também ao Centro Acadêmico de Relações Internacionais, entendendo o agradecimento a todo corpo discente do curso, pelos inúmeros projetos que realizamos juntos.

O maior dos agradecimentos à Marina Pruner Willrich. Para explicar os motivos desse agradecimento seria necessária uma nova monografia, quiçá uma tese de doutorado. Marina, és a pessoa mais incrível que eu já conheci.

Por fim, um muito obrigado a todos que contribuíram para a minha formação nos últimos 23 anos de vida. Vocês sabem que não é fácil se aproximar de mim, que sou um pouco fechado. Mas essa moeda tem dois lados. Se em algum momento vocês me cativaram, podem ter certeza que nunca sairão do meu coração.

“Se você for tentar, tente de verdade. Caso contrário nem comece. Isso pode significar perder tudo. E talvez até sua cabeça. Isso pode significar não comer nada por três ou quatro dias. Isso pode significar congelar num banco de praça. Isso pode significar escárnio, isolamento. Isolamento é uma dádiva. Todo o resto é teste da sua resistência. De quanto você realmente quer fazer isso. E você vai fazer isso, enfrentando rejeições das piores espécies. E isso será melhor do que qualquer coisa que você já imaginou. Se você for tentar, tente de verdade. Não há outro sentimento melhor que isso. Você estará sozinho e as noites vão arder em chamas. Você levará sua vida direto para a risada perfeita. Esta é a única briga boa que existe”.

Charles Bukowski.

RESUMO

Ancorada pelo do método indutivo, a pesquisa tem como objetivo investigar como a liderança brasileira influencia o processo de afirmação da autonomia do MERCOSUL. Dessa forma, a presente monografia está situada no campo da integração regional, possuindo também discussões acerca da política externa brasileira. Para tal, o estudo é dividido em três capítulos, que pretendem esmiuçar a discussão a respeito dos três objetivos específicos de pesquisa, sendo eles: a) decompor os aspectos teórico-conceituais das organizações internacionais; b) explicitar o movimento realizado pelo Brasil em direção aos processos de integração regional na América do Sul, bem como o seu aprofundamento na criação do MERCOSUL; c) avaliar como a liderança brasileira influencia a autonomia do MERCOSUL. Essa monografia pretende auxiliar nos estudos da América do Sul ao lançar luz sobre a discussão da autonomia de uma organização internacional, utilizando o caso de estudo do MERCOSUL e partindo da visão que a liderança brasileira possui do processo.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia; Organizações Internacionais; Integração Regional; MERCOSUL; Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

Based on the inductive method, this research's main objective is to investigate to what extent the affirmation process of MERCOSUL's autonomy depends on the Brazilian leadership. In order to do so, this monograph is grounded in the regional integration field, having also correlation with the Brazilian foreign policy subject. With that in mind, this investigation is divided in three main chapters, which has the purpose to explain in details the discussion that follows the three specific goals derived from the research's project. They are: a) decompose the theoretical-conceptual aspects of International Organizations; b) to make explicit the Brazilian movement towards the regional integration's process in South America, and also its deepening in the MERCOSUL creation; c) evaluate how the Brazilian leadership influence in the MERCOSUL's autonomy. This work intends to help in the South American studies by shedding light on the discussion about international organization's autonomy, using the MERCOSUL example and taking the Brazilian view of the process.

KEY-WORDS: Autonomy; International Organizations; Regional Integration; MERCOSUL; Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGONU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China.
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDI	Comissão Internacional de Direito
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
COMECON	Conselho para Assistência Mútua
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do
MERCOSUL	
GMC	Grupo Mercado Comum
IBAS	Agrupamento do Brasil, Índia e África do Sul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
TEC	Tarifa Externa Comum
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM PANORAMA CONCEITUAL.....	15
1.1 Considerações preliminares.....	15
1.2 Organizações de integração regional: histórico, conceitos, teorias e classificação.....	15
1.3 Autonomia como princípio de uma Organização Internacional.....	28
1.4 Integração Regional: conceitos e teorias.....	34
2. A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO MEIO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL.....	38
2.1 Considerações preliminares.....	38
2.2 As opções estratégicas do Brasil dentro do novo contexto mundial.....	39
2.3 Brasil se volta à América do Sul.....	46
2.4 A construção do MERCOSUL.....	55
2.4.1 Pressupostos históricos para a criação e a reaproximação com a Argentina.....	55
2.4.2 A evolução do estado da arte no MERCOSUL: avanços e desafios.....	62
3. A AUTONOMIA DO MERCOSUL SOB A LIDERANÇA BRASILEIRA.....	72
3.1 Considerações preliminares.....	72
3.2 Comentários acerca da visão brasileira do MERCOSUL.....	72
3.3 A permanente defesa do intergovenarmentalismo como princípio basilar do MERCOSUL.....	76
3.4 O MERCOSUL baseado na centralidade dos governos, na diplomacia presidencial e no papel do corpo diplomático.....	88
3.5 O Brasil como <i>paymaster</i> do MERCOSUL.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109

INTRODUÇÃO

O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991 entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai com o intuito de criar um mercado comum, a ser estabelecido até 31 de dezembro de 1994. Esse compromisso selado entre as partes representa grande parte do que vai ser estudado nessa monografia.

Em primeiro lugar, a assinatura desse tratado cria uma organização internacional (OI), qual seja: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Numerosas, – há mais de trezentas e cinquenta, sendo uma centena de alcance universal – as OIs, segundo Diez de Velasco (2007, p. 39), possuem origem no longo período de paz – relativa – que a humanidade vivenciou entre as guerras napoleônicas até o início da Primeira Guerra Mundial. Durante esse intervalo de tempo, de 1815 até 1914, a sociedade internacional assistiu o desenvolvimento das OIs modernas, com o estabelecimento de estruturas institucionais permanentes. É nesse sentido que é desenvolvido o primeiro capítulo da monografia, com o intuito de dialogar com o objetivo específico número 1 do projeto de pesquisa, que seria decompor os aspectos teórico-conceituais das organizações internacionais. Procura, além disso, posicionar historicamente o surgimento dos diferentes tipos de OIs, classificá-las, expor o multifacetado conceito de autonomia no âmbito de uma OI e finalizar aprofundando na ideia de integração regional e seus conceitos correlatos, com a finalidade de preparar o leitor para o próximo capítulo.

Uma segunda ideia que pode ser inferida a partir da assinatura do tratado é o redirecionamento da política externa brasileira, realizado logo após a metade do século XX, saindo do norte global para o hemisfério sul. Esse redirecionamento tem como prioridade a integração regional sul-americana, expressa na reaproximação brasileira com a Argentina, culminando assim na criação do MERCOSUL e, mais tarde, na formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) sendo posteriormente substituída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Percebe-se aqui a confluência e sobreposição das duas ideias, pois o redirecionamento brasileiro para a integração na América do Sul tem relação com a formação de organizações internacionais de integração. Nesse sentido, o segundo capítulo do trabalho pretende tratar dessa regionalização sul-americana realizada pelo Brasil e responder ao segundo objetivo específico, que seria explicitar o movimento realizado por Brasília em direção aos processos de integração regional na América do Sul, bem como o seu aprofundamento na criação do MERCOSUL.

Enquanto o primeiro capítulo pretende estabelecer uma base conceitual sólida para ser utilizada na investigação realizada para responder a pergunta de pesquisa, o segundo tem como objetivo situar o leitor dentro da realidade mais macro que envolve a discussão relativa ao MERCOSUL. O terceiro capítulo, dessa forma, pretende utilizar os conceitos e ideias estudados no primeiro, partindo da realidade explicada no segundo, para enfim reunir informações suficientes para responder a pergunta de pesquisa que orienta a monografia, que é: “Como a liderança brasileira influencia o processo de afirmação da autonomia do MERCOSUL?”. Para responder essa pergunta, questiona-se a escolha por estruturas exclusivamente intergovernamentais, a centralidade do processo integrativo nos governos, ou seja, na diplomacia presidencial e nas chancelarias e, por fim, é abordada a questão do país pagador e como esse conceito se relaciona com o desenvolvimento da autonomia do bloco. Esse capítulo pretende responder o objetivo específico número três, que seria: avaliar como a liderança brasileira influencia a autonomia do MERCOSUL.

O presente estudo foi orientado pela hipótese de que o MERCOSUL possui um baixo nível de autonomia porque o Brasil, como Estado-líder, não tem interesse que o bloco seja mais autônomo. Destaca-se aqui que, de modo algum, a atuação brasileira fere um dos princípios basilares de uma OI, qual seja: o de sua autonomia. Apenas é notado que o conceito de autonomia não é estático. Existe uma grande variação possível entre os extremos de não possuir autonomia alguma ou possuir autonomia total e o posicionamento brasileiro é de manter o agrupamento com uma autonomia reduzida.

Esse estudo é situado, portanto, dentro do âmbito da integração internacional e seus conceitos correlatos, como o papel das organizações internacionais, tema esse que possui extrema relevância no cenário mundial atual. Não obstante, o trabalho também dialoga com a pesquisa nos campos de política externa brasileira e política internacional.

Ancorada pelo do método indutivo, a pesquisa utiliza os métodos de procedimento histórico e monográfico para o levantamento de dados. Para a elaboração desta monografia foram utilizadas obras de origem estrangeira, cuja tradução, em caráter não-oficial, é de responsabilidade do autor.

A justificativa dessa pesquisa se dá em diversas frentes. Primeiramente, os temas de integração regional e teoria geral das organizações internacionais são de extrema importância para o sistema internacional, bem como para as opções de política externa brasileira. O MERCOSUL nasce, segundo o próprio Tratado de Assunção, do desejo de seus membros de lograr uma adequada inserção internacional. Esse desejo está de acordo com os objetivos

brasileiros, não só nesse bloco, mas também nas já citadas CASA e UNASUL, ou seja, de se valer de uma organização internacional regional para atestar sua liderança no subcontinente e assim alçar patamares mais elevados no cenário mundial. Nesse sentido, avaliar o estado da arte no MERCOSUL, sua autonomia e a liderança brasileira dentro do bloco é extremamente pertinente para os estudos de relações internacionais.

Por fim, esta investigação dará suporte aos estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas sobre Integração Regional, Paz e Segurança Internacional (Eirenè), vinculado ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM PANORAMA CONCEITUAL

1.1 Considerações preliminares

O primeiro capítulo dessa monografia tem como objetivo preparar um guarda-chuva teórico-conceitual a ser utilizado como base nos próximos capítulos, principalmente com o objetivo de auxiliar na resposta da pergunta de pesquisa.

Nesse sentido, o capítulo é dividido em dois eixos principais. Primeiramente, as próximas páginas tratarão sobre o fenômeno das organizações internacionais, a teoria geral, seu histórico, seus diferentes conceitos e classificações, bem como tentar definir o conceito de autonomia, que é extremamente caro para o objetivo desse estudo. A proposta é expor essas questões para melhor compreender como se inserem as organizações regionais, como é o caso do MERCOSUL. Em seguida, no final do capítulo são apresentados os diversos conceitos que se relacionam com a ideia de integração regional, tomando o cuidado para não mimetizar teorias europeias para a realidade latino-americana. Nesse momento, o intuito é trazer a discussão ainda mais para o âmbito regional, para que seja cimentado o caminho para o segundo capítulo, que tratará sobre o redirecionamento brasileiro para a América do Sul.

1.2 Organizações de integração regional: histórico, conceitos, teorias e classificação

As organizações internacionais (OIs) não surgiram como resultado de um planejamento racional e pré-concebido pelos Estados, mas foram por estes criadas para atender às novas e crescentes necessidades e aos interesses diversos que acometeram a comunidade internacional (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 28). Esses fatores fizeram com que apresentassem extraordinário crescimento em número e em amplitude funcional e operativa, especialmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, mal podendo ser comparadas, em importância e estrutura, às precursoras instituições e uniões administrativas do final do século XIX (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 29).

Embora existam divergências conceituais e doutrinárias sobre suas prerrogativas, há um consenso (HERZ e HOFFMANN, 2004; CRETELLA, 2007) sobre a importância conquistada pelas organizações internacionais na condução das relações internacionais

contemporâneas. Numerosas – há mais de trezentas e cinquenta OIs, sendo uma centena de alcance universal – elas são igualmente insaciáveis, pois tendem a abarcar progressivamente temas que no passado faziam parte do domínio reservado dos Estados (CAMPOS, 2008, p. 12).

O tratado constitutivo (fonte de direito originário) e os textos normativos ou “legais”, adotados posteriormente (fonte de direito derivado), indicam o alcance e os limites da competência de cada organização internacional (DINH, 2003, p. 42). Por conseguinte, a análise jurídica constitui o primeiro e indispensável passo para apreender o alcance e os limites das OIs. Estes textos indicarão os motivos que levaram os Estados a criá-la; os objetivos perseguidos; os meios colocados a sua disposição; a repartição do poder de decisão entre os Estados; as obrigações financeiras, materiais e militares dos parceiros; os mecanismos para a eventual atualização do rol de direitos e obrigações; e, eventualmente, as sanções aplicadas aos membros infratores (DINH, 2003, p. 40).

Nesse sentido, uma breve retomada histórica de sua existência mostra validade. Para melhor entender a evolução das OIs, é interessante, conforme apontado por Cretella (2007, p. 23), dividir em três posições, agrupando os Estados por blocos, representando assim quase a totalidade dos Estados do globo e sua posição durante o século XX. Sendo: a) o dos Estados ocidentais — capitaneados pelos EUA, pelos países europeus do Oeste e pelo Japão, com os quais se alinharam Austrália, Nova Zelândia e a maior parte dos países da América Latina e da Ásia —, que constituíam a maioria na década de 1950; b) dos Estados do antigo bloco socialista, que gravitava em torno da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e que constituíam, sempre, minoria nas organizações internacionais, exceto, evidentemente, no Conselho para Assistência Mútua (COMECON), organização *intrabloco*; e c) o dos países em desenvolvimento, ou países menos desenvolvidos, que procuraram unir-se, defensivamente, em torno de um ideário de desenvolvimento econômico (CRETELLA, 2007, p. 25).

O primeiro grupo foi o responsável pela criação e desenvolvimento das chamadas organizações internacionais universais, cujo funcionamento reflete as concepções políticas e sociais dos Estados pertencentes a esse bloco (SEITENFUS, 2005, p. 47). Mesmo durante as décadas de 1960-70, quando ocorreu a descolonização de muitos países subdesenvolvidos da África e da Ásia e seu crescente acesso às organizações internacionais, eram os países ocidentais os que, por sua prevalência numérica, determinavam o sentido geral de atuação das organizações. Para a adoção de decisões, antes tomadas por maioria, passou-se à votação pelo

sistema de consenso, daí resultando clara limitação à atuação das organizações internacionais e restrição a seus poderes (TRINDADE, 2009, p. 36). Também ao tratar as questões de maior importância para a comunidade internacional apenas no interior de órgãos restritos ou mesmo fora das organizações, onde os países desenvolvidos predominam ou onde podem fazer valer seu direito de veto e até mesmo o direito de retirada. A ampliação do número de membros das organizações internacionais veio acompanhada do desenvolvimento de mecanismos que dificultam a adoção e a implementação das decisões (TRINDADE, 2009, p. 75). Em contrapartida, para compensar o crescente imobilismo das organizações internacionais universais, criaram-se organizações regionais — bem como blocos econômicos regionais — que visam a intensificar o esforço de cooperação, podendo ser citados os movimentos ocorridos na Europa Ocidental, que levaram ao estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia — CEE (depois Comunidade Europeia — CE e, finalmente, União Europeia — EU) e, também, do bloco econômico MERCOSUL, entre os países do Cone Sul das Américas (TRINDADE, 2009, p. 47).

A posição dos países socialistas evoluiu no sentido inverso ao da dinâmica exposta do grupo ocidental. Desde a década de 1950, uma vez que constituíam grupo minoritário de Estados, preferiam limitar o mandato e as funções das organizações internacionais — que encaravam com desconfiança — mas, depois da descolonização maciça que se produziu, logo seguida da criação de novos Estados, passaram a melhor aceitar a atuação das organizações internacionais, até mesmo porque nelas vislumbravam interessante arena para embates ideológicos, que lhes permitia levar a luta de classes à esfera internacional (CRETILLA, 2007, p. 50). Do ponto de vista regional, os Estados socialistas europeus buscaram, com o COMECON, integrar suas economias, mas o resultado que alcançaram depois de quase cinco décadas empalidece diante do obtido pelos países da Europa Ocidental, para dizer o mínimo (CRETILLA, 2007, p. 55).

O terceiro grupo, composto por países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, adotou, de início, em relação às organizações internacionais universais, atitude de confronto, no sentido de tentar promover mudanças nas estruturas hierarquizadas e estratificadas da sociedade internacional, e também alterações nas finalidades do Direito Internacional (SEITENFUS, 2005, p. 61). Buscavam, com base na maioria numérica de que dispunham, aumentar os poderes das organizações internacionais, ampliando as funções e capacidades destas, tarefa que não obteve o êxito desejado, pois o estágio organizativo em que se encontram os países desse bloco jamais permitiu que atingissem um nível de cooperação

institucionalizada dentro do grupo, em comparação com o conseguido pelo bloco dos Estados ocidentais, incomparavelmente mais elevado (SEITENFUS, 2005, p. 63).

Do ponto de vista sociológico, deve-se relembrar a pertinente observação de Paul Reuter (1999, p. 38), segundo o qual, desde o início de seu desenvolvimento histórico, as organizações internacionais parecem corresponder a duas necessidades bastante distintas: de um lado, a uma aspiração geral à paz e ao progresso mundiais, visando relações pacíficas e duradouras aos membros da sociedade internacional; de outro, ao atendimento de ampla gama de finalidades específicas e limitadas relativas a questões peculiares.

Dessa forma, uma verdadeira rede cooperativa institucionalizada cobriu a face do globo, os fundos marinhos e o espaço extra-atmosférico, abordando os mais variados temas de interesse coletivo. Assim, questões que sempre foram tratadas dentro do cerne da ação estatal, passam a ser objeto de consideração das instituições internacionais, tais como as que se referem à manutenção da paz e segurança internacionais, bem como às comunicações, migrações, saúde, trabalho, administração pública, além de temas transversais e difusos como os vinculados aos direitos humanos e ao meio ambiente¹. Nestas condições, as OIs podem ser definidas como sendo associações voluntárias de Estados² constituindo uma sociedade, criada por um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros³ (SISTE, 2008, p. 11).

Os motivos para um Estado participar de uma OI podem ser variados, mas pode se tratar de minimizar os custos e maximizar os resultados de seu relacionamento externo, que se tornou complexo e multifacetado (MONTGOMERY, 2008, p. 40). Para os Estados mais poderosos, elas constituem um inovador instrumento de ação externa através do qual se busca a eficácia que o bilateral não comporta, e, sobretudo, a legitimidade outorgada pelo coletivo (o caso do Brasil dentro do MERCOSUL pode se encaixar nesse contexto). Para os Estados

¹ Esta importância é perceptível no tratamento que ela recebe da mídia impressa internacional. Os mais importantes quotidianos voltados às questões mundiais reservam um lugar específico às notícias das OIs atribuindo a estas uma autonomia muitas vezes desmentida pela história.

² Em razão das características de seus sócios, as OIs são interestatais, pois a responsabilidade dos Estados encontra-se comprometida. Neste sentido, a intergovernamentalidade das OIs decorre da atuação dos Estados-membros.

³ O artigo 2, §6º, da Carta das Nações Unidas ressalta o voluntarismo desta participação pois a ONU não pode impor sua autoridade a um Estado que não a compõe, com a exceção notável das decisões envolvendo a paz e a segurança internacionais. Contudo, as regras e os princípios contidos em um tratado constitutivo de uma organização internacional com vocação universal podem adquirir, através do costume, valor para os Estados não membros. Nota-se que a própria denominação das OIs pode causar confusão: não se trata de instituições que congregam várias nações, mas exclusivamente Estados. Neste sentido, tais organizações não deveriam denominar-se internacionais, mas interestatais ou intergovernamentais, pois não somente outros atores menores ou fragmentários das relações internacionais podem alcançar tão somente o patamar de observadores jamais de membros plenos como também notamos que apesar da tendência histórica de justaposição entre nação e Estado há muitas nações sem Estado e vários Estados compostos de múltiplas nações.

mais débeis, sobretudo os países menos avançados, as OIs representam fator de sobrevivência e representatividade. Em definitivo, quanto maior for o peso do Estado, mais presente será a tendência de perceber a OI como um espaço suplementar de atuação de política externa, excluindo os constrangimentos do coletivo (MONTGOMERY, 2008, p. 42).

A importância das OIs no cenário internacional decorre, igualmente, da paciente construção de princípios e valores compartilhados de forma transnacional (LUPI, 2001, p. 39). Formalizadas através de tratados internacionais, certas OIs detêm instrumentos de controle tanto de sua aplicação quanto de sua eficácia. Elas contribuem para o processo de juridicização das relações internacionais, concedendo-lhe um maior grau de previsibilidade e, por conseguinte, de estabilidade (LUPI, 2001, p. 42). Neste sentido, as OIs não se opõem aos Estados, constituindo, na verdade, um instrumento complementar indispensável às ações estatais.

Contudo, é permanente a tensão entre criatura e criador, entre OI e Estado. As OIs tentam se desvencilhar dos limites impostos pelos Estados-membros – fundadores ou associados – que figuram em seu tratado constitutivo e nos documentos subsequentes (SILVA, 1999, p. 91). Trata-se de luta incessante em busca de maior autonomia. Há, inclusive, raras OIs que conseguiram obter dos Estados-membros tradicionais prerrogativas de Estado, como o caso das OIs que adotaram o modelo supranacional cujo exemplo mais avançado é a União Europeia (REZEK, 2010, p. 123). No entanto, a quase totalidade dos Estados reluta em delegar competências e prefere fazer com que as OIs permaneçam como simples organizações intergovernamentais, cujas decisões são tomadas por consenso ou por maioria qualificada. Essa questão tem importância fundamental na hipótese defendida nessa monografia e será retomada na conclusão do trabalho.

Conforme aponta Paul Reuter (1999, p. 109): “o termo ‘organização internacional’, conforme empregado depois da metade do século XIX, tem por finalidade indicar a situação na qual as nações têm, entre elas, relações ordenadas”. Segundo explica Charles Dupuis (1921), “desde o Império Romano até nossos dias, a Europa, inicialmente, depois o Mundo, oscilaram entre a organização internacional e a anarquia”. A doutrina jurídica, ao procurar conceituar organização internacional, inclina-se a aceitar aquela proposta exposta durante os trabalhos preparatórios de codificação do Direito dos Tratados, empreendida pela Comissão de Direito Internacional — CDI (SEITENFUS, 2005, p. 59) da ONU, que definiu organização internacional como “uma associação de Estados estabelecida por meio de tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, possuindo personalidade jurídica distinta da dos

Estados-Membros” (C OMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DA ONU, 2003). Nota-se que, por essa definição, exclui-se o BENELUX e também a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa — OSCE, as quais não preenchem o requisito de possuir personalidade jurídica internacional e por isso Dihn (2003, p. 34) critica essa definição por ser “extremamente ‘doutrinária’ e extremamente reducionista sobre as diferenças constantes presentes na prática internacional, não refletindo assim a realidade concreta”, mesmo que ele próprio conceda que esta não deva ser descartada, pois a considera como a única satisfatória do ponto de vista teórico.

Angelo Piero Sereni (1943, p. 150) contribui para o debate ao defender que OI é uma:

“associação voluntária de sujeitos de direito internacional constituída por atos internacionais e disciplinada nas relações entre as partes por normas de Direito Internacional, que se concretiza em um ente de caráter estável, munido de um ordenamento jurídico interno próprio e dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos”.

Alguns tratados internacionais definem organização internacional. Tal é o caso da Convenção de Viena sobre a Representação de Estados em suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal, de 1975, para a qual: “a expressão organização internacional deve ser entendida como uma associação de Estados constituída por um tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, e possuindo uma personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros” (Artigo 1.a).

Por fim, Díez de Velasco (2007, p. 43) apresenta de maneira concisa o conceito de OI que pode ser tomado, sendo elas:

“associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregadas de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros”.

As OI são atores secundários das relações internacionais (SILVA, 2013, p. 17). Contrariamente aos Estados, sua existência vincula-se à vontade de terceiros, ou seja, dos próprios Estados. Seus eventuais poderes foram obtidos por delegação e eles somente podem ser exercidos quando imprescindíveis à consecução dos objetivos estabelecidos no tratado constitutivo. Há, todavia, a teoria dos poderes implícitos das OI (NANCLARES e ESCUDERO, 2000, p. 17), que defende a ideia da extensão de suas competências, desde que

dita ampliação mostre-se imprescindível à consecução dos objetivos fixados em seu tratado constitutivo.

Como decorre de sua denominação, o tratado constitutivo é um acordo, firmado por dois ou mais Estados, que obedece a normas oriundas do Direito dos Tratados, em particular da Convenção de Viena, ao qual é acrescido um elemento singular, qual seja, a criação de um novo sujeito de Direito Internacional dotado de personalidade jurídica específica (ACCIOLY, CASELLA e SILVA, 2011, p. 171). Percebe-se, desde logo, a natureza dupla da organização internacional: resulta de um tratado, mas seu objeto é original, pois este é a “constituição” da entidade. E, sendo um tratado, deve sujeitar-se ao Direito que regulamenta a todas, ou seja, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, cujo Artigo 5 estabelece que esta se aplica a “todo tratado que seja o ato constitutivo de uma organização internacional”, mas “sem prejuízo das regras pertinentes da organização”, de onde deflui seu caráter supletivo. Mais precisamente, pode-se dizer que esses tratados impõem um mínimo de derrogações do Direito Internacional geral (ACCIOLY, CASELLA e SILVA, 2011, p 198).

A evolução das OI consolida três de suas principais características, quais sejam, seu caráter multilateral, sua permanência e sua institucionalização (CAMPOS, 2008, p. 27). O caráter multilateral das OIs apresenta-se pelo seu alcance regional ou universal. Mais do que os objetivos e princípios, a diferença entre as duas formas é encontrada na composição dos sócios. As OIs regionais pertencem a um espaço físico delimitado, onde a contiguidade geográfica é uma das principais, mas nem sempre a decisiva, características. Ao contrário, as OIs de cunho universal não fazem discriminação de origem, de natureza política ou de localização dos parceiros. As relações entre as organizações regionais e as universais são estabelecidas nos tratados constitutivos (CAMPOS, 2008, p. 139). Os compromissos assumidos pelos Estados em âmbito regional não podem ser incompatíveis com os firmados na organização universal⁴.

A permanência da OIs manifesta-se pelo fato que ela foi criada com o objetivo de durar indefinidamente. Isto não pressupõe que ela seja eterna, pois muitas já desapareceram; ou ainda que os Estados-membros não possam desobrigar-se e dela retirar-se, após cumprir o rito previsto no tratado constitutivo (CAMPOS, 2008, p. 147). A duração por tempo

⁴ A Carta das Nações Unidas (art. 52) mesmo reconhecendo que “nada na presente Carta impede a existência de acordos ou entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional” enfatiza que tal liberalidade pressupõe que “tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas”. O artigo 136 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhece a primazia da organização universal ao definir que “nenhuma das estipulações desta Carta se interpretará no sentido de prejudicar os direitos e obrigações dos Estados-membros, de acordo com a Carta das Nações Unidas”.

indeterminado prende-se à ausência de qualquer limite temporal estabelecido no ato constitutivo. Ainda que este contenha a previsão, de forma explícita, de sua própria reforma, fica excluída, desde logo, sua extinção⁵.

A institucionalização das OIs é tema controverso em razão da natureza da realidade internacional, cuja essência consiste no sistema relacional entre os Estados; isto é, uma intrincada rede de relações bilaterais (RIDRUEJO, 1999, p. 89). Com o surgimento das OIs, o sistema relacional não desapareceu, na medida em que, até o momento, as relações no âmbito das organizações não atingiram um grau que pudesse vir a substituí-lo.

A mais simplista e primária forma de institucionalização consiste em compor um restrito secretariado administrativo sob a responsabilidade, por vezes rotativa, de um dos sócios. A mais complexa e avançada se reflete na delegação de competência e poderes dos Estados-membros para um órgão supranacional, capacitado a impor certas decisões e controlar sua forma de aplicação (SMOUTS, 2004, p. 178). Entre os dois extremos há uma imensa gama de situações nas quais as OIs detém maior ou menor grau de autonomia.

Decorrem da institucionalização das OI três importantes mudanças nas relações internacionais (CRETELLA, 2007, p. 162). Em primeiro lugar, surge uma maior previsibilidade de situações que outrora eram enfrentadas coletivamente apenas quando os interessados buscavam auxílio ou atuavam em defesa própria. A organização internacional, em seus tratados, prevê fatos e condutas que poderão vir a materializar-se na realidade, e atribui-lhes consequências, inclusive sanções internacionais. Cria-se, assim, um espaço institucional de solução de conflitos e de relacionamento interestatal⁶.

Em seguida, apesar do crescimento incessante do número e do alcance das OIs, os Estados mantêm plena autonomia de vontade (CRETELLA, 2007, p. 170). Ou seja, eles as criam ou a elas aderem de maneira voluntária. O desejo manifesto por um Estado de integrar uma OI constitui condição *sine qua non* de sua participação. Ou seja, os Estados não são obrigados a fazê-lo, mas uma vez aceito o seu ingresso, comprometem-se tanto quanto aqueles que as criaram. Tal conclusão resulta na impossibilidade da OI de impor uma decisão a um Estado que dela não faz parte, com exceção do poder que detém o Conselho de Segurança, reconhecido por parecer da Corte Internacional de Justiça, de constranger Estados

⁵ Além disso, o caráter permanente das Organizações Internacionais se expressa pela criação de um Secretariado, com sede fixa, dotada de personalidade jurídica internacional. Seus funcionários não perdem a nacionalidade original, mas no exercício de suas obrigações funcionais, dispõem de poderes e documentos legais fornecidos pela organização internacional.

⁶ “A organização internacional tende a corrigir o caráter facultativo dos procedimentos políticos e jurisdicionais, colocando a sua disposição instâncias pré-instituídas”, in DUPUY, R.-J., *Le droit international*, Paris, PUF, 1993, p.115.

não membros da Organização das Nações Unidas (ONU) a acatar decisões que objetivam a manutenção da paz e da segurança internacionais (CRETELLA, 2007, p. 174).

O amplo e disparate leque das OIs obriga a estabelecer princípios que as identifiquem. Diversas formas de classificação têm sido propostas para as organizações internacionais, segundo critérios igualmente variados, embora essas classificações e subclassificações não devam ser entendidas de modo rígido, já que muitas organizações internacionais podem enquadrar-se em mais de uma categoria.

Pelo primeiro critério (CRETELLA, 2007, p. 82), o da extensão do campo de atividade, as organizações internacionais dividem-se em organizações de vocação geral (algumas delas universais, como a antiga Sociedade das Nações e a ONU, outras regionais, como a Organização dos Estados Americanos — OEA e a Organização da Unidade Africana — OUA), e outras, ainda, organizações de vocação especial (ou organizações especiais), podendo estas últimas ser de natureza econômica ou financeira, como o FMI e o Banco Mundial; sociais e humanitárias, como a OMS e a OIT; técnicas, como a Agência Internacional para a Energia Atômica — AIEA e a EURATOM; políticas e militares, como o Conselho da Europa e a Organização do Tratado do Atlântico Norte — OTAN.

O segundo critério (CRETELLA, 2007, p. 85) leva em conta a extensão da função que lhes é cometida pelo tratado constitutivo, dividindo-as em organizações de cooperação (ou de coordenação) e organizações de integração (ou de unificação). Estas últimas são mais raras na atual sociedade internacional. Entre as primeiras encontram-se entidades como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial da Saúde; entre as últimas, a Caribbean Community — CARICOM e o MERCOSUL, ainda no estágio de uma atribulada zona de livre comércio. Díez de Velasco (2007, p. 48) discorda dessa classificação ao apontar que o MERCOSUL seria uma OI de cooperação preferencialmente econômica.

O terceiro critério (CRETELLA, 2007, p. 89) pretende dividir as organizações internacionais em independentes e dependentes, segundo estejam sujeitas somente ao Direito Internacional ou disciplinadas tanto pelo Direito das Gentes quanto por alguma ordem jurídica nacional, ao mesmo tempo. No primeiro grupo situam-se algumas importantes organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), mas é preciso mencionar outras igualmente importantes do segundo grupo, dentre elas a União Postal Universal.

Um quarto critério (CRETELLA, 2007, p. 93), denominado de participação, distingue as organizações em universais — que se propõem a objetivos de cooperação entre todos os Estados da comunidade internacional (ao menos em tese, pois de nenhuma organização fazem

parte, atualmente, todos os Estados existentes, fazendo da universalidade algo ideal, não real) — e restritas (ou fechadas), que pretendem realizar tarefas de cooperação entre um número limitado de países. As primeiras são informadas pelo princípio da inclusão; as segundas, pelo princípio da exclusão. Em geral, mesmo às organizações universais (mais apropriadamente denominadas organizações de vocação universal) somente têm acesso novos membros mediante processo prévio de aprovação por parte dos Estados já associados.

O quinto critério de classificação (CRETILLA, 2007, p. 102) das organizações encontrado na doutrina é o dos métodos de cooperação, subdividindo-se as entidades em quatro espécies: de controle, de coordenação, de integração e operacionais. As organizações de controle têm por finalidade principal ou única a supervisão do cumprimento de tratados internacionais, estando autorizadas a lançar mão de diversos procedimentos para executar suas funções, tais como o recebimento e a análise de documentos e informações dos Estados-partes na convenção, organização de audiências públicas de debates, inspeções de campo para averiguar a existência de violações, imposição de advertências e outras sanções. O principal exemplo desse topo é a Agência Internacional para a Energia Atômica — AIEA.

As organizações de coordenação incumbem-se de orientar e harmonizar o comportamento dos Estados-membros para atingir os objetivos de interesse comum, cuidando da disseminação de informações, da instituição de procedimentos de consultas e/ou de negociações, os quais podem, eventualmente, culminar com a adoção de resoluções (na forma de recomendações, juridicamente não vinculantes, mas de caráter exortativo) ou com a conclusão de novos acordos (MONTGOMERY, 2008, p. 45).

Organizações de integração são aquelas cujos órgãos recebem dos Estados-membros autoridade para desempenhar funções tradicionalmente situadas na esfera de competências dos Estados, em virtude de sua soberania, de cujo exercício estes abdicam. É, em parte, o caso da ONU, a qual, mediante decisão do Conselho de Segurança, pode adotar medidas militares contra Estados que tiverem recorrido à ameaça ou ao uso de força armada, contrariando os princípios da Carta, embora, na prática internacional posterior a 1945, tenha sido invocado algumas vezes o direito à legítima defesa como justificativa para atos de força que não constituem reação a ataques armados (SILVA, 1999, p. 38).

Organizações operacionais são aquelas que atuam elas mesmas no campo internacional, por meios próprios ou por meios colocados à disposição pelos Estados-membros, cabendo as decisões apenas às próprias organizações (SISTE, 2008, p. 59). As

organizações financeiras internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, podem ser incluídas nessa categoria.

Um sexto critério de classificação (CRETELLA, 2007, p. 107) reparte as organizações, segundo sua natureza, em organizações internacionais de natureza política e de natureza técnica. As primeiras têm como principal finalidade a manutenção da paz e da segurança mundiais ou regionais, tais como a ONU e a OEA, respectivamente. Já as organizações internacionais de natureza técnica são as que têm por finalidade promover a cooperação internacional em campos especializados, como a OMS (CRETELLA, 2007, p. 108).

O sétimo critério de classificação é bastante recente e ainda sujeito a discussões (CRETELLA, 2007, p. 114) que é o que diferencia as organizações tradicionais das supranacionais. Por tradicionais, designam-se as organizações estabelecidas por um tratado constitutivo firmado por Estados, que ainda retêm algum tipo de poder de decisão sobre estas, bem como as financiam. Além disso, as decisões tomadas pela organização ou por seus membros não são imediatamente auto-aplicáveis nos espaços jurídicos nacionais, dependendo, para integrar o Direito interno, de alguma espécie de procedimento legislativo, segundo as leis de cada país. Por supranacionais, designa-se um tipo de organização criada quando existe grau mais elevado de integração econômica e política entre os Estados, podendo-se afirmar que a transferência de soberania dos Estados-membros ao nível internacional é bastante mais acentuada nas segundas, manifestando-se pela extensão e pela natureza dos poderes delegados (DIHN, 2003, p. 72). As únicas organizações internacionais ora existentes que podem ser enquadradas na categoria supranacional, isto é, que atende simultaneamente aos seis critérios enunciados, são as Europeias (CRETELLA, 2007, p. 119).

Uma derradeira classificação (CELLI JUNIOR, 2008, p. 105) que demonstra grande utilidade para esse trabalho e se mostra reveladora das verdadeiras intenções dos Estados-membros decorre da estrutura de poder adotada pela OI. A identificação da repartição do poder entre os parceiros – incontornável instrumento que desvenda a alma da OI – manifesta-se de maneira objetiva no processo de tomada de decisões. Este pode ser considerado como a alma da organização (CELLI JUNIOR, 2008, p. 120). As regras dividem-se entre aquelas que impõe a unanimidade para que um organismo tome uma decisão e as que estabelecem diferentes tipos de maioria como quorum para definir o resultado das votações.

Há uma estreita relação entre, de um lado, a politização ou a tecnicidade dos objetivos perseguidos pela OI e, de outro, o grau de democracia de seu processo decisório. Trata-se de uma aparente evidência a ser, entretanto, enfatizada. Quanto mais a natureza da OI for

marcada por questões políticas, estratégicas e diplomáticas, mais ela se afastará do voto universal (TRINDADE, 2009, p. 145). Inclusive no interior das organizações, os órgãos podem dotar-se de diferentes modelos de tomada de decisão segundo o assunto a ser enfrentado. Assim, por exemplo, ao contrário da Assembleia Geral (AG/ONU), o Conselho de Segurança (CSNU) diferencia o peso do voto entre membros permanentes e não permanentes.

O princípio da unanimidade, extremamente respeitosa à soberania dos Estados (DIEZ de VELASCO, 2007, p. 109) apresenta uma grande vantagem e um nítido inconveniente. Como afirma Cretella (2007, p. 160), a primeira vincula-se à legitimidade da decisão, que garante boas possibilidades de eficácia na medida em que inexistente, presumidamente, oposição ou obstáculo à execução daquilo que foi unanimemente decidido. O grande inconveniente atine à extraordinária dificuldade em alcançar a unanimidade, que implica em propalada paralisia ou lentidão das instituições internacionais, como aconteceu com a Liga das Nações, já que a unanimidade ocupava um lugar central nos procedimentos dessa (DIEZ de VELASCO, 2007, p. 109).

A unanimidade formal, por sua vez, tem como objetivo impedir a paralisia que poderia decorrer da abstenção reiterada por parte de alguns membros. Trata-se da busca do chamado consenso, que pode ser definido como a ausência de objeção (CELLI JUNIOR, 2008, p. 89). Ao contrário da unanimidade *stricto sensu*, que exige votação, o consenso é uma espécie de não-voto, que assegura a definição de um texto ou de outra espécie de manifestação de vontade que contemple a ausência de uma contrariedade expressa por um dos signatários (CELLI JUNIOR, 2008, p. 89).

O sistema de decisão por maioria pode ser quantitativo, qualitativo ou misto. A maioria quantitativa, clássica nas OIs (CAMPOS, 2008, p. 34), considera cada Estado como um voto. Nestas circunstâncias, pode estipular diversos quóruns, seja a chamada maioria simples, de 50% mais um dos membros, ou a qualificada, de dois terços ou três quartos. Obviamente, a OI pode prever diferentes quóruns para cada tipo de tema a ser enfrentado. A maioria qualitativa diferencia os membros, segundo critérios próprios a cada organização internacional. Trata-se do denominado voto ponderado. Atribui-se a cada Estado-membro um determinado coeficiente a ser computado quando do escrutínio (CAMPOS, 2008, p. 36). Há critérios como a população, o PIB e a disponibilidade de forças armadas. O grau de interesse de cada um pode ser um critério de ponderação. Nos organismos de harmonização, cooperação e financiamento econômico, por exemplo, introduziu-se o voto ponderado calculado com base nas cotas de cada país membro (CAMPOS, 2008, p. 36).

O século que findou deve ser considerado como o século das organizações internacionais, que aportam métodos decisórios distintos e incluem a totalidade dos Estados no jogo internacional, provocando uma verdadeira revolução conceitual e prática no sistema das relações internacionais (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 9). Com a introdução da diplomacia parlamentar, ficou afastada a possibilidade de voto, cláusula ou reserva secretos, antes considerados como causas da eclosão de conflitos bélicos. Cada Estado manifesta abertamente a sua posição. A publicidade dos debates, além de conceder transparência e respeito a posições diferenciadas, permite que o próprio processo decisório sofra a influência que a opinião pública nacional exerce sobre seus delegados, revelando a possibilidade de afirmar-se uma opinião pública internacional (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 11)⁷.

Tanto o processo institucional que se acaba de retratar, quanto o processo efetivo de tomada de decisões nas OIs, desenrolam-se tendo como pano de fundo o movimento de poder de certos Estados. Um Estado não consegue exercer poder somente através de meios materiais, financeiros e tecnológicos. É imprescindível que ele atue igualmente no campo dos valores, ou seja, no plano da ideologia, e esse é mais um fator do porquê as OIs representam legitimidade dos atores mais poderosos. Essa ideia é extremamente cara para essa monografia, pois tem relação direta com a visão que o Brasil e as atitudes do país em relação ao MERCOSUL, que será analisada no terceiro capítulo.

Findada⁸ essa parte do estudo sobre as organizações internacionais, faz-se necessário direcionar uma abordagem mais direta para os princípios das OIs, em especial para a ideia de autonomia da organização, pois esse princípio tem grande relevância com o tema da monografia.

⁷ Aqui se destaca a exceção do Conselho de Segurança da ONU que se blinda ao fechar algumas de suas conferências.

⁸ Antes de finalizar a discussão sobre OIs, faz-se necessário destacar a situação das organizações não governamentais, pois as mesmas adquiriram importância cada vez mais significativa com o passar dos anos. Distinguem-se, habitualmente, as organizações internacionais governamentais das não governamentais — ONGs, pois, como afirma Dihn (2003, p. 40) estas últimas são criadas por meio de um ato de Direito Privado, estando submetidas à lei de determinado Estado, do território onde se encontram ou onde têm sede. As ONGs internacionais são compostas, em geral, por membros de diferentes nacionalidades, perseguem fins não lucrativos (a maioria deles de cunho humanitário) e desenvolvem atividades internacionais, participando inclusive de conferências multilaterais (DIHN, 2003, p. 42). O Artigo 2.1, alínea i, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, cuja finalidade é estabelecer os limites de aplicação daquele tratado, estabelece a igualdade entre as expressões “organização internacional” e “organização intergovernamental”, o que, se permite distinguir “organização internacional” de “organização não governamental” (ONG), estas últimas entidades de caráter privado, sempre sujeitas a determinada lei nacional, se revela claramente insuficiente para definir “organização internacional” (REUTER, 1999, p. 175). É certo que muitas ONGs desempenham verdadeira “missão de serviço público internacional”, razão pela qual se lhes é reconhecido um conjunto de prerrogativas e de privilégios concedidos aos Estados, como o status de observador conferido ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha — CICV, e que concluiu um acordo de sede com a Suíça em 1993, o qual apresenta grande similaridade com acordos equivalentes firmados com organizações intergovernamentais (REUTER, 1999, p. 179).

1.3 Autonomia como princípio de uma Organização Internacional

Manuel Diez de Velasco (2007, p. 43) destaca que existem quatro características principais que diferenciam as organizações internacionais de outras entidades afins. Seriam elas: uma composição essencialmente interestatal, uma base jurídica geralmente convencional, uma estrutura orgânica permanente e independente e, finalmente, uma autonomia jurídica. Enquanto os dois primeiros conceitos não possuem importância destacada no estudo realizado aqui, os dois últimos são essenciais para análise a ser elaborada no terceiro capítulo.

Segundo o autor, toda organização internacional possui uma estrutura institucional formada por diversos órgãos permanentes. Estes órgãos são distintos e independentes em relação aos Estados-membros (como pode ser verificado no artigo 7 da Carta da ONU) e estão encarregados de administrar os interesses coletivos. Essa ideia possui relação com a burocratização de Weber. Velasco destaca ainda que as OIs se caracterizam por possuir uma personalidade jurídica distinta da dos seus Estados-membros. Essa distinção é necessária para o cumprimento dos fins para que as OIs foram criadas e, mesmo que as ações de uma organização sejam influenciadas pela presença de Estados-membros em seu seio, elas são sim capazes de elaborar e manifestar uma vontade autônoma nos âmbitos em que gozam competências, de forma que as decisões tomadas pelas organizações serão de responsabilidade das mesmas, e não dos Estados que a formam (DIEZ de VELASCO, 2007, p. 47).

Dessa forma, o conceito de autonomia apresenta relação com diversas características de uma OI. Dois desses atributos já foram destacados por Diez de Velasco, quais sejam: em primeiro lugar, a existência de uma personalidade jurídica própria permite, juridicamente, que a organização tenha uma voz distinta no cenário internacional e a existência de órgãos permanentes e independentes, que possui relação com o funcionamento diário da organização. Essas duas ideias de formas de autonomia podem ser divididas em dois principais eixos: autonomia através da independência política e autonomia através da independência institucional. Esses conceitos, assim como outros, serão tratados nas próximas páginas.

Muitos acadêmicos (HAWKINS et al. 2006; POLLACK, 2003; NIELSON e TIERNEY, 2003; MAJONE, 2001) tem se focado indiretamente no estudo da independência

institucional e seus conceitos correlatos, aplicando o princípio do principal-agente⁹ para investigar sob quais condições os Estados delegam autoridade para OIs. Em alguns casos, esses agentes possuem significativo grau de autonomia e discernimento e podem se engajar em ações que não foram previstas pelos seus Estados criadores. Isso remete à ideia de *spillover*, pois ao longo do processo mais áreas são abraçadas pela cooperação. Vaubel, por outro lado, aponta o papel da burocracia das OIs, pois para servir seus próprios interesses e para aumentar seu poder, burocracias internacionais, como qualquer outra, lutam “para maximizar seu orçamento, seu *staff* e sua independência” (1996, p. 195, tradução livre). Apropriando-se do institucionalismo sociológico, Michael Barnett e Martha Finnemore (2004, p. 12) vão adiante, argumentando que OIs podem se tornar uma arena autônoma de autoridade pelo fato de suas burocracias possuírem autoridade legitimada e controle sobre *expertise*.

Retornando à teoria do principal-agente, Giandomenico Majone (2001, p. 22) aplicando essa ideia para instituições da União Europeia, notou que a independência de um agente deve ser vista em função da sua autonomia, mas também em função de suas preferências (essa ideia pode ser vista também em Thompson, 2006). Para ser totalmente independente, um agente precisa ter preferências distintas do seu “principal”. Ao analisar cortes e tribunais internacionais, Keohane, Moravcsik e Slaughter (2000, p. 459) concluíram que independência mede “em que medida a adjudicação de autonomia é realizada de maneira imparcial no que diz respeito aos interesses estatais”. Como um princípio geral, então, um ator independente tem interesses que são imparciais no que diz respeito a outros atores políticos. Essa noção de imparcialidade é mais um elemento chave na autonomia de uma OI.

Kenneth Abbott e Duncan Snidal (2000, p. 9), definem independência como “ter autoridade para agir com certo grau de autonomia”. Isso está de acordo com Robert Dahl (1982, p. 16) quando ele afirma que ser independente “num sentido político, é não estar sob o controle de outro”, estado que ele caracteriza como autônomo. Barnett e Finnemore (2004) oferecem um conceito similar de autonomia no contexto das organizações internacionais, que para eles seria entendida como independência em relação aos Estados. De maneira geral, dessa forma, para uma organização internacional, independência é a habilidade de operar de uma maneira isolada da influência de outros atores políticos internacionais – especialmente isolada da influência de Estados. Sendo assim, autonomia é o elemento chave na conceituação de independência política.

⁹ Também conhecido como dilema da agência, este princípio trata das dificuldades que podem surgir em condições de informação assimétrica, e se caracteriza quando uma pessoa ou entidade (o agente) é capaz de fazer decisões que impactam outra pessoa ou entidade (o principal).

A ideia de autonomia, nesse contexto, reflete independência política da organização quando chega o momento de tomar suas próprias decisões. No seio da ideia de autonomia se encontram as diferentes ideias de relacionamentos possíveis entre a organização e seus membros – por exemplo, controle, subordinação e parceria. Dessa forma, Abbott e Snidal (2000, p. 13) afirmam que autonomia é vista como a impermeabilidade do processo de decisão da OI. Esse aspecto, o qual os autores se referem como *volonté distincte*, é normalmente considerado junto com a questão da personalidade legal. Isso remete à ideia de que a habilidade de agir e falar autonomamente no cenário internacional é um elemento constitutivo da personalidade legal das organizações internacionais.

Entretanto, julgar autonomia como restrita apenas à independência política da OI seria extremamente simplificado. De fato, autonomia pode se referir também ao nível de independência institucional possuído pela organização: ou seja, à impermeabilidade da OI em relação à interferência institucional externa (WELLENS, 2002, p. 26). Autonomia como independência institucional, segundo Wellens, também se concerne à habilidade da OI em se comportar como um membro independente da comunidade internacional. Independência institucional é então o que reforça a habilidade da organização para conseguir executar suas funções autonomamente sem ser submetida a constrangimentos impostos pela comunidade internacional.

Independência institucional é uma condição necessária para a identidade das OIs – especialmente as regionais –, pois sua *raison d'être* se encontra na criação de um regime separado do direito internacional¹⁰. Estabelecer um regime separado dedicado ao cumprimento de certos objetivos que servem a interesses (e ideais) particulares de certos membros naturalmente requer um significativo grau de autonomia em relação à ordem internacional como um todo (VAUBEL, 1991, p. 31). Entretanto, a extensão da autonomia institucional de uma OI permanece objeto de muita controvérsia. De fato, enquanto alguns¹¹ argumentam que a ordem legal de uma OI é necessariamente inserida na ordem legal internacional outros (BROLMANN, 2007 e SHERMERS e BLOKKER, 2003) defendem que existe (ou deveria existir) a impermeabilidade total da OI em relação ao direito internacional. A despeito da ausência de consenso nesse sentido, é indiscutível para ambas as partes que algum grau de autonomia constitui um princípio essencial para a ação de uma organização.

¹⁰ Por exemplo, na criação de zonas comerciais preferenciais com tarifas diferenciadas entre aquelas praticadas com outras nações da Organização Mundial do Comércio.

¹¹ A Corte Internacional de Justiça aponta nessa direção, como pode ser verificado na “Interpretação do Acordo de 25 de março de 1951 entre a OMC e o Egito”.

A independência política (vontade distinta) da organização, ou seja, a habilidade da OI de tomar decisões de maneira independente, é um conceito multifacetado que levanta a questão da interação entre a organização e os Estados membros agindo em vários níveis: como criadores da organização ou como Estados-membros *per se* (WHITE, 2008, p. 182). Um exemplo dessa interação contínua é percebida na habilidade que um sujeito legal possui de se “auto-terminar”. Nesse sentido, esse “direito de morrer” representa a mais absoluta forma de vontade distinta. Se OIs fossem entidades completamente autônomas, elas seriam capazes de se autodissolver. Isso não é factível, pois seria impossível uma OI terminar o seu tratado constituinte tendo em vista que ela não é parte do mesmo.

Diante da questão da autonomia de uma organização perante o sistema internacional, pode-se levar em conta o outro lado dessa situação. A percepção de autonomia da OI leva o sistema a naturalmente atribuir mais credibilidade à OI. Nesse sentido, a interpretação de alguns autores (D’ASPREMONT, 2007, p. 5) e defendida aqui é que, no contexto da responsabilidade internacional, a ideia de autonomia de uma OI pode ser usada para esconder o controle efetivo que um (ou mais) Estado-membro(s) continuamente exerce sobre a organização.

Não é contestada aqui a importância da responsabilidade internacional de uma OI e nem que essa importância seja consequência da personalidade legal adquirida, pois assim que a entidade passa a ser portadora de direitos, ela também possui seus deveres e pode ser responsabilizada internacionalmente¹². Apenas é apontado como essa responsabilidade internacional de uma OI pode ser manipulada por um Estado-membro para representar seus interesses particulares. Nesse sentido, tanto a Comissão de Direito Internacional¹³ quanto o *Institut de Droit International*¹⁴ concordam que Estados-membros não possuem responsabilidade por atos errados de suas organizações. A única exceção seriam as organizações que são meras “associações de Estados” e que não possuam personalidade legal própria.

É verdade dizer que Estados necessariamente exercem alguma forma de controle sobre o processo de decisão de uma OI (WELLENS 2002, p. 25). Com a exceção de algumas OIs extremamente integradas – como as europeias – todas as decisões adotadas por uma

¹² O caso da responsabilização internacional pela Guerra do Afeganistão atribuída à Organização do Tratado do Atlântico Norte é um exemplo disso.

¹³ Ver o Quarto Relato do Relator Especial sobre Organizações Internacionais de 2006 da Comissão de Direito Internacional.

¹⁴ Ver a resolução de 1995 do Instituto sobre “Consequências legais para Estados-Membros do não cumprimento das obrigações das Organizações Internacionais para terceiras partes”.

organização internacional exige o apoio de todos ou alguns Estados-membros. O controle realizado por Estados-membros pode, entretanto, tornar-se problemático se esse controle diminuir crucialmente a autonomia da organização. Pode ser argumentado que quando Estados-membros efetivamente e esmagadoramente controlam o processo decisório de uma OI, a personalidade jurídica da organização não poderia mais ser considerada um escudo cujo Estados-parte possam utilizar para escapar da responsabilidade internacional que eles receberiam se eles mesmos fossem o autor da ação contestada (D'ASPREMONT, 2007, p. 99). Essa ideia encontra ressonância no *Institut de droit international* que reconheceu um abuso da personalidade jurídica de OIs no seu curso de ação. Isso levou o *Institut* a afirmar que “um Estado-membro pode ter responsabilidade com uma terceira parte se a organização internacional agir como um agente do Estado¹⁵”.

Para entender como OIs podem se tornar autoridades autônomas é possível direcionar a análise para Weber e seu clássico estudo da burocratização. Para Weber (1978, p. 215), burocracias são corretamente consideradas uma grande conquista, pois elas proporcionam a estrutura para as interações sociais que podem responder às crescentes demandas técnicas do cenário internacional dos dias de hoje que, segundo o autor, é estável, previsível e não violento. A burocracia exemplifica como a racionalidade e a tecnicidade são superiores às antigas formas de negociações em meio a anarquia porque elas trazem precisão, conhecimento e continuidade para resolver questões crescentemente mais complexas (WEBER, 1978, p. 220). Mas a elaboração dessas burocracias, de acordo com Weber, traz um risco, pois burocracias são entidades políticas que podem se tornar autônomas em relação a seus criadores e podem acabar por dominar a sociedade que elas foram criadas para servir. Isso explica porque em diversas OIs do sistema internacional, há uma escolha racional por um baixo nível institucional e reduzida burocracia. Exemplos de como uma OI se tornam autônomas por causa do seu corpo técnico e sua burocratização não são difíceis de encontrar. Barnett e Finnemore (1999, p. 718) argumentam que *peacekeepers* da ONU, por exemplo, adquirem parte de sua autonomia através da alegação que eles são agentes independentes, objetivos e neutros, advindos de uma estrutura institucional burocratizada e que estão apenas implementando as resoluções do Conselho de Segurança. Como consequência, esses atores gastam demasiada energia para manter a imagem de que os mesmos não são instrumentos de nenhuma grande potência.

¹⁵ Artigo quinto da resolução de 1995 citada acima.

Um dos problemas da conceituação de autonomia no contexto de uma OI é que se torna difícil diferenciar os vários níveis que uma organização pode possuir. Como resultado, autonomia se manteve largamente como um conceito estático, como um caso que uma instituição se diferencia entre possuir ou não autonomia, ignorando tudo que há entre os dois extremos, tendo em vista que abordar de fato os níveis possíveis de autonomia de uma OI é uma tarefa extremamente complexa (D'ASPREMONT, 2010, p. 10). A complexidade se apresenta na complicação em entender o papel ambíguo desempenhado por Estados dentro do âmbito da organização. Sendo eles os criadores da OI, eles são também membros e agentes da organização (SHERMERS e BLOKKER, 2003, p. 35). Em função disso, é difícil avaliar em que medida um determinado Estado que intervém no processo de tomada de decisão o faz na sua capacidade como Estado individual (promovendo sua própria agenda) ou o faz na sua capacidade como membro da organização (e nesse sentido promovendo a agenda da organização). Essas incertezas demonstram como é complicado determinar o grau de autonomia que a organização possui. O conceito de autonomia de uma organização internacional pode ser visto então como um receptáculo de todas as contradições internas dos projetos políticos e estruturas institucionais de uma OI, que dependem muito do contínuo suporte que os Estados-membros estão dispostos a empenhar.

Finalizando o estudo sobre as OIs, faz-se necessário lembrar que elas se encontram dentro de um contexto maior, qual seja: o da proliferação da ideia de integração regional. Andrea Hoffmann e Monica Herz (2004) advertem que o fenômeno da integração regional pode ou não dar origem às organizações internacionais, mas estas estão sempre inseridas no contexto daquela, especialmente quando se trata das organizações internacionais de caráter regional. Segundo Diez de Velasco (2007, p. 50) dentro dessa categoria estão aquelas OIs que estão restringidas a um número limitado de Estados, por motivos objetivos (contiguidade geográfica) ou subjetivos (similaridades econômicas, políticas, religiosas e etc.). Ao concordar com a ideia de Hoffmann e Herz de que as OIs estão inseridas no fenômeno da integração regional, faz-se necessário que o próximo item trate justamente desse fenômeno.

1.4 Integração Regional: conceitos e teorias

A globalização se sobrepõe aos Estados, produzindo uma teia de relacionamentos que vão muito além do mero contato bilateral entre eles, consubstanciando a assinatura de acordos de diversos temas: econômicos, sociais, culturais e políticos (SILVA, 2013, p.25). Os processos de integração regional aparecem, no cenário globalizado, como elemento indicador das transformações ocorridas no âmbito dos Estados-Nação (HABERMAS, 1995, p. 114).

Nesse sentido, para entender como se relacionam os diversos atores no sistema internacional, faz-se necessário um estudo sobre o fenômeno da integração regional, suas teorias e seus conceitos correlatos. É de suma importância frisar que muitos dos conceitos analisados são de origem europeia e, por isso, às vezes há dificuldade em aplicá-los na nossa região.

Um conceito que parece essencial definir ao se tratar de integração é aquele que diz respeito a uma região geográfica. Joseph Nye define uma região internacional como: “um limitado número de Estados ligados entre si por um relacionamento geográfico e por um nível de interdependência mútua” (NYE, 2004, p. 12). Arrighi et.al. (2003) confirmam essa percepção de região, afirmando que a entendem como caracterizada pela interdependência entre os países em uma ampla variedade de dimensões e também pelas interações entre esses países. Logo, as características semelhantes entre os países não são tão importantes no caso quanto os fatores que ligam uns aos outros em uma determinada área geográfica. Wan (2008, p. 18) também considera que uma região geográfica é aquela caracterizada pelo alto grau de interdependência e pelas transações densas entre os países em várias dimensões. Ou seja, o que caracteriza uma integração regional é o seu nível de interdependência.

Ernest B. Haas conceitua integração regional como um processo através do qual os “Estados se mesclam, confundem e fundem-se voluntariamente com seus vizinhos de tal modo que perdem certos atributos fáticos da soberania, uma vez que adquirem novas técnicas para resolução conjunta de seus conflitos” (HAAS, 1971, p. 6). De igual forma, integração também pode ser definida como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, levando à criação de novas formas de governança político-institucional de escopo regional” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 168).

Quando se aborda a integração regional, é essencial fazer uma distinção prévia entre outros dois conceitos que são comumente associados e identificados com esse processo: a regionalização e o regionalismo. A regionalização se refere usualmente ao crescimento da

integração da sociedade dentro de uma região e ao processo não dirigido de interação social e econômica (LIMA, 2005, p. 2). É chamada, de acordo com Hurrell (2007), de integração informal ou *soft regionalism*. Segundo esse autor, o termo dá maior peso aos processos econômicos autônomos que levam a uma maior interdependência numa dada área geográfica. Embora seja um processo raramente não afetado pelas políticas dos Estados, as forças motrizes desse movimento vêm dos mercados, dos fluxos privados de investimentos e comércio e das medidas tomadas pelas empresas. A regionalização é caracterizada em termos de complexos, fluxos e redes. Não pressupõe uma política consciente dos Estados e nem qualquer impacto sobre as relações desses Estados (LIMA, 2005, p. 5).

Arrighi et.al. (2003) também enfatizam que a regionalização deriva de forças econômicas naturais e que por mais que resulte de políticas regionais não tem conexão necessária com políticas governamentais. No mesmo sentido, o *Trade and Development Report* (UNCTAD, 2007), afirma que a integração orientada pelo mercado, que é estimulada pela dinâmica de crescimento regional e está relacionada com a emergência de redes internacionais de produção e fluxos de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDEs), é o que se chama de regionalização.

Já o regionalismo estaria relacionado com um processo mais geral, apesar de ser frequentemente equacionado com a integração econômica regional (HURRELL, 2007, p. 9). Ao contrário da regionalização, o regionalismo deriva da política consciente dos Estados para coordenar atividades e arranjos numa região e objetiva com assiduidade estimular a regionalização da atividade econômica (ARRIGHI et.al. 2007, p. 42). A integração definida como induzida pela política, envolvendo arranjos formais de cooperação econômica, é o que se conhece por regionalismo (UNCTAD, 2007). Karine de Souza Silva (2013, p. 27) atesta que “o conceito de regionalismo se refere tanto aos acordos de integração como às organizações internacionais”. A autora ainda chama a atenção para a diferenciação entre regionalismo aberto e fechado. O primeiro “é visto como etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, e não um fim em si mesmo” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 175), pois estimula a liberalização e as trocas comerciais entre blocos inter-regionais. O fechado sustenta a preservação dos valores internos, sendo a intenção superar a competição externa pela proteção das dinâmicas políticas e econômicas locais (MITTELMAN, 1997, p. 255), ou seja, respalda o protecionismo.

Andrés Malamud (2010, p. 642) resume de maneira categórica a questão:

“Integração Regional (às vezes denominada regionalismo) consistem em um processo formalizado e conduzido a partir do Estado. Em contraste, a regionalização – ou aumento da interdependência intra-regional – é um processo informal através do qual se incrementam os fluxos de intercâmbio entre um conjunto de países territorialmente contíguos. Este processo pode promover a integração formal (regionalismo) que, por sua vez, pode retroalimentá-lo, mas seu motor principal não reside no Estado, mas sim no mercado e, secundariamente, na sociedade civil”.

Gilpin (2001, p. 217) ressalta que apesar de existirem processos integracionistas orientados pelo mercado e pela política, ambas as considerações estão presentes em cada movimento regional – o que varia é a intensidade ou importância relativa dos aspectos econômicos e políticos. Fawcett e Hurrell (1995, p. 129) contribuem com essa opinião sugerindo que mesmo que o regionalismo seja construído sobre considerações econômicas, dificilmente dará certo se existirem divergências sérias em outras questões.

Medeiros (2008, p. 224) faz uma abordagem interessante sobre essa classificação teórica. O autor critica a visão difundida de que a regionalização teria maior espontaneidade que o regionalismo, enquanto a este se atribuiria um maior grau de intervenção estatal. Contudo o autor admite a utilidade da distinção conceitual, pois serve, nas suas próprias palavras, para captar um fato inquestionável: “as forças econômicas convergem em determinadas regiões muito mais do que em outras” (MEDEIROS, 2008, p.226). Para esse autor, a regionalização não constitui apenas um processo de afirmação de acordo econômico, mas também responde a construções políticas voltadas para projetos políticos ou em reação a projetos políticos. Interesses geopolíticos estão também presentes no processo de regionalização, ou seja, existem preocupações estratégicas, como as que se referem à segurança militar e à questão energética.

Sobre a cooperação regional, Medeiros (2008, p. 235) afirma que a cooperação macroeconômica regional constitui um forte fator para o estreitamento da integração econômica. Aqui vale fazer a distinção entre cooperação e integração regional. De acordo com Cunha, Lélis & Bichara (2008, p. 72), existe um processo de cooperação regional quando um grupo de países estabelece mecanismos políticos com o propósito de alcançar alguns objetivos comuns capazes de ampliar o bem-estar social e que não seriam possíveis a partir do esforço individual. As medidas de cooperação podem ou não buscar ampliar a integração econômica. De acordo com Hurrell (2007, p. 66), a cooperação regional deve envolver a criação de instituições formais, mas pode frequentemente estar associada a uma estrutura mais folgada, envolvendo padrões de reuniões regulares com algumas regras atreladas e mecanismos para preparação e *follow-up*.

As principais motivações da cooperação regional são, segundo Hurrel (2007, p. 69): a resposta a ameaças externas, a coordenação em instituições internacionais ou fóruns de negociação e também ganhos de bem-estar e resolução de problemas comuns, principalmente derivados de elevados níveis de interdependência. Muitas vezes, os Estados consideram a troca de certo grau de liberdade de ação doméstica por uma maior influência prática sobre outros Estados e sobre a administração de problemas comuns como um *trade-off* desejável.

Fawcett e Hurrel (1995, p. 39) acrescentam que, além das motivações necessárias, a cooperação regional requer um alto nível de comprometimento político. Soma-se a isso, a percepção geralmente aceita de que a cooperação regional formal pode ou não ser precedida, e acompanha os vários níveis, da integração regional efetiva, *de facto*. Ou seja, a cooperação formal não é pré-condição para a integração, em geral existe uma interação dinâmica, de duas vias, entre os dois movimentos (UNCTAD, 2007).

A integração regional, como será tratada nesse trabalho, envolve a criação de organizações internacionais formais, estabelecidas em um acordo constituinte, e que possuem sedes físicas (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 80). Embora essas organizações internacionais sejam criadas por Estados, e neste sentido sejam organizações intergovernamentais, elas podem ter instituições supranacionais que exerçam funções legislativas, executivas ou judiciárias (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 80). O maior exemplo de organização regional supranacional é a União Europeia, já que possui várias características supranacionais, tais como: processos de tomada de decisão por maioria, Direito da União Europeia, instituições que tem autonomia, e representantes da Comissão que, pelo menos em teoria, atuam em nome da União Europeia, e não de seus Estados membros.

O MERCOSUL, que será o objeto de análise, pode ser definido como uma organização intergovernamental regional de cooperação, já que a maioria de suas decisões são tomadas por consenso, suas normas são consideradas Direito Internacional, e somente representantes dos Estados membros atuam nas suas instituições (FURLAN, 2004, p. 12).

Ao fim desse capítulo, conclui-se a revisão teórica acerca dos assuntos relacionados à teoria geral das organizações internacionais e da integração regional. Os conceitos aqui expostos serão úteis para a continuação da monografia, pois nos próximos capítulos essas ideias serão revisitadas para analisar o movimento brasileiro em direção a América do Sul e a forma como a autonomia MERCOSUL se desenvolve sob a liderança brasileira.

2. A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO MEIO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

2.1 Considerações preliminares

Após tratar no primeiro capítulo sobre as teorias de organizações internacionais, como elas surgem e como são definidas, além de expor os diferentes conceitos que envolvem a ideia de integração regional, bem como o destaque dado ao princípio da autonomia, agora se pretende expor como se deu a criação e o desenvolvimento do MERCOSUL dentro ótica de inserção internacional brasileira através da integração regional sul-americana. Assim, objetiva-se estudar os processos históricos que culminaram e incentivaram a construção e a evolução da organização internacional do cone sul, levando em conta seus incentivos e desafios. Nesse sentido, o segundo capítulo do trabalho pretende tratar dessa regionalização sul-americana realizada pelo Brasil e responder ao segundo objetivo específico que seria explicitar o movimento realizado por Brasília em direção aos processos de integração regional na América do Sul, bem como o seu aprofundamento na criação do MERCOSUL.

Este capítulo, central nesta monografia, aborda o voltar-se do Brasil para a América do Sul como opção estratégica e geopolítica, no qual se confronta os elementos teóricos sobre potência e liderança regional com a realidade brasileira, além de analisar o perfil de liderança brasileira, suas contestações e desafios através de sua participação em OIs regionais. Enfim, cabe analisar também aqui os acontecimentos que levaram à construção do MERCOSUL e se o Brasil, de fato, exerce algum papel de liderança na integração regional, especialmente no processo de criação do bloco. Esse estudo se faz necessário para o objetivo central do trabalho, pois antes de averiguar a influência da liderança brasileira no bloco sub-regional, é preciso localizar a atuação brasileira no agrupamento dentro do cenário maior, que conta com o redirecionamento da política externa brasileira para a América do Sul.

Para tal, o capítulo será dividido em dois principais eixos: o primeiro com o objetivo de demonstrar o direcionamento do Brasil para a América do Sul, analisado dentro de uma lógica estratégica com o fim último de se afirmar como uma potência no sistema internacional sendo o representante do subcontinente, e em segundo lugar, de maneira mais restrita, a importância que o MERCOSUL representa nesse contexto como marco-incentivador dessa estratégia sul-americana que ressurgiu com a redemocratização da região no final da década de 1980 e se amplia nos anos 2000.

2.2 As opções estratégicas do Brasil dentro do novo contexto mundial

A tentativa de inserção internacional brasileira através da integração subcontinental e sub-regional é uma estratégia de política externa desenvolvida dentro do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (BERTAZZO, 2009, p. 15), mas que toma forma dentro de um contexto global mais amplo. Esse cenário se refere à queda do Muro de Berlim em 1989 e o colapso da União Soviética em 1991, resultando no fim da Guerra Fria. Como se tornou praxe à época, argumentava-se que o encerramento do embate ideológico entre capitalismo e comunismo e o consequente desaparecimento da única alternativa existente ao modo de produção capitalista significariam a afirmação, em escala global, dos valores estadunidenses e a cristalização de um Sistema Internacional em cujo topo se posicionaria a grande potência do Norte. Nesse sentido, a história havia chegado a seu fim, pois o único passo restante seria o resto do mundo se adequar ao modelo de democracia liberal estadunidense (FUKUYAMA, 1993, p. 12)¹⁶. Não obstante, a nova ordem global emergente com os Estados Unidos possuindo o papel de única superpotência do sistema internacional logo levantou suspeitas sobre a capacidade dos mesmos de manterem, no longo prazo, o *status* de superpotência mundial (HURRELL, 2007; VIZENTINI, 2006).

Foi com essa dicotomia que o mundo atravessou a última década do século XX, ao longo da qual parecia conformar-se um sistema internacional em que regimes supostamente universais e multilaterais, desenvolvidos espelhando os princípios estadunidenses, passariam a governar áreas das relações internacionais que antes estavam entregues à anarquia característica do plano interestatal. Sob essa aparentemente inexorável estrada rumo a um mundo sem enfrentamentos¹⁷, no entanto, dois fenômenos se desenvolveram simultânea e silenciosamente, a confirmar as contradições latentes da dicotomia do próprio sistema que se pretendia definitivo. De um lado, os Estados Unidos mostraram-se incapazes da autocontenção e caíram na armadilha da “sobreextensão” político-militar, exatamente o sintoma inicial de declínio das grandes potências apontado pelo historiador Paul Kennedy (1987, p. 215). De outro, a suposta liderança e o irrealizável poder da superpotência não impediram o surgimento de centros de contestação e de competição, inclusive nas dimensões

¹⁶ Como as próximas páginas demonstram, a tese de Fukuyama não encontra respaldo histórico.

¹⁷ Aqui de forma alguma são ignorados os conflitos ocorridos durante a década de 1990, como a Guerra da Bósnia, Guerra do Golfo e a Guerra Civil da Somália. Apenas se diferencia um sistema internacional tenso e em constante alerta para conflitos, como era o caso durante a Guerra Fria, de um novo sistema com episódios bélicos, mas que em escala global podia se notar um concerto de ideias liberais.

mais inquestionáveis desse poder, a econômica e a tecnológico-militar (ALSINA, 2009, p. 179).

A permear essa situação, ademais, destacam-se as promessas liberais, repetidas como um mantra ao longo da década de 1990 – afirmando, no âmbito interno dos Estados, a superioridade dos mercados e, no externo a suficiência de regimes internacionais aparentemente multilaterais. Apesar da repetição desse mantra liberal, os acordos do período não foram negociados em condições de igualdade com os países periféricos, ao contrário, foram acumulando fracassos sucessivos, gerando uma fragmentação mundial (COSTA, 2010, p. 16) até o ponto de fadiga ideológica e, em muitos casos, operacional, vide o prolongamento da rodada de Doha da OMC. O evento síntese de todo esse processo foram os ataques terroristas de onze de setembro de 2001, que desencadearam mudanças drásticas na percepção de segurança e estabilidade até então dominantes no cenário internacional e colocaram em xeque a suposta hegemonia estadunidense (LIMA, 2001, p. 61).

Dessa forma, transcorridas pouco mais de duas décadas desde o encerramento da Guerra Fria e o suposto “fim da história”, uma reorganização do poder mundial descortina-se como provável resultado de um processo de declínio da hegemonia estadunidense que, por ora, se delinea como inevitável nos próximos decênios¹⁸. Adicionalmente, como resposta aos crescentes ganhos de escala – sobretudo econômicos, mas também políticos, culturais e tecnológicos – que caracterizam o processo de globalização em curso, o mundo que surge será cada vez mais um “mundo de blocos” (VIZENTINI, 2006, p. 25), não mais de apenas dois blocos, capitalista e socialista, mas diversos blocos de acúmulo de poder e de trocas comerciais espalhados pelo globo.

Uma realidade como essa exigirá, do continente sul-americano, a capacidade de coordenação regional para, em um prazo moderadamente curto, apresentar-se unido e integrado como um único ator à comunidade internacional. Essa é condição *sine qua non* para que seja possível ao Brasil aproveitar a janela de oportunidade que se abrirá com o rearranjo das estruturas do poder mundial e deixar, com isso, de ocupar posição periférica no sistema mundial. Nesse contexto, a América do Sul tem lugar de destaque na política externa brasileira, em especial no século XXI, a qual visa à integração regional em seus diversos níveis: econômico, produtivo, educacional, cultural, científico-tecnológico e político-social.

O Brasil tem como projeto nacional a inserção internacional como um ator relevante no mundo e, para isso, o país desempenha diversas estratégias para alcançar esse objetivo

¹⁸ Especialmente com a contraposição chinesa que ganha gradativamente mais força, especialmente na área comercial.

último. É nesse sentido que se destacam as ideias de autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação.

Autonomia pela distância foi uma política de não alinhamento automático com os regimes internacionais, também marcada pela crença no desenvolvimento autárquico, isso é, a busca por direcionar seus esforços para o mercado interno, em detrimento de perseguir oportunidades no cenário internacional. Esse tipo de diretriz acabou resultando em uma diplomacia que, em muitas ocasiões, vai de encontro com os mecanismos internacionais. Esse tipo de política externa foi utilizada majoritariamente por governos autoritários, que tentavam utilizar do protecionismo como arma política para fazer frente às grandes potências (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 1315).

Autonomia pela participação foi uma política quase que oposta à anterior, uma vez que busca aderir aos regimes internacionais – inclusive os de cunho mais liberal –, objetivando influenciar a formulação dos próprios princípios e das regras que regem o sistema, resguardando-se sempre para não perder a capacidade de gestão da política externa. Ou seja, o Brasil agora entendia que para conseguir a sua autonomia não deveria mais se distanciar dos tomadores de decisão, mas sim participar do processo de formulação dos regimes internacionais, basicamente trocou a exclusão pela pró-atividade (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 1320). É nesse período, no início da década de 1990, que o Brasil começa a se direcionar mais para a América do Sul, reposicionamento esse que acabou por culminar na criação do MERCOSUL.

Autonomia pela diversificação é caracterizada pela adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois se acredita que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora internacional. Diversificação não é apenas a busca por novas alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica na capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 1322). Essa política vem reforçar e aprofundar a tendência iniciada com a autonomia pela participação e é, nesse contexto, que é iniciado no século XXI, que o Brasil trabalha para a criação da CASA e toma a liderança no processo que a substitui pela UNASUL.

Essas duas últimas formas de autonomia representam uma opção estratégica realizada pelo Brasil de maior valorização das organizações internacionais e das relações internacionais como um todo, em especial às organizações de cunho regional.

Desde a redemocratização e o abandono da ideia de parceria especial com os Estados Unidos, Brasília busca se colocar no sistema internacional como o representante da América do Sul (VIZENTI, 2003, p. 183). Entretanto, essa suposta liderança brasileira enfrenta diversas dificuldades na região, especialmente no que tange à forma como essa chefia é realizada e a sua aceitação perante as nações vizinhas. Como o Brasil não possui *hard power* à altura de sua estatura e de suas aspirações regionais e globais, a solução que se apresenta ao país seria exercer sua liderança pelo *soft power*. O exercício da liderança baseado apenas no *soft power* é mais difícil de ser praticada, mas não impossível.

Joseph Nye (2002, p. 27) define o *soft power* ou poder brando como um conjunto de atributos – outros que o poder da força bruta e militar – que um país utiliza para influenciar indiretamente o comportamento de outros países, por exemplo através de meios culturais ou ideológicos. Neste sentido, um dos meios que o Brasil exerce seu *soft power* é através de sua música, por exemplo, ou de forma mais ampla, da diplomacia cultural. O autor (NYE, 2002) também refere-se ao *soft power* como a capacidade de conquistar mentes e corações, sem a coerção ou uso da força militar ou sanções econômico-comerciais. Nessa direção, o conceito de hegemonia (TILLY, 1996) diz que, quanto mais consentimento por parte dos liderados, menos necessário é o uso da coerção militar ou econômica.

Conforme o exposto de que o Brasil deseja uma maior inserção internacional, através da sua participação e incentivo às OIs, com o intuito de participar das decisões mundiais, e a percepção de que o país realiza essa busca principalmente através do *soft power*, faz-se necessário analisar quais são as estratégias utilizadas para consumir este fim. O teórico Hal Brands (2010, p. 10-29) entende que o Brasil, em especial nos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), delineou e seguiu três estratégias, que chama de “*Grand*” estratégia brasileira. Estas são: (i) *soft-balancing* contra os Estados Unidos (atitude desafiadora, mas sutil, em relação aos Estados Unidos); (ii) construção de coalizões a fim de ampliar seu poder de negociação (como o MERCOSUL, Unasul, BRICs, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Cúpula Iberoamericana, Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul - IBAS, entre outros); e (iii) posicionamento como líder de uma América do Sul mais unida. O autor considera que o país conseguiu sucesso nestas três estratégias diplomáticas, obtendo importante crescimento econômico e coesão social no âmbito interno, necessários para

sustentar tal ambição e projeto estratégico. Contudo, essa monografia se atentará especialmente nas duas últimas estratégias, específicas à liderança brasileira na América do Sul e na construção do MERCOSUL.

O Brasil é uma potência média, mas que ocupa um espaço na elite da periferia global. Para um país com *status* de potência média, a literatura (BRANDS, 2010, p. 16-29), presume algumas limitações e estabelece determinadas opções para o exercício da liderança. Com limitados recursos, o *soft balancing*, ou seja, a formação de coalizões e o regionalismo (formação de bloco regional) são as melhores alternativas para o exercício de liderança de uma potência deste quilate. A potência média, devido aos desequilíbrios de recursos materiais e de *hard power*, não pode desafiar a potência hegemônica ou as grandes potências diretamente, nem pode ter um papel central a desempenhar no ordenamento internacional. O enfrentamento deve ser feito através do *soft balancing*, uma forma de equilibrar o poder assimétrico, aumentando os custos da potência mais forte através da via econômica e diplomática e não militar. O uso de normas e instituições multilaterais estabelecidas, como a OMC ou a ONU é um caminho que pode ser tomado. Assim, a potência média forja acordos e coalizões com outras potências médias ou potências emergentes para, juntos, terem um papel mais proeminente a desempenhar na cena internacional e poderá estabelecer uma região como sua área de influência e exercer sua liderança. Deste modo, a potência média consegue um maior poder de ingerência sobre as grandes potências e no tabuleiro internacional.

As ideias de Brands encontram consonância em outros acadêmicos. Keohane (1969, p. 16) estabelece que a potência média não consegue atuar sozinha de forma eficiente, mas por meio de um grupo de países ou das instituições internacionais pode agir de forma mais simétrica com relação às grandes potências ou à potência hegemônica. Robert Pape (2005, p. 25), na mesma direção, assevera que a estratégia da potência média deve ser a da construção de coalizões e do *soft balancing*. Segundo Pippia, (2009, p. 13-14) a elite diplomática brasileira está consciente de que este é o caminho a ser seguido e trabalha de acordo com esta teoria e, para ilustrar essa afirmação, o autor fornece alguns exemplos do seguimento desta ideia por parte da diplomacia brasileira: os enfrentamentos aos Estados Unidos em organismos multilaterais, como a ONU (posicionando-se contra a invasão americana no Iraque) e os casos da OMC (denúncia dos subsídios americanos à produção local de algodão, suco de laranja e aço, além do posicionamento e liderança brasileira com os países do sul na Cúpula da Rodada de Doha em Cancun, México, em 2003). A construção de alianças e coalizões se deu com a formação do BRIC, IBSAS, G-4, G-20, entre outros. A regionalização

se deu com a criação do MERCOSUL e, mais tarde, da Unasul, fazendo da América do Sul um dos pólos da nova configuração mundial multi-unipolar.

Contudo, há outras estratégias que uma potência média pratica para exercer poder. Uma delas é a hegemonia consensual, uma *práxis* brasileira e desenvolvida teoricamente por Sean Burges. Sean W. Burges (2008, p. 4) define que o Brasil procura construir uma hegemonia consensual, pelo menos desde o fim da Guerra Fria. O autor defende que uma hegemonia pode ser criada sem dominação. Este conceito, inspirado em Antonio Gramsci, minimiza os aspectos coercitivos associados à dominação e privilegia a criação de consenso através da inclusão de agendas potencialmente competitivas, em vista de resultados comuns positivos. Para Gramsci, a hegemonia ganha força pelo consentimento dos liderados e não pela ameaça e imposição (BURGES, 2008, p. 10).

Este conceito, segundo Burges (2008, p. 8.), aplica-se ao caso do Brasil, que é uma potência regional predominante, mas não dominante, com força militar e econômica limitadas. Vale ressaltar que o poder militar e econômico do Brasil está acima dos outros países da região, mas não são suficientemente maiores para o país levar adiante – por conta própria – um projeto hegemônico no sentido tradicional (ALSINA, 2009, p. 184). Assim, a criação de consenso foi a saída que a diplomacia do Itamaraty encontrou para exercer influência, primeiro no MERCOSUL, e depois na América do Sul, construindo um sistema regional e subregional e, dessa forma, adquirindo expressão no sistema internacional. De fato, a “criação de consenso” foi o que a diplomacia brasileira primou e é considerado uma de suas forças (MARIANO, 2007, p. 185). A criação das OIs foi o meio pelo qual o Brasil buscou criar esse consenso.

Burges (2008, p. 12) alerta para o fato de que isto não significa que o Brasil conseguiu construir de forma plena uma hegemonia consensual na América do Sul. O argumento do autor é que a hegemonia consensual é um construto viável para potências médias exercerem sua liderança e esta pode ser aplicada no caso do Brasil. Contudo, para o autor, o Brasil não consegue formar uma hegemonia consensual estável na região, tanto pelo conceito tradicional de hegemonia (KEOHANE, 1984), quanto pela hegemonia gramsciana-consensual (BURGES, 2008).

Segundo Burges (2008, p. 74), o Itamaraty consciente e deliberadamente tem procurado exercer um papel hegemônico na América do Sul e o conceito de hegemonia consensual é muito útil para caracterizar e explicar o modelo de relação que o Brasil pratica na região. Pelo fato do país não querer ou não poder absorver os custos econômicos e de

segurança do exercício dessa hegemonia (ZIBECHI, 2009, p. 2), outros meios foram criados para compensar e obter coesão de todos os 12 países no projeto de integração sul-americana. O Itamaraty focou nos conceitos tradicionais de sua diplomacia de soberania e autonomia, como valores para a região, além da proteção da democracia, liberalismo, crescimento econômico e respostas regionais aos desafios da globalização. Assim, a preocupação com a consolidação democrática, desenvolvimento econômico, substituição dos conceitos de dependência e exploração por forças centrípetas e centrífugas da globalização entraram na ordem do dia.

Há de se ressaltar que quando a integração é pautada por interesses próprios, egoísticos, o país – como é o caso do Brasil – pode ser visto como imperialista¹⁹. Consciente desta rotulação que o país sofre, a diplomacia brasileira pratica, para com seus vizinhos, a política da cordialidade (MARTINS, 2011, p.128). Desta forma, o país evita recorrer a mecanismos internacionais para fazer valer seus direitos na região²⁰, em vez disso pratica a cordialidade através de acordos abaixo de sua capacidade de negociação. Como exemplos, podem-se citar os casos da Bolívia (questão das refinarias), Equador (questão das construtoras e dívida com o BNDES), Paraguai (questão dos *royalties* de Itaipu) e mesmo os acordos e cotas comerciais com a Argentina durante a crise desse país no início dos anos 2000.

Isto não deve ser visto como fraqueza, mas como um esforço na construção de consenso e de liderança. Como já exposto aqui, a capacidade de liderança brasileira não está no *hard power*, pois o país não possui tecnologia que sustente este atributo da liderança. A dependência tecnológica, por exemplo, manifestou-se na reposição de aviões caças para rearmar suas forças armadas. A Estratégia Nacional de Defesa²¹, formulada em 2008, mostra a consciência desta debilidade e procura a articulação conjunta da América do Sul para uma maior autonomia no que se refere ao *hard power* dos países que formam a Unasul. Tratou-se de uma articulação primada pelas ideias e visão, qual seja, de criar uma comunidade de segurança na América do Sul, tal qual prevista por Karl Deutsch (1990) e Barry Buzan (2004).

¹⁹ A compreensão dessa monografia não é de que o Brasil seja um país hegemônico que procura tirar proveito de seus vizinhos menores economicamente, geograficamente e populacionalmente, embora essa acusação seja feita por uma miríade de acadêmicos sul-americanos (ZIBECHI, 2006). Como aponta Oliver Stunkel “os países veem o Brasil com olhar semelhante ao que a América do Sul tinha sobre os EUA”. O caráter egoísta apontado no texto se refere ao fato de que o principal interesse brasileiro na integração sul-americana é para usá-la como um meio de inserção internacional do país.

²⁰ Se é verdade que os outros países também evitam, destaca-se que o Brasil, como líder do processo de integração, possui grande responsabilidade por essa realidade.

²¹ Disponível em: www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf

Portanto, a capacidade de liderança brasileira não está na coerção pela força, mas na capacidade de construir consenso, dar exemplo e praticar a cordialidade através de uma integração subcontinental e sub-regional que, mesmo que tenha como objetivo final um objetivo egoísta, qual seja, a elevação brasileira a um maior patamar na cena internacional, os meios de alcançar essa meta se propõe a beneficiar toda a região, através de incentivos comerciais e buscando a complementaridade da cadeia produtiva através de negociações no âmbito das organizações regionais sul-americanas especialmente.

Tendo a consciência de sua posição como potência média e analisando a sua posição no sistema internacional, a diplomacia brasileira começa a direcionar o seu eixo de atuação para a América do Sul. Esse movimento será exposto nas próximas páginas, demonstrando as duas vertentes, quais sejam, aproximação com o subcontinente e posteriormente sua maior ênfase na sub-região da Bacia do Prata com a criação do MERCOSUL.

2.3 O Brasil se volta à América do Sul

Dentro da realidade posta no sistema internacional de uma multipolaridade em blocos, e da ideia de que o futuro do Brasil e da América do Sul se encontram interligados (GUIMARÃES, 2007, p. 1), o Brasil dos anos dois mil reforça, de maneira inequívoca, sua estratégia de aproximação com o seu subcontinente através da integração proporcionada pelas organizações internacionais. Aproximação essa que começa no início do século XX, primeiramente de maneira retórica, mas que conflui para um novo reordenamento da região. O desejo se tornar potência regional, que é erroneamente confundido por nossos vizinhos com pleitos imperialistas, é antigo na história do Brasil e foi cultivado pelos maiores expoentes do pensamento geopolítico brasileiro (SILVA, 1981). O Barão do Rio Branco, ministro e artífice da política exterior brasileira de 1902 a 1912, foi o arquiteto de diversos acordos de fronteiras e sempre conseguiu resultados favoráveis ao país (BUENO, 2002, p. 12-15). O Barão expressou, há um século, que o país não deveria viver dentro do que já conquistou, mas deveria se expandir hegemonicamente, conforme aponta o pesquisador uruguaio Raúl Zibechi (2006, p. 2). Na mesma direção, cinquenta anos depois, um dos principais estrategistas brasileiros, General Golbery do Couto e Silva disse “para o Brasil de hoje há apenas duas saídas: expandir ou perecer”. No início do século XXI, a nação mais poderosa da América do Sul está em processo de realizar esse sonho geoestratégico, não pela via do expansionismo

militar de suas fronteiras, mas por projetos de integração regional de larga escala (ZIBECHI, 2006, p. 3).

Não obstante, a situação atual remete a uma série de desenvolvimentos históricos que merecem ser mencionados. Contrariamente à Argentina que tinha, no século XIX e na primeira metade do século XX, seus interesses voltados à Europa, o Brasil durante grande parte do século XX voltou-se para o norte do continente. Conforme Kissinger aponta (1999, p. 101), até recentemente o Brasil foi, por tradição de sua política externa, o aliado mais próximo dos Estados Unidos nas Américas. A verdade é que a América do Sul era marginal na agenda da política externa brasileira até o final da década de 1970 (PIPPA, 2009, p. 12). Contudo, a partir da última metade do século XX, com uma maior consciência de sua soberania, o Brasil passa por uma mudança ideológica na orientação da sua política externa, além de perceber que não obteve recompensa substancial por seu alinhamento com os Estados Unidos. Ao contrário, vinha sofrendo pressão crescente destes contra os principais projetos de tecnologia avançada do país, especialmente o nuclear e o espacial (CAVAGNARI FILHO, 1999, p. 38). A partir de então, vem mudando sua atitude e procurando construir sua área de influência na América do Sul. A liderança brasileira na formação do MERCOSUL, e mais especificamente o próprio posicionamento do MERCOSUL, liderado pelo Brasil, contra o projeto hegemônico estadunidense de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) fizeram os Estados Unidos perceberem que o Brasil tinha sua própria agenda política na região. De igual forma, a criação da UNASUL em 2008 reflete a autonomia da região que o Brasil busca liderar.

A diplomacia e os geopolíticos brasileiros sempre aspiraram para o Brasil um papel de país grande e líder, com importante função a desempenhar no cenário internacional. Esta aspiração não é constituída apenas por desejos ou devaneios, mas por estratégias claramente definidas por sua política externa. E esta mesma diplomacia percebeu que a liderança do país na América do Sul seria o trampolim para sua maior influência no cenário internacional (BRANDS, 2010; MALAMUD, 2009), incluindo a participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas e como membro permanente do Conselho Superior da Organização Mundial do Comércio. Esse fato se dá pelo percebimento da diplomacia brasileira de que o Brasil deve consolidar sua posição de potência regional para alcançar os objetivos supracitados (AMORIM, 2004, p. 27).

Tendo a consciência que, para se tornar mais influente no sistema internacional, o Brasil precisa ser realista a respeito de suas próprias limitações, os tomadores de decisão

aceitam a ideia de o país procurar se colocar como uma potência regional e uma potência média em nível mundial, pois a literatura (NOLTE, 2006; FLEMES, 2007; BURGES, 2005; MALAMUD, 2009; BRANDS, 2010) destaca diversos fatores que podem caracterizar uma potência regional ou potência média, e o Brasil apresenta diversas características que o posicionam nessa classificação. Sendo elas: tanto seu território quanto sua população correspondem à metade da América do Sul; o PIB brasileiro é equivalente a quase dois terços do total do subcontinente (BURGES, 2005, p. 12). Soma-se a estes, o seu desenvolvimento econômico, os recursos naturais (minérios, petróleo), sua capacidade militar (acima de qualquer país individual da região), a estabilidade política, um impulso infraestrutural advindo de programas governamentais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como fatores informacionais que inclui a revolução das comunicações (VIEIRA, 2006). Contudo, dentre os fatores psicológicos determinantes do poder nacional, o grau de coesão social, devido ao seu alto nível de desigualdade, é certamente um dos pontos fracos do Brasil (ANASTASIA, 2008, p. 20).

Além destes aspectos, contribui para que os analistas coloquem o Brasil na posição de candidato natural à liderança regional o fato que o país mantém uma política externa de modo geral coerente e contínua (LAFER, 2004, p. 50). Esta mesma política, a partir do século XXI, fez da América do Sul o número um de suas prioridades. Também é unanimidade que a liderança regional é condição vital para o Brasil atingir seu objetivo de possuir um papel mais relevante no cenário global (NIC/SIS, 2010; MALAMUD, 2009).

Exercer algum tipo de liderança na América do Sul é importante para o Brasil, pois o subcontinente reúne 12 países, com uma população de cerca de 400 milhões de habitantes, PIB de US\$ 3,9 trilhões (DE SIERRA, 2001, p. 33), representando assim uma oportunidade única para expansão de mercado e acúmulo de influência. Contudo, é oportuno lembrar que para liderar uma região não basta querer. Para que esta liderança seja legitimada e que tenha seguidores, é necessário que os liderados aceitem e usufruam dessa liderança. Dessa forma, é adequado interrogar como está posta e como está sendo aceita a liderança brasileira na América do Sul.

O fato nevrálgico da aceitação da liderança brasileira pelos liderados é de extrema importância para analisar o cenário sul-americano, pois não há praticamente nenhuma unanimidade no que concerne à aceitação da liderança brasileira. Conforme Etzioni (1965), a liderança é um elemento crucial no processo de integração de uma região. Ela não pode ser exercida por todos ao mesmo tempo. Um ou dois países devem ser o motor no processo de

integração regional. Na União Europeia esse papel foi exercido pela Alemanha e França; no NAFTA, pelos Estados Unidos; no MERCOSUL pelo Brasil e Argentina.

Pode-se afirmar, então, que o Brasil vive um paradoxo: sua liderança regional é amplamente reconhecida mundo afora, mas de maneira reduzida na sua região de influência²². Diversas são as declarações de reconhecimento de chefes de Estado, as mais diversas autoridades e estudiosos da política internacional em favor da liderança brasileira. Contudo, essas declarações são provenientes, principalmente, de fora da América do Sul.

A ex-Secretária de Estado americana Condolezza Rice afirmou na *Foreign Affairs* (2004) que o Brasil é um ator importante do sistema mundial. Em viagem ao Brasil, em 2005, ela declarou que “os EUA encaram o Brasil como um líder regional e um parceiro global” (2005). Rice percebeu que, com o acúmulo de capital de poder (Unasul, BRIC, G20, G5, reaparelhamento das forças armadas, entre outros), o Brasil reforça seu papel de interlocutor preferencial dos Estados Unidos na América do Sul, sendo o pivô regional, segundo Pecequillo (2008, p.14). Na mesma direção, as declarações provindas da União Europeia reafirmando a liderança brasileira na América do Sul são ainda mais eloquentes:

“Chegou o momento de olhar o Brasil como um parceiro estratégico, assim como um líder regional e um grande ator econômico latino americano. A sua economia emergente e o papel político desempenhado traz novas responsabilidades para o Brasil como um líder como global. O peso demográfico do Brasil e o seu desenvolvimento econômico fazem do país um líder natural na América do Sul e um ator-chave na América Latina” (Comissão Europeia, 2007, p. 2, tradução livre).

Por sua vez, Raúl Zibechi – escritor, pensador e ativista uruguaio – tem sido ferrenho crítico à “posição hegemônica” brasileira na América do Sul²³, mas reconhece que o Brasil é o único país em condições de liderar um processo que colocará a região como um dos cinco ou seis polos de poder do mundo (2012, p. 80). O pesquisador uruguaio vê o Brasil, com seu protagonismo no processo de compleição da Unasul, como a locomotiva regional e vê na constituição do bloco como personalidade jurídica internacional um mecanismo que potencia a autonomia regional com relação aos Estados Unidos, mas não deixa de observar que está havendo uma integração feita sob medida para as grandes empresas brasileiras (*ibid.* p. 22).

²² Essa afirmação esta de acordo com Malamud (2011). O autor testa a influência regional brasileira em três dimensões: desempenho em “region building”, apoio regional aos objetivos globais brasileiros e a existência de disputa pela liderança regional. Malamud conclui em seu artigo que o país não conseguiu transformar suas capacidades em liderança efetiva e os seus vizinhos não o apoiam na cena internacional.

²³ A acusação de imperialista e de “rolo-compressor” é entoada com certa frequência em sua obra “Brasil Potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo”.

Ainda no que tange a contestação à liderança brasileira, cabe aqui citar os exemplos dos dois países que mais demonstram desafios para a posição dessa liderança. Argentina e Venezuela, se não se colocam exatamente como opositores à proeminência brasileira, se estas não desejam ocupar o lugar do Brasil, de igual forma representam um importante contra peso para a posição brasileira, não permitindo que Brasília sozinho comande o subcontinente.

A Venezuela, mais especificamente na figura de seu ex-presidente Hugo Chávez, representa uma proposta alternativa à região: o socialismo do século XXI. Trata-se de uma contraposição ao neoliberalismo econômico que predomina na região desde a redemocratização (AYERBE, 2008, p. 48). A proposta de Chávez ganhou força de contestação pelo fato do neoliberalismo ter sido implementado, especialmente na Argentina e no Peru, mas também na Colômbia, Chile, Brasil, Bolívia, entre outros, como antídoto à crise econômico-financeira a partir do início dos anos 1990 e pelos resultados sociais, e mesmo macroeconômicos, negativos que o neoliberalismo causou nas sociedades sul-americanas. Tendo um ambiente favorável, e impulsionado por suas generosas ajudas financeiras (RODRÍGUEZ, 2007, p. 228), a proposta de Hugo Chávez teve acolhida na região.

Bolívia e Equador, na América do Sul, e Nicarágua, Cuba, Antigua e Barbuda, Dominica e São Vicente e Granadinas na América Central e Caribe formam, sob a liderança da Venezuela, a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) ou também conhecida como Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. A ALBA tem como objetivo a integração social, política e econômica entre os países da América Latina e Caribe, que não se baseia apenas no livre-comércio, mas nas trocas comerciais, numa visão de bem-estar social e de mútuo auxílio econômico (ALBA, 2010, p. 12). É preciso ter cautela, entretanto, para analisar a que ponto a morte de Hugo Chávez e a recente crise na Venezuela enfraquecem essa proposta.

Não obstante, a Venezuela não é a única nação que impõe importante contrapartida à liderança brasileira. A Argentina, vizinha brasileira, historicamente representa um contra peso, fruto de uma rivalidade alimentada ao longo de anos, conforme retratam os pesquisadores argentinos Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian:

As primeiras percepções da assimetria com o Brasil como um problema para a Argentina se expressaram nos anos 1960, sempre na chave da rivalidade, a partir de dois aspectos: a geopolítica, que colocava ênfase no desequilíbrio de poder entre os países, com manifesta inveja pelos resultados do “milagre brasileiro”; e a teoria da dependência, que destacava o perigo do “subimperialismo brasileiro” na Bacia do Prata, e o papel do Brasil, a partir de uma aliança privilegiada com Washington, de gendarme dos Estados Unidos na sub-região. Resgatamos essas duas percepções porque ainda

restam vestígios de ambas, que ainda hoje aparecem sob outras formas. (RUSSEL & TOKATLIAN, 2011, p. 35)

A atitude portenha decorre de uma forma de ressentimento e da não compreensão da busca da liderança regional e maior influência global por parte do Brasil. De um lado, a diplomacia brasileira mantém uma posição consolidada de principal parceiro e de co-liderança com a Argentina no MERCOSUL. Ou seja, o processo de construção da integração via MERCOSUL acontece por meio de uma parceria estreita e de liderança conjunta entre Brasil e Argentina. Por outro lado, o Brasil possui uma agenda global mais ampla e a integração da América do Sul é planejada e, por isso, o MERCOSUL vem perdendo importância estratégica para o Brasil nesta agenda. Por sua vez, a Argentina não aceita legitimar a liderança brasileira, pois o próprio país também tem pretensões regionais, amparada pelo fato que o país já foi uma das maiores economias do mundo no início do século XX e um país considerado desenvolvido (ZIBECHI, 2012, p. 76), fatos nunca alcançados pelo Brasil.

Para exemplificar como a Argentina rivaliza a liderança brasileira, cita-se que o ex-presidente portenho Nestor Kirchner não compareceu ao lançamento da Comunidade Sul-americana de Nações em 2004 por considerar que se tratava de um instrumento criado pelo Brasil para projetar e garantir seu próprio poder²⁴ (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2013). Kirchner, na época, chegou a afirmar que “se há um posto vazio na OMC, o Brasil o quer. Se há um lugar na ONU, o Brasil o quer. Se há um lugar na FAO, o Brasil também o quer para ele. Ora, se eles queriam até um papa brasileiro!” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2013). Muitos foram os esforços e propostas no país vizinho para “equilibrar a hegemonia brasileira” na América do Sul, por exemplo, as propostas de alinhamento estratégico com o México (sobretudo pela direita argentina), depois com o Chile (pelos setores de centro-esquerda), bem como com a Venezuela (pelos setores de esquerda) (CANDEAS, 2005, p. 22).

Essas inquietudes e sentimentos traduzem-se no fato de que o país portenho não se alinha naturalmente ao lado do Brasil em seus objetivos mundiais, como foram os casos do não apoio à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – sendo mesmo, segundo Malamud (2009, p. 12), seu principal opositor –. No mesmo sentido, a Argentina não deu suporte, no início de 2005, o candidato brasileiro Luiz Felipe de Seixas Corrêa ao posto de Secretário Geral da OMC, – um posto que também possui grande prestígio internacional – preferindo o candidato uruguaio. Note-se que além do Brasil não conseguir consenso para ter todos os membros do MERCOSUL e da América do Sul apoiando seu

²⁴ Cabe lembrar que a mesma Comunidade se transformou na UNASUL em 2008, e em 2010, paradoxalmente, Néstor Kirchner transformou-se no primeiro secretário-geral da nova entidade.

candidato, o país ainda enfrentou uma atitude desafiadora do Uruguai que, muito descontente com os rumos do MERCOSUL, lançou seu candidato que saiu-se melhor no pleito da OMC que o brasileiro, fazendo a disputa final com o candidato vencedor da França e União Europeia, Pascal Lamy. No mesmo ano (em meados de 2005), o candidato brasileiro João Sayad perdeu a corrida pela presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o colombiano Luiz Alberto Moreno. Estes três fatos – ONU, OMC e BID – mostram que o Brasil não conseguiu obter apoio regional às suas ambições mundiais, fato que é interpretado como uma fraca liderança regional brasileira (MALAMUD, 2009, p. 8-16).

Esse posicionamento pode parecer defasado, tendo em vista os dois últimos recentes episódios, quais sejam: o fato das eleições dos brasileiros Roberto Azevedo, para a direção da OMC, e José Graziano, para o comando da FAO, terem recebido amplo apoio da comunidade sul-americana. Ainda que isso represente a evolução da aceitação da liderança brasileira, pois há a percepção de que um sul-americano na direção desses organismos beneficiaria toda a região, não se podem ignorar as rejeições descritas anteriormente, pois elas demonstram que o apoio – ou ausência dele – se deve muito em função da situação momentânea. Esse fato é muito bem representado pela posição uruguaia, que quando estava extremamente descontente com os rumos do MERCOSUL, inclusive buscando uma aproximação com os EUA, desafiou o candidato brasileiro na OMC. Nos últimos anos, entretanto, com a chegada de Mujica ao poder, o Uruguai se mostra mais positivo em relação ao bloco e assim apoia o candidato vencedor brasileiro na última eleição da OMC. Ainda nesse sentido, destaca-se que o Brasil ainda não recebeu o apoio que imaginava à sua candidatura ao assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Hoje, segundo os pesquisadores argentinos, o “Brasil é visto como fundamental para as relações externas da Argentina, mantendo apenas algumas dúvidas” (RUSSEL & TOKATLIAN, 2011, p. 42), sem perder o pragmatismo: “a dureza da administração Bush em relação à Argentina levou o governo a dirigir seu olhar cada vez mais para o Brasil. Essas dúvidas referem-se à condição de poder emergente [que] produzia inquietudes ao lado da assimetria” (RUSSEL & TOKATLIAN, 2011, p. 43).

Tendo vistas a enfrentar esse temor da assimetria que assola os demais países da região, um fator importante para o Brasil neste processo de integração sul-americana é como o mesmo deverá ser conduzido. Há de se usar muita sutileza por parte da diplomacia brasileira para não suscitar sentimentos de contestação fortes demais que não possam ser resolvidos ou que inviabilizem esta integração. E é nesse sentido que a ideia de cordialidade desenvolvida e

já citada anteriormente se insere. A curto e médio prazo não é necessário chegar a uma integração política da América do Sul a exemplo da União Europeia, mas a um concerto do conjunto dos países sul-americanos na cena internacional. A construção que levou à atual integração política e monetária da UE consumiu mais 50 anos de tentativas, acertos e desencontros, sempre com muita contestação por parte de um e de outro país membro e não se espera que na América do Sul seja diferente.

O prestígio internacional e o desejo de liderança regional do Brasil trazem consigo responsabilidades maiores e carrega em seu bojo contestações por parte não apenas de seus pares na região, mas da população nacional. Além de o baixo poder financeiro disponível para ser despendido no exercício da liderança, acrescenta-se o fato que o PIB *per capita* brasileiro ser menor que o de alguns países da região (Chile, Argentina, Venezuela e Uruguai possuem PIB *per capita* mais elevados que o Brasil) (MALAMUD, 2003, p. 5)²⁵. Outros indicadores socioeconômicos brasileiros são inferiores que alguns países da região, como a taxa de alfabetização, taxa de matrícula no ensino terciário e população abaixo da linha de pobreza.

A questão que persiste é saber se o Brasil exerce, de fato, um papel de líder e se sua liderança é legitimada, ou seja, aceita pelos seus pares. Numa resposta provisória, pode-se avançar que os liderados sul-americanos estão pouco dispostos a seguir e a reconhecer o Brasil como seu líder²⁶ e representante regional como mostraram os episódios da ONU, OMC e BID mencionados acima. Estas questões não trazem desafios apenas à liderança brasileira, mas ao próprio processo de integração regional, pois, como posto pela literatura (DEUTSCH, 1990, 1970; HAAS, 1964), a integração regional evolui quando há um eixo forte de liderança que impulsiona a integração, como foi o eixo França-Alemanha no caso da UE. Assim, a integração da América do Sul está intrinsecamente ligada ao sucesso da liderança brasileira na região. Por outro lado, alertam Bernardo Sorj e Sérgio Fausto: “é claro que parece remoto, para dizer o mínimo, o cenário no qual o Brasil assumiria na região um papel semelhante ao da Alemanha no processo de construção da União Europeia” (SORJ e FAUSTO, 2011, p. 10).

Segundo Matias Spektor, a prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul “não produziu os resultados esperados pela diplomacia brasileira em termos de apoio imediato e automático à liderança do Brasil em assuntos globais” (SPEKTOR, 2011, p. 16). Enquanto estes países sul-americanos “desconfiarem” que o Brasil tenta obter ganhos em primeiro lugar para si ou está “usando” a região para obter maior prestígio internacional e ser um líder

²⁵ Embora onze anos tenham se passado desde o texto de Malamud, essa afirmação continua sendo verdadeira. Os dados entre 1994 e 2013 podem ser verificados no site do Banco Mundial. Disponível em www.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

²⁶ O Brasil seria assim, conforme teorizado por Malamud, um líder sem seguidores.

mundial, a região não o apoiará para ser o seu representante permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e, enfim, o país não será competente para exercer influência e decidir pela região em questões mundiais.

O fato de o Brasil demorar para criar políticas de desenvolvimento que proporcionem ganhos efetivos aos outros países do bloco²⁷, também faz com que estes vejam o Brasil com desconfiança e como um país que deseja apenas ganhos para si. Como definido por Deutsch (1990), os ganhos devem ser compartilhados e percebidos num processo de integração regional. Como já exposto, para que o Brasil possa desenvolver a aceitação de sua liderança na região, é imprescindível que os demais países vejam vantagens claras neste processo de integração fomentado pelo Brasil. Caso contrário, o país será um líder sem seguidores, como definido por Andrés Malamud.

A construção da liderança por meio de criação de instituições fortes e independentes regionais também não é prática da diplomacia brasileira, preferindo o caminho das discussões entre governos (MARIANO, 2007, p. 126). Esta falta de compromisso por parte do Brasil – tendo em vista que as instituições são mais comprometedoras – deixa transparecer uma atitude ambígua do país em relação ao seu engajamento com a integração regional. A compreensão natural é de que essa ambiguidade também emite sinais dúbios aos potenciais liderados na América do Sul com respeito à posição brasileira, refletindo mais ainda na redução da legitimidade de sua liderança.

A estratégia brasileira de buscar a liderança no continente sul-americano embora tenha se aprofundado no século XXI, possui raízes no início do século XX, especialmente na retórica dos governantes – representados aqui na figura do Barão do Rio Branco –, e teve seu despertar de fato na segunda metade da década de 1980 e começo da década de 1990, com a reaproximação com a Argentina e os primeiros passos para a construção do MERCOSUL. Sem essa conformidade entre os dois países não seria possível a existência do bloco e, mesmo com todas as dificuldades atuais, sem a existência do MERCOSUL em primeiro lugar possivelmente o Brasil não teria se direcionado tanto para a integração regional como uma resposta ao reordenamento geopolítico mundial que teve início com o fim da Guerra Fria e foi impulsionado pelos ataques do 11 de setembro de 2001. Por esses fatores, faz-se necessário agora expor os acontecimentos que levaram à criação do MERCOSUL para posteriormente, no terceiro capítulo, ser feita uma análise da atuação de Brasília nas instituições do bloco com fim último de verificar a autonomia do mesmo.

²⁷ A discussão sobre o Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), que a princípio seria uma resposta brasileira a essa demanda, será realizada no próximo capítulo.

2.4 A construção do MERCOSUL

Todo esse processo de construção da liderança brasileira explicado na seção anterior tem como ponto inicial o abandono, na década de 1980, da falsa percepção de parceria preferencial com os Estados Unidos e a subsequente maior importância delegada à relação com a Argentina, com a sub-região da Bacia do Prata e com a América do Sul como um todo. A reaproximação com a Argentina gerou um processo de desencadeamento de benefícios mútuos que culminou na criação do MERCOSUL.

De acordo com Diez de Velasco (2007, p. 57), “as organizações internacionais são sujeitos de direito cuja criação é fruto de um ato jurídico multilateral, anterior e exterior às mesmas, sendo geralmente um acordo entre Estados”. A entrada em vigor desse acordo assevera o nascimento da organização. Nesse sentido, a seguir serão expostos os pressupostos históricos e os incentivos para a formação do bloco do cone sul, bem como seus avanços e desafios para que no terceiro capítulo seja abordada a atual situação do MERCOSUL, avaliando sua real autonomia bem como a participação de Brasília em suas instituições.

2.4.1 Pressupostos históricos para a criação e a reaproximação com a Argentina

O Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL, nasceu oficialmente em 26 de março de 1991, quando Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, pelo Tratado de Assunção, comprometeram-se a criar uma zona de livre comércio e prepararem-se para, a partir de dezembro de 1994, transformar os mercados dos quatro países em uma união aduaneira, iniciando-se as bases para criação de um mercado comum, em que deveria haver livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países-membros, por meio da eliminação de direitos alfandegários e de restrições não tarifárias no comércio (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 1).

Entretanto, até que se chegasse ao entendimento entre os países-membros que permitisse um acordo de comprometimento nesse nível, além de muita negociação e esforço das diplomacias dos quatro países, foi necessário que uma série de fatores se confluísse. Essas condições prévias deram-se nos âmbitos da política econômica mundial, da conjuntura internacional e regional e das políticas internas dos países-membros.

No plano internacional, a estrutura da economia mundial do fim dos anos 1980 e início dos 1990 caracterizava-se por dois fenômenos aparentemente contraditórios. Por um lado

observava-se a internacionalização crescente dos circuitos produtivos, impulsionada pelos avanços tecnológicos, sobretudo nas áreas de transportes e comunicações, causando a transnacionalização acelerada dos movimentos de capitais e dos investimentos e o aumento extraordinário dos fluxos de bens, serviços e tecnologias (JAGUARIBE, 2002, p. 22). Por outro lado, assistia-se a emergência cada vez maior de novos espaços geoeconômicos, fosse na forma de zonas preferenciais de comércio, fosse na forma mais elaborada e mais fechada de mercado comum (CERVO, 2007, p. 8).

A partir dessa percepção, da necessidade urgente de adaptação ao novo paradigma das relações internacionais, ainda que não se tivesse certeza sobre que paradigma era esse, os principais Estados articuladores do MERCOSUL, Brasil e Argentina, empreenderam esforços para integrarem suas economias, como forma de responderem ao desafio lançado de fora pela nova estrutura da economia mundial.

Essa resposta seria um meio termo entre a abertura rápida, ampla e irrestrita aos fluxos econômicos internacionais, como preconizava a ordem neoliberal, e a manutenção do perfil autárquico cultivado durante o período de industrialização por substituição de importações, cujo modelo havia chegado ao esgotamento (ALMEIDA, 1993, p. 32). Assim, é a partir desse contexto que, no início da década de 1990, os quatro países do Cone Sul decidem formar o Mercosul, com o duplo caráter de abrir suas economias no âmbito regional, mas sem expô-las precocemente à concorrência internacional.

Amado Luiz Cervo (2002, p. 152) também identifica o caráter ambíguo da integração regional no contexto de criação do MERCOSUL ao afirmar que, se a periferia embalava a globalização por meio da abertura, os processos de integração a continham, como se revelassem um instinto de defesa dos povos ante seus efeitos de risco. Na formulação de Paulo Roberto de Almeida (1993, p. 25), o MERCOSUL não escapa a ambos os fenômenos, globalização e regionalização, e é sob esse prisma que ele também deve ser encarado como um dos vetores essenciais da política externa brasileira.

Apesar de o MERCOSUL ter nascido como resposta às demandas da nova conjuntura internacional no que diz respeito à formação de novos espaços econômicos e novos padrões de comércio (ODETE, 2009, p. 72), é importante não esquecer, entretanto, que, para o Brasil, o MERCOSUL logo se tornaria, acima de tudo, um caminho estratégico para a consolidação de sua imagem internacional de líder regional e de potência mundial média, com poder de influência sobre as questões mundiais.

É nesse sentido que Raul Bernal-Meza (2002, p. 56) afirma que a integração regional e o MERCOSUL, além de serem objetivos econômico-comerciais, tornaram-se para seus membros objetivos considerados sob a ótica estratégico-política. No contexto de um país com aspirações de potência média, como o Brasil, esta mudança poderia ser vista como uma resposta defensiva, da região e do país que a impeliu, ao processo de globalização e de normatização internacional. Na mesma direção, Celso Amorim (2009, p.7) afirma que “na realidade, o grande impulso à aproximação Brasil-Argentina foi de natureza política”²⁸.

No que diz respeito às condicionantes internas para a construção da integração via MERCOSUL, é importante ressaltar que, apesar de o entendimento para a integração ser um processo histórico com raízes no início do século XX, e que já havia um significativo processo de aproximação entre Brasil e Argentina desde os governos militares, foi a partir da redemocratização nesses dois países que a construção do MERCOSUL tornou-se realmente possível.

É com a redemocratização dos países latino-americanos e com a crescente marginalização da região, com os problemas econômicos comuns, como o alto endividamento externo, as altas taxas de inflação e a estagnação econômica, que se criou um contexto favorável para o reforço da identidade latino-americana e para a viabilização da integração (VIOLA e LEIS, 2007, p. 17). A partir da instalação de governos democráticos na América do Sul, foi possível negociar acordos fundamentais para a construção do MERCOSUL como, entre outros, os entendimentos entre os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, iniciados em Foz do Iguaçu; o Consenso de Cartagena (1985) sobre a questão da dívida externa latino-americana; a Ata para a Integração Brasileiro- Argentina, de julho de 1986, que conduziu ao Tratado que criou o Mercado Comum Brasil-Argentina; e, naturalmente, o Tratado de Assunção, que constituiu o MERCOSUL, em 1991 (VAZ, 2002, p. 33-35).

A política externa brasileira compreendeu desde cedo a importância da Argentina para qualquer política que o Brasil tencionasse executar para o Cone Sul ou mesmo para a América Latina (LAFER, 2004, p. 29) e, nesse sentido, pode-se dizer que o MERCOSUL surge graças a pró-atividade da diplomacia brasileira em se aproximar dos seus vizinhos. Essa relevância fundamental da Argentina deve-se às dimensões geográficas do país, à sua importância econômica regional, à posição geoestratégica que a Argentina ocupa no mapa sul-americano e à necessidade de superação das rivalidades históricas que permearam as relações do Brasil e esse país.

²⁸ A afirmação de Celso Amorim encontra ressonância em Jean Monnet que, como pode ser verificado em sua obra “Memórias”, alertava que o processo de integração europeu era de natureza política, e não econômica.

Assim, um acordo de integração regional que o Brasil queria empreender teria poucas chances de sucesso se não incluísse também o vizinho. Além do mais, em função da complementaridade econômica, já que desde a década de 1970, a Argentina vinha gradativamente abandonando sua política industrial e se tornando cada vez mais um país agrário, o imenso mercado argentino para manufaturados era o de maior interesse na América do Sul para os empresários brasileiros (ARAUJO, 2007, p. 41).

Para Paulo Roberto de Almeida (1993, p. 76), a necessidade econômica de uma integração Brasil/Argentina pode ser facilmente explicada pela nova estrutura da economia mundial, na qual a internacionalização crescente dos circuitos produtivos e de investimentos se dá *pari passu* com a emergência dos novos espaços geoeconômicos. Daí a necessidade de buscar, no próprio continente, alavancas de relacionamento econômico capazes de sustentar o crescimento do comércio exterior e a própria ampliação do “poder material” das duas economias sul-americanas.

É nessa perspectiva que o Brasil constrói sua parceria estratégica com a Argentina, considerada a principal e mais ampla, e que serviria de plataforma para redefinir as relações no plano regional, dentro do universalismo seletivo brasileiro. A parceria com a Argentina permitiria proporcionar instrumentalidade ao universalismo dos anos 1980 e renová-lo à luz dos novos cenários, ao mesmo tempo em que mantinha para o Brasil sua vocação mundial (BERNAL-MEZA, 2002, p. 41).

Mas, para que se chegasse ao clima de confiança que permitiu a assinatura dos acordos da década de 1980 e o próprio Tratado de Assunção, além da mudança de regime político nos dois países, foi preciso superar uma série de desconfianças mútuas entre Brasil e Argentina, o que se deu de forma gradual, a partir da década de 1970 (AZAMBUJA, 1994, p. 66). Antes disso, a rivalidade entre as duas maiores nações da América do Sul frustraria a integração dessas duas economias, as maiores da região e altamente complementares. Brasil e Argentina permaneceram afastados durante praticamente meio século, até que necessidade econômica e vontade política pudessem combinar-se, a partir do final dos anos 1970 e início dos 1980, possibilitando a integração bilateral.

Na segunda metade dos anos 1970, época em que quase todos os países latino-americanos estavam sob regimes ditatoriais, o Brasil negociou com o Paraguai um tratado para a construção da usina Itaipu Binacional. Esse fato abre um período de grandes rivalidades político-militares entre Brasil e Argentina (AZAMBUJA, 1994, p. 69) já que este país considerava ter seus direitos e interesses sobre os recursos hídricos da bacia do Paraná

afrontados pelo projeto brasileiro-paraguaio. Segundo Paulo Roberto de Almeida (1993, p. 22-25) em 1979 e 1980, o Brasil busca iniciar a cooperação com a Argentina. Nesse período, o presidente brasileiro, João Batista Figueiredo procura o argentino Jorge Videla e ambos celebram acordos de cooperação econômica, comercial e militar, incluindo o atômico. A confiança mútua se restabelece com a celebração do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai, franqueando a construção das usinas de Itaipu e Corpus e pondo fim às controvérsias e desconfianças entre as partes, especialmente entre Brasil e Argentina (CANDEAS, 2005, 22). A partir daí, inaugura-se um período de convergência e boa vontade entre os dois países, que, aliado à redemocratização que se daria em seguida, permite a construção gradual dos entendimentos que culminariam no MERCOSUL.

No ano de 1986, já à frente de governos democráticos, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín firmaram doze protocolos de cooperação, ligando seus projetos de desenvolvimento e setores produtivos (ONUQUI, 2006, p. 13). O reordenamento Alfonsín-Sarney, como ficou conhecida essa fase, é um dos momentos virtuosos da política sul-americana. Outros talvez fizessem o mesmo caminho, mas seria certamente uma aproximação muito mais áspera, lenta e menos clara (AZAMBUJA, 1994, p. 65). Sarney e Alfonsín, em 1985, começam a construir pontes de um entendimento real. Através da Ata para a Integração Brasil/Argentina, estabelecem o Programa de Integração e Cooperação Econômica, de caráter gradual, flexível e equilibrado e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. Nesse programa, baseado nos princípios da gradualidade, da flexibilidade, do equilíbrio e da simetria, adotou-se uma estratégia de integração paulatina por setores industriais, cuja complementação dinâmica constituía o próprio núcleo do processo integracionista. Por isso, é natural afirmar que o MERCOSUL nasce verdadeiramente no reordenamento Alfonsín-Sarney, floresce ao longo de entendimentos sucessivos e vai se frutificar com pompa e circunstância em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção (AZAMBUJA, 1994, p. 69).

Antes de já selar a assinatura, entretanto, alguns outros acontecimentos merecem destaque. Em 1988, por exemplo, é a vez do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre os dois países, com o objetivo de consolidar o processo de integração bilateral e instituir, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos (GINESTA, 1999, p. 11). Busca-se, na ocasião, a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, assim como a coordenação das políticas monetária, fiscal e cambial. Nesse momento, embora o

formato do que seria o MERCOSUL já estivesse esboçado, a tônica da integração era ainda bilateral e o ritmo do processo pautado pela gradualidade (GINESTA, 1999, p. 12). Entretanto, fatores conjunturais iriam acelerar o processo de integração.

A respeito desse mesmo tratado de 1988, em janeiro de 1990 o recém-eleito presidente Fernando Collor viaja para Buenos Aires para encontrar o presidente argentino Carlos Menem e negociar a implementação de um Comitê de Implementação, que teria como finalidade impulsionar o avanço do que foi acordado em 1988. Dois meses depois os dois países anunciam a criação do Comitê (GARDINI, 2007, p. 814). Em junho de 1990, o Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek, viaja para Buenos Aires com o intuito de discutir com o Ministro argentino, Domingo Cavallo, a redução do prazo de lançamento do mercado comum, que em 1988 havia sido acordado para ser realizado em dez anos. De fato, graças a essa iniciativa, um mês depois os dois presidentes assinaram o Ato de Buenos Aires, que propôs a criação do mercado comum até dezembro de 1994. Esses dois passos demonstram como o Brasil estava disposto a se esforçar para a maior aproximação entre os países.

O anúncio, pelo governo estadunidense, da Iniciativa para as Américas (IPA), em junho de 1990, gerou nos negociadores da integração o sentimento da necessidade de acelerar o trâmite do processo, já que a iniciativa americana de uma integração hemisférica poderia “engolir” o projeto de Brasil e Argentina (MONIZ BANDEIRA, 2003, p. 21). Assim, respondendo às mudanças de conjuntura, o presidente brasileiro procura o argentino para juntos decidirem, por meio da Ata de Buenos Aires, assinada em junho de 1990, acelerar o processo integrativo e reduzir pela metade os prazos acordados em 1988, programando a conformação do mercado comum bilateral para até 31 de dezembro de 1994 (VAZ, 2002, p. 77). A aceleração do processo integracionista bilateral proposto por Brasil e Argentina gerou forte impacto nos países do imediato entorno. A fim de evitar o isolamento relativo e compreendendo o bloco em formação como uma oportunidade, o Uruguai procurou rapidamente inserir-se nas negociações. Pouco depois foi a vez do Paraguai, para quem o bloco significaria a intensificação dos já enormes vínculos comerciais com os vizinhos platinos (RODRÍGUEZ, 2001, p. 369).

Finalmente, em 26 de março de 1991, como resultado de intensas negociações levadas a cabo durante os meses precedentes e um grande esforço da diplomacia brasileira, os presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai puderam firmar o Tratado de Assunção, que passou a reger as relações econômico-comerciais dos quatro países no período transitório

de 1991 a 1994, objetivo expresso no artigo três do Tratado (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 2), antecedendo à plena conformação do Mercado Comum do Sul que se daria em 31 de dezembro de 1994.

Entre a assinatura do Tratado de Assunção e o dia 31 de dezembro de 1994 ocorreram diversas reuniões e cúpulas entre os países com o intuito de harmonizar variados pontos da agenda comum. Entretanto, para os objetivos desse estudo, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 16 de dezembro de 1994 durante o Conselho de Ouro Preto, possui extrema importância. O Protocolo promoveu um importante fortalecimento institucional do MERCOSUL, seja através da criação de novos órgãos²⁹, seja pela consolidação de outros já existentes³⁰. Além disso, foi graças a Ouro Preto que o MERCOSUL obteve, através do artigo 34, um importante elemento, já destacado anteriormente, para a autonomia de uma OI, qual seja: o da personalidade jurídica própria (MARQUES, 2011, p. 51). Além disso, no âmbito do Conselho de Ouro Preto, foram definidas as últimas alíquotas para a tarifa externa comum (TEC) (produtos siderúrgicos e caminhões). As negociações da TEC ocuparam os dois anos anteriores ao Conselho, e a assinatura da Decisão 22/94, que aprovava definitivamente as Listas de Exceção à TEC, foi extremamente comemorada pelos quatro países.

Entranto, o *day after* chegou, conforme nomenclatura utilizada pelo embaixador Renato Marques (2011, p. 53). Em 1995, pela primeira vez em anos, o Brasil registrou um déficit em sua balança comercial (entre julho de 1994 e julho de 1995 as importações cresceram 70%, enquanto as exportações 20%). Isso se deve principalmente à Crise da Tequila, no México, e o agravamento da situação econômica na Argentina (MARQUES, 2011, p. 53). Nesse contexto, o Brasil adotou, no início de 1995, uma série de medidas compensatórias, como a elevação substancial de algumas tarifas (como a dos automóveis e eletrodomésticos). E a medida que mais tem importância para esse estudo: o Brasil, em abril de 1995, induziu o MERCOSUL a adotar uma lista adicional de 150 produtos, sendo essa lista passível de alteração a cada três meses, como exceção à TEC (MARQUES, 2011, p. 54). O Brasil apresentou o pedido ao GMC, com o argumento de preservar o plano real. Ou seja, a liderança brasileira induziu o MERCOSUL a renegociar uma lista que já havia sido fechada para atender seus interesses imediatos, qual seja, de proteção contra a crise da balança comercial interna. O Uruguai criticou a iniciativa, sem, entretanto, vetar a proposta. A Argentina também expressou insatisfação, mas aceitou a proposta. O Paraguai aproveitou a oportunidade

²⁹ Como o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, antes subordinada ao Grupo Mercado Comum (GMC).

³⁰ Como o Conselho de Ministros, o GMC, a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta.

para aumentar ainda mais sua lista de exceções, e levantou questionamentos e pedidos já realizados em Ouro Preto. Essa atitude da diplomacia brasileira resultou em uma forte contração das economias do bloco (MARQUES, 2001, p.54). Além disso, gerou um precedente que continua a ser utilizado até os dias de hoje, tendo em vista que os protestos em relação ao protecionismo interno dos países do bloco, com elevadas taxas, é recorrente.

A partir de então, a política brasileira para o MERCOSUL teve três finalidades básicas (BERNAL-MEZA, 2002, p. 44). Em primeiro lugar, ela iria permitir ao Brasil abrir gradualmente a economia brasileira aos fluxos globais, mas ao mesmo tempo fortalecer a economia do país pela amplificação do mercado sub-regional, e, como se veria ao longo do processo, a partir da adoção da perspectiva sul-americana em seguida. Em segundo lugar, a integração subcontinental deveria gerar para o Brasil poder político para enfrentar os desafios econômicos e políticos das estratégias hegemônicas estadunidenses na América Latina. Por último, o processo integrativo deveria servir para que o Brasil pudesse alcançar o reconhecimento mundial como potência média, graças à sua liderança política no bloco e à dimensão de um mercado que o teria como o centro econômico-industrial. Essas diretrizes jamais deixaram de nortear a ação brasileira nas relações com os vizinhos, mesmo que o foco de ação tenha sido modificado ao longo do processo.

2.4.2 A evolução do estado da arte no MERCOSUL: avanços e desafios

A despeito das correções que haveria de sofrer o processo de integração regional pela política externa do Brasil, a construção e implantação do MERCOSUL, pelo menos em sua fase inicial, é amplamente apontada como um grande sucesso (ALMEIDA, 1993; JAGUARIBE, 2002; ONUKI, 2006). Para começar, a própria engenharia política e diplomática que permitiu a criação do MERCOSUL é não somente algo inédito, mas um feito extraordinário na política exterior sul-americana e brasileira.

O desafio de integrar países em desenvolvimento, com sérias dificuldades sociais, imensas assimetrias, sem falar no baixo grau de interdependência e um histórico de alta instabilidade política e econômica (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008, p. 5) é, sem dúvida, uma tarefa hercúlea, e o resultado digno de nota³¹. Alie-se a essas dificuldades o fato de que os dois principais membros do processo integrativo, Brasil e Argentina, exibem um histórico de intensas e enraizadas rivalidades. Ao considerar que Brasil e Argentina quase

³¹ Quanto as dificuldades do processo europeu, Monnet (2006, p. 201) destaca a dificuldade de harmonizar uma Alemanha humilhada pelo controle sem fim e o medo francês de uma Alemanha incontrolada.

chegaram ao enfrentamento bélico no fim da década de 1970 por causa da questão de Itaipu (FAJARDO, 2004, p. 101), é extraordinário que menos de dez anos depois os dois países estejam de acordo em amarrar suas economias, e quiçá seus projetos políticos, em um acordo de integração. Portanto, mesmo que não tivesse alcançado sucesso econômico, só pelo seu feito do ponto de vista da engenharia política o MERCOSUL já teria sido, no início da década de 1990, um enorme sucesso político-diplomático dos países do Cone Sul.

Nesse sentido, ao ressaltar o valor ontológico do MERCOSUL, Paulo Roberto de Almeida (1993, p. 71) enfatiza que, historicamente, os governos republicanos brasileiros sempre colocaram a América Latina, e dentro dela os vizinhos imediatos do Brasil na América do Sul, como uma das prioridades mais importantes da política externa oficial. Tratava-se, sem dúvida alguma, de uma afirmação retórica, ainda que tradicional, pois que, na prática, até um passado ainda bem recente, “éramos de um ecumenismo bem comportado, privilegiando de fato laços com os países desenvolvidos”. O MERCOSUL viria mudar essa história, ao transformar a retórica de mais de um século em realidade prática, pois o bloco não existiria não fosse atuação brasileira, em conjunto com a Argentina.

Além de seu valor intrínseco, como fenômeno político-diplomático, há uma série de avaliações positivas sobre os primeiros anos do MERCOSUL. Embora os autores divirjam quanto ao início e fim da crise, a maioria concorda que até fim de 1998 e início de 1999 foi o período áureo do MERCOSUL comercial. A seguir se expõe a visão de dois autores para ilustrar tal afirmação.

Para Amado Cervo (2002, p. 163), o processo de integração via MERCOSUL comporta três fases distintas: a embrionária e produtiva, entre 1986 e 1991; a liberal e comercialista, entre 1991 e 2002; e a fase de maturação da interdependência, de 2003 ao presente. Ao avaliar o período que vai da fase embrionária até 2002, fim dos governos FHC, este autor identifica uma série de aspectos positivos da experiência de integração. O Brasil desempenha o seu papel de liderança nessas três fases de formas e com resultados diferentes. Conforme aponta Mariano, (2007, p. 80-89) na primeira fase o país é o principal responsável pela reaproximação com a Argentina além de, graças ao profissionalismo do Itamaraty, ser o principal arquiteto diplomático e jurídico do Tratado de Assunção. Durante a fase comercialista, graças ao tamanho de sua economia, é o grande impulsor do comércio intra-bloco, que durante esse período atingiu níveis excepcionais para época. A terceira fase é uma etapa de crise institucional que justamente cobra do Brasil que exerça a sua liderança para que o bloco para combater as assimetrias e os problemas institucionais do agrupamento.

Sobre os aspectos positivos identificados por Amado Cervo anteriormente, um primeiro elemento a se destacar é a “empatia das inteligências”, caracterizada pela intensa troca de experiências entre intelectuais, diplomatas e dirigentes políticos sobre o processo integrativo e sobre as realidades recíprocas, que se traduziu em um grande número de colóquios, encontros, seminários, debates, publicações, etc. Outro fator positivo do MERCOSUL foi sua contribuição para o aumento das medidas de confiança e distensão das causas geopolíticas, permitindo a conformação de uma efetiva zona de paz na região do Cone Sul. Além disso, e mais importante, o autor destaca ainda que o MERCOSUL alavancou a ideia de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul, solidificando o sentimento identitário dos povos da região, mesmo que para a integração efetiva ainda haja muito a acontecer.

Sob outra perspectiva, Andrea Ribeiro Hoffman *et al* (2008, p.11-13), dividem o processo de integração do MERCOSUL em três fases. A primeira, denominada fase de formação, vai de 1991 a 1997, quando é constituída a estrutura institucional do bloco; a segunda vai de 1998 a 2002, e é um período de crise; a terceira, que coincide com a classificação de Cervo, começa em 2003, quando há a retomada do processo de integração em outras bases.

Nesse sentido, os autores consideram a primeira fase como extremamente positiva. No aspecto econômico, observa-se uma enorme expansão do comércio entre seus membros. O volume total de comércio intra-bloco em 1991 é de US\$ 10.201 milhões; esse volume cresce de maneira continuada, até atingir US\$ 41.074 em 1997. Proporcionalmente, a fatia do comércio relativo ao bloco também cresce: enquanto em 1991 o comércio com os países do Mercosul correspondia a 13% do total do comércio desses países, em 1997, o comércio intra-bloco respondia a 23% do total; no acumulado, o comércio entre o Brasil e os parceiros do Mercosul cresceu 300% de 1991 a 1997. Do ponto de vista da circulação de pessoas pelos países do bloco, o número cresce de 2,8 milhões de pessoas em 1991 para 5 milhões em 1997, um aumento de 75% (HOFFMAN, COUTINHO e KFURI, 2008, p. 106). Verificando esses dados, como o Brasil possui, de longe, a maior economia do MERCOSUL, é natural afirmar que o país é o maior responsável pelo sucesso do intercâmbio comercial intra-bloco.

Além desses aspectos, sob o ponto de vista da imagem externa, o MERCOSUL produziu na comunidade internacional uma imagem bastante positiva, até além de sua realidade efetiva, imagem essa reforçada pelo sucesso dos planos de estabilização econômica brasileira e argentina (COSTA, 2003, p. 120). O aumento da interdependência e da

estabilidade do MERCOSUL, que a partir de 1995 passou a gozar de personalidade jurídica internacional, permitiu-lhe atuar como ator internacional nas assinaturas de acordo-quadro com a União Europeia e com outros países da América do Sul (ONUKEI, 2006, p. 301).

Portanto, em sua fase inicial, sob diversos pontos de vista, o MERCOSUL, apesar das pendências em alguns setores, tinha mais a comemorar que a lamentar, pois, em suma, o fluxo comercial intra-bloco superava as expectativas, a imagem internacional do bloco era respeitada e a identidade regional dos países participantes consolidava-se.

Entretanto, a partir de 1998, esse quadro de otimismo iria mudar substancialmente, já que uma série de problemas que se avolumava gradativamente tornaram-se mais evidentes, levando o Mercosul a um período de crise e depois de paralisia do processo integrativo, situação que para muitos analistas perdura até os dias atuais (CAMARGO, 2006, p. 25). Esse período de crise coincide com a segunda fase do processo de integração do MERCOSUL apontado anteriormente e teorizado por Andrea Ribeiro Hoffman *et al* (2008, p.11-13).

Em primeiro lugar, a fim de avaliar as causas dos problemas enfrentados pelo MERCOSUL, é importante considerar que, apesar da convergência desenvolvida no decorrer dos anos 1980, ao longo do processo de negociação do MERCOSUL, Brasil e Argentina passaram a ter perspectivas diferentes em relação à integração regional. Segundo Darc Antonio da Luz Costa (2003, p. 74) em decorrência da correção de rumos da política externa brasileira, iniciada a partir do governo Itamar Franco, o MERCOSUL essencialmente comercial acabaria por ceder lugar a uma perspectiva mais voltada para a integração física e política, melhor condizente com os objetivos de longo prazo da Política Externa Brasileira (PEB), neste caso, a preservação da independência da atuação externa e a construção de uma área sul-americana integrada, mas sob a liderança brasileira.

Além disso, a integração almejada e negociada nunca havia representado um fim em si mesma, mas um meio para a consecução de objetivos consagrados no âmbito das respectivas políticas externas, os quais não estavam circunscritos exclusivamente aos planos econômico e comercial nem aos espaços sub-regional e regional em que deveria ser construída (LAFER, 1997, p. 26).

Na década de 1980, para o Brasil (COUTO, 2006, p. 33), a tônica da política externa era o esforço de solidificar e agilizar a interlocução com os países industrializados, de recuperar credibilidade nos foros multilaterais, de explorar possibilidades de relacionamento com parceiros não tradicionais e, ao mesmo tempo, de atuar afirmativamente em temas que eram percebidos como desafiadores aos interesses nacionais. Do lado argentino (VIOLA e

LEIS, 2007, p. 41), de modo similar, buscava-se privilegiar a dimensão de legitimidade que a restauração democrática lhe conferia, para também afirmar-se internacionalmente por um intenso esforço de recuperação da credibilidade externa, entendida esta, no contexto de então, como pré-requisito para gerar condições propícias ao encaminhamento dos problemas econômicos.

Entretanto, como atesta a avaliação de Alcides Costa Vaz (2002, p.81), as rápidas transformações que o sistema internacional atravessara, particularmente a partir de 1989, e a orientação liberal conferida pelos novos governos, na Argentina e no Brasil, às políticas econômicas no plano doméstico provocaram importantes inflexões nas políticas externas dos dois países e modificaram substantivamente o contexto e o conteúdo da integração.

Após a rápida passagem de Fernando Collor pela presidência do Brasil – em que as diretrizes das políticas externa e econômica eram convergentes com as do argentino Carlos Menem – e a ascensão de Itamar Franco, os dois países passam a adotar perspectivas diferentes em relação a esses aspectos e conseqüentemente no que diz respeito à integração regional (BERNAL-MEZA, 2002, p. 23). O ponto fundamental da política exterior brasileira para o MERCOSUL sempre foi a relação com a Argentina. Entretanto, logo após a destituição do presidente Collor, começaram a evidenciar-se as diferenças nas políticas exteriores de ambos os países, que se centraram principalmente nas interpretações que cada Estado dava à ordem mundial emergente (ou em transição), na maneira como viam a globalização, nas diferenças de papel que cada país aspirava nesses contextos e, principalmente, no tipo de relações com os Estados Unidos que cada um almejava (MONIZ BANDEIRA, 2003, p 35).

Assim, enquanto na Argentina a política externa buscava aprofundar o alinhamento com o modelo neoliberal e a convergência com os Estados Unidos, o Brasil, embora não se dispusesse a afrontar a potência hegemônica nem abandonasse de uma vez as reformas liberais, adotou uma postura de maior cautela no que diz respeito à abertura econômica, ao mesmo tempo em que se manteve firme no propósito de construção de um espaço político sub-regional, sob sua liderança, em claro desacordo com os planos norte-americanos para a integração da região (ARAÚJO, 2007, p. 23-25). Mesmo no governo neoliberal de Fernando Collor, o Brasil seguiu rejeitando a possibilidade de alinhamento exclusivo ou de relacionamento privilegiado com os Estados Unidos, no que passou a contrastar fortemente com a orientação impressa à política externa argentina no mesmo contexto (ARAÚJO, 2007, p. 31-33).

Para a Argentina, a integração, apesar de seus propósitos políticos, teve um apelo preponderantemente econômico desde a etapa bilateral. Para o Brasil, a dimensão política foi se tornando cada vez mais a variável mais importante. A preocupação do Brasil em iniciar a aproximação com seus vizinhos foi motivada, primeiramente, por um interesse político; mas uma vez dada esta convergência, ela também adquiriu uma motivação econômica, ainda que os incentivos econômicos associados ao projeto MERCOSUL sempre fossem vistos como limitados (BERNAL-MEZA, 2002, p. 44)

Na mesma linha argumentam Tullo Vigevani *et al* (2007, p. 7), quando consideram que a experiência do MERCOSUL sugere que os benefícios econômicos da integração são elementos necessários, mas não são suficientes para garantir continuidade e aprofundamento. Nessa perspectiva, para o Estado brasileiro, valeria mais a manutenção da autonomia na ação externa e aumento da capacidade de influência em outros centros de poder que o aprofundamento da integração econômica como um fim em si mesma. Segundo os autores, no caso brasileiro, país em que a força do universalismo permanece, o MERCOSUL é apresentado como um instrumento muito importante, mas sempre um instrumento, para a consecução dos objetivos mais amplos de política externa. Por tais razões é que o projeto comercialista e liberalizante insculpido no Tratado de Assunção teria de ser reavaliado, a fim de se adequar aos objetivos mais amplos da PEB de construir uma área subcontinental no Sul liderada pelo Brasil, como plataforma para aumento do seu reconhecimento mundial como potência regional média

Segundo formulação de Bernal-Meza (2002, p. 40), a emergência dos temas da ALCA e do NAFTA representou elemento fundamental para o destino da integração sub-regional. Para este autor, até o surgimento forte da presença dos Estados Unidos no contexto da integração latino-americana, a dimensão comercial tinha sido a mais explorada nos modos de inserção internacional do Brasil, o que fez com que o debate sobre essa inserção se concentrasse no aspecto econômico, enquanto que o político se mantinha em baixa. Mas a consideração de que a via política era o único modo de aspirar a um reconhecimento como potência regional e como potência média mundial, a partir de sua condição de país-continente, faria necessariamente com que o país assumisse posições a respeito de diversos tópicos da agenda mundial, o que levaria a um aumento significativo do perfil político da inserção internacional. Este é um ponto particularmente relevante em relação ao destino do MERCOSUL, na medida que a decisão sobre a política global subordinava a definição de interesses e objetivos de longo prazo sobre o bloco sub-regional.

A partir desse contexto, os inúmeros problemas identificados na chamada crise do MERCOSUL, que se torna mais evidente a partir de 1999, são todos, de certa maneira, resultado dessas divergências estruturais na base de sustentação do bloco. Assim, a desvalorização unilateral do real em 1999, para atender a necessidades internas, provocando uma queda substancial nas exportações argentinas para o Brasil, é apenas um índice de que os esteios fundamentais da integração estavam abalados, pelo menos nas bases em que fora iniciada (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008, p.13). Segundo Amado Luiz Cervo, a crise cambial brasileira de 1999 simbolizada pela desvalorização do real e a complexa crise argentina de 2001-2002 – cambial, econômica, social e institucional – introduziram um período de hibernação do MERCOSUL, que sugeria reavaliação (CERVO, 2002, p. 166). Esse período coincide com a terceira fase do processo de integração do MERCOSUL apontada tanto por Amado Cervo (2002, p. 163) quanto por Hoffman *et al* (2008, p.11-13).

Ademais, além da estagnação no processo de coordenação das políticas macroeconômicas, etapa considerada fundamental para se avançar no processo de integração, o MERCOSUL também havia empacado no que diz respeito à institucionalização. Nesse aspecto, segundo Ramon Torrent (2000, p. 2) após os rápidos avanços até 2004, quando se “consolidou” a zona de livre comércio, instituiu-se a tarifa externa comum e dotou-se o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional, o bloco entrou numa fase de claro impasse, em virtude, principalmente, da pouca disposição, principalmente do Brasil, em que se avançasse para graus maiores de institucionalização e supranacionalidade.

Segundo Bernal-Meza (2002, p. 46), o problema central se situou na indefinição do Brasil em levar adiante o que a sua própria decisão política havia definido como seu “mais importante projeto de política exterior.” Para esse autor, muito da responsabilidade pelo MERCOSUL não ter passado de um projeto essencialmente comercial cabe ao Brasil, que atribuía a estagnação dos progressos econômicos e políticos à postura argentina em relação à conversibilidade monetária adotada por este país, e considerada como o mais importante fator desestabilizador para a expansão da integração econômica, e à relação preferível de Buenos Aires por Washington. No mesmo sentido, Samuel Pinheiro Guimarães (2012, p. 95) comenta que “é necessário que os países de maior dimensão econômica se envolvam e se engajem mais no processo de redução das assimetrias” do bloco para que assim a integração seja possível.

O fato é que, como resultado ou causa da estagnação do MERCOSUL, a perspectiva do Brasil no que diz respeito à integração regional já não era a mesma. Ao longo dos anos, à medida que se alterava o cenário político mundial, o Brasil foi gradativamente modificando

seu foco dado à integração regional – ainda que se mantendo fiel aos pressupostos da PEB de manutenção de sua autonomia e de aumento de sua importância mundial – para cujos objetivos a construção de um espaço geopolítico sub-regional sob influência brasileira era fundamental (PRAZERES, 2006, p. 117). Assim, diante das contradições e limitações que o MERCOSUL apresentou desde cedo, o Brasil foi alterando aos poucos seu horizonte regional, que deixou de ser o Cone Sul para ser a América do Sul, e deixou de ser essencialmente comercial, como no contexto de assinatura do Tratado de Assunção, para assumir um perfil mais político e de integração de infraestrutura produtiva (PRAZERES, 2006, p. 119).

Há ainda problemas referentes ao seio do MERCOSUL como instituição. Haas, como exposto no primeiro capítulo sobre a integração regional, prevê uma transferência de lealdade num processo de integração. Percebe-se esse fato da teoria sendo válido no caso da União Europeia, mas verifica-se que não o é no MERCOSUL. O MERCOSUL foi uma iniciativa articulada pelo governo brasileiro em conformação com a Argentina, e não uma resposta para um desejo das elites (VIGEVANI *et al*, 2008, p. 11). Ora, tanto Haas quanto Deutsch preveem a participação das elites num processo de integração para que este tenha sucesso. Para as elites empresariais brasileiras os países do MERCOSUL, além do Brasil, não apresentavam grande poder de atração e os consideravam pouco relevantes como mercados consumidores (VIOLA e LEIS, 2007, p. 48), de modo que é destacada a vontade da diplomacia presidencial brasileira no processo de integração.

Ao refletir sobre o tipo de integração regional que se tem no MERCOSUL, verifica-se que esta integração incentiva a autonomia pelo universalismo (VIGEVANI *et al.*, 2008). O que está por trás da vontade dos países que formam o eixo de integração do MERCOSUL – Brasil e Argentina – é integrar para ser mais autônomos e serem mais universalistas e fortes para enfrentarem o mercado globalizado. Por isso, foi escolhido o formato de integração de livre-comércio, com baixo nível de institucionalização e extremamente intergovernamentalista. Este formato deixa margem de manobra para os países celebrarem acordos extra-bloco de acordo com sua conveniência. Contudo, este formato caracteriza-se por ser uma integração utilitarista, o que não cria uma integração forte e intensa (PUÑAL, 2005, p. 22).

O conceito de universalismo é associado às características geográficas e procura a ampliação de canais de diálogo com o mundo. No caso do Brasil, o universalismo defendido pela maior ala do Itamaraty se traduz pela busca da expansão das relações externas do país. Porém, o MERCOSUL sendo uma União Aduaneira traz limites a estas relações. Contudo, se

o Brasil negociar em bloco, o universalismo é alavancado, ou seja, o MERCOSUL amplia o poder de negociação do bloco e, como consequência, do Brasil e de cada um dos países membros.

Com relação ao conceito de autonomia, também caro à diplomacia brasileira, como definição sucinta, pode-se afirmar que é a capacidade de tomar decisões frente ao mundo externo (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 8). Dessa forma, através de negociações no âmbito do MERCOSUL o país pode se posicionar melhor diante dos Estados Unidos e UE, por exemplo. A autonomia e o universalismo não impossibilitam o MERCOSUL de existir como União Aduaneira. Todavia, o conceito de autonomia limita a institucionalização do bloco. Vigevani *et al.* (2008) defendem que a baixa institucionalização do MERCOSUL faz parte da política do Brasil e da Argentina que não desejam criar instituições fortes, pois ambos não almejam perder o controle do mesmo, nem alienar grandes porções de sua soberania. Dito de outra forma, não desejam ceder parte de soberania e lealdade em favor do MERCOSUL.

Ora, para a evolução institucional e aprofundamento de um bloco se considera requerer a transferência ou a cessão de soberania dos Estados-membros em favor do bloco³². Esta transferência de soberania ou autonomia se dá pela construção de instituições comuns e supranacionais no bloco. Estas farão o processo de integração dar continuidade, não deixando esta continuidade ao sabor dos humores dos chefes de Estado que formam o bloco³³. A débil institucionalidade do MERCOSUL, fato pensado e deliberado pelo líder do bloco, tendo em vista que Brasília tem muito mais poder de influência dessa forma – como exposto acima – é, ao mesmo tempo, uma estratégia de integração e uma característica dos regimes presidencialistas que concedem maior poder ao Presidente do que no regime parlamentarista, típico dos países europeus (MALAMUD, 2003, p. 20).

Ao término desse capítulo, fica evidente a tentativa brasileira de se colocar como líder na América do Sul através da atuação nas organizações internacionais regionais e subregionais. Embora essa liderança seja mais ou menos contestada em diversos momentos, e o país se coloca como propositor pró-ativo nos assuntos regionais. Isso fica claro na atuação e na liderança brasileira durante a criação e o desenvolvimento do MERCOSUL. Dentro desse contexto, o terceiro capítulo propor-se-á analisar o papel de líder desempenhado pelo Brasil dentro das instituições do MERCOSUL a fim de verificar até que ponto a corrente

³² Não se trata aqui de tentar mimetizar o exemplo europeu, apenas se faz a constatação que sem transferência de soberania, como o próprio caso do MERCOSUL demonstra, a evolução institucional se torna complicada.

³³ Se por um lado é verdade que essa é uma característica dos processos de integração da América do Sul, também é verdade que isso contribui para um baixo nível de independência do processo.

intergovernamentalista – que rege todo o processo de integração do bloco – afeta de maneira decisiva a própria autonomia do MERCOSUL.

3. A AUTONOMIA DO MERCOSUL SOB A LIDERANÇA BRASILEIRA

3.1 Considerações preliminares

O terceiro capítulo dessa monografia tem como objetivo alavancar argumentos para responder de maneira inequívoca a pergunta que norteia essa pesquisa, referente à medida que o processo de afirmação da autonomia do MERCOSUL depende da liderança brasileira. Busca-se analisar a atual situação do bloco avaliando como o Brasil, como o Estado principal desse processo de integração sub-regional contribui – ou não – para a maior autonomia do agrupamento. Para isso, serão levados em consideração três pontos principais que ilustram a realidade do bloco, sempre considerando que essa realidade é diretamente encaminhada pela ação brasileira.

Primeiramente será abordada a escolha do caráter intergovernamental do processo e a sua renúncia à supranacionalidade, tendo em vista que essa escolha influencia absolutamente todas as demais esferas de análise. Em seguida, como consequência da intergovernamentalidade e dos regimes políticos internos dos países-membros, será apontada a questão da centralidade do processo de tomada de decisão nos governos, em especial na diplomacia presidencial e nos corpos diplomáticos. Na sequência, abordar-se-á o conceito de *paymaster*, ferramenta essencial para entender a evolução de um processo de integração, que foi elaborado por Walter Mattli (1999). O voltar-se do Brasil para a América do Sul, bem como os antecedentes históricos que culminaram na criação do MERCOSUL foram abordados no capítulo anterior. De agora, pretende-se realizar uma análise crítica da atual autonomia do bloco e os motivos de o bloco não possuir mais autonomia.

3.2 Comentários acerca da visão brasileira do MERCOSUL

Dessa forma, na perspectiva brasileira, visto retrospectivamente, o MERCOSUL surge e se desenvolve de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente no caso argentino (ONUKI, 1996). Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, graças à permanente força do universalismo, ele é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, ela não seria um fim em si mesmo e, importante para o argumento desse texto, é

um instrumento extremamente caro de inserção no mundo. Já no momento de constituição do MERCOSUL, os governos explicitavam isso:

“Ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 1991, p. 279).

Isto é, o bloco visa à inserção internacional e, desde o início, a questão da identidade regional não é central. Haas (1964, p 22) considera que para que as elites burocráticas e governamentais se empenhem efetivamente na construção e ampliação de instituições regionais é preciso que estejam convencidas dos benefícios concretos e materiais resultantes dessas medidas. Durante um período, sobretudo quando o comércio intra-regional se expandiu fortemente, passando de aproximadamente US\$ 1,6 bilhões em 1985 para US\$ 19 bilhões em 1997, quando a participação desse mesmo comércio para o Brasil evoluiu de aproximadamente 5% para 15% em relação ao intercâmbio total do país (CEPAL, 2003, p. 12), o MERCOSUL atendeu aos interesses desses setores, que viam utilidade no bloco. No entanto, os sinais de desencantamento político e econômico já existiam (BOUZAS, 2000, p. 78), e as crises de 1999 e de 2001 potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando, derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados.

Aliadas a essa redução do desempenho comercial, as visões de mundo de uma parte das elites, assim como o peso dos conceitos de autonomia e universalismo, são elementos que influenciam as posições do Brasil no MERCOSUL (VIGEVANI et. al. 2008, p. 42). A percepção por setores do corpo diplomático de que o maior aprofundamento do bloco implica limitação de soberania e de autonomia, atingindo, portanto, ao menos parcialmente, a relação do Brasil com o mundo, sempre esteve presente e foi componente importante da ação do Estado e da sociedade. Colocando limites ao MERCOSUL, rejeitaram-se articulações que pudessem dificultar a movimentação internacional do Brasil ou que pudessem contrariar a desejada autonomia nacional e a ação universalista.

A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando uma continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal brasileiro (VIGEVANI et. al. 2008, p. 45). Nisto ela coincide com as atitudes prevalentes também na Argentina, Paraguai e Uruguai. Por diferentes motivos Uruguai a partir de 1988 e Paraguai a partir de 1990 buscaram participar do bloco que estavam

constituindo Argentina e Brasil. As expectativas paraguaias e uruguaianas foram diminuindo ao longo do tempo (RODRÍGUEZ, 2001; SIERRA, 2001; HIRST, 2005), especialmente pela perceptiva falta de ações que combatam as assimetrias do bloco, como será exposto nas próximas paginas.

Como notou Lima (2006, p. 25), é importante considerar que a chegada ao poder de governos de esquerda no Cone Sul não gerou alinhamentos automáticos, pois esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter para os processos de integração regional. Um exemplo emblemático nesse sentido foi o da nacionalização dos hidrocarbonetos, na Bolívia, promovida por Evo Morales em maio de 2006, e que afetou interesses da Petrobrás no país. Este episódio constitui-se em caso exemplar, pois permite avaliar as possibilidades e os limites de uma cooperação que tenha como pressupostos concepções de mundo e valores com alguma semelhança. Os governos Evo Morales e Lula da Silva compartilham alguns valores: crítica das desigualdades sociais, distância dos centros de poder mundial e ideias genericamente de cunho social. O mesmo pode ser dito do caso paraguaio, pois segundo Canese (2008, p. 25), naquele país a política do Estado visa a “recuperação da soberania hidrelétrica nacional”.

A percepção, que é verdadeira, de que na medida em que se projeta maior aprofundamento do bloco haveria perda de soberania e de cada país na relação com o mundo, nunca desapareceu completamente e acabou sendo um componente importante da ação do Estado e da sociedade. Isso vale para o Brasil, assim como para os demais países do Cone Sul. Inversamente, a percepção de que a integração fortaleceria a própria posição do país no mundo não prosperou (LIMA, 2006, p. 28). Consequentemente, rejeitou-se uma opção que as elites consideravam que poderia limitar a movimentação internacional do Brasil e que seria contrária ao universalismo. Destaca-se aqui que os princípios brasileiros (autonomia e universalismo) e o papel que as elites atribuem à integração, confluem para a manutenção de um processo de integração no Cone Sul, limitado ao nível de uma união alfandegária, essencialmente intergovernamental, compatível com o alargamento do bloco e com as aspirações do Brasil.

Em linhas gerais, a posição brasileira assume uma importância central na definição de algumas questões que são fundamentais para o aprofundamento institucional do bloco e que estão presentes nos principais estudos sobre o MERCOSUL (MALAMUD, 2005; MARIANO, 2007; ALMEIDA, 2002; PEÑA, 2001). Entre alguns exemplos pode-se citar a

defesa constante do modelo essencialmente intergovernamental, a dificuldade nos primeiros quinze anos em aceitar a criação de mecanismos institucionais comunitários – tais como estruturas de fomento e de financiamento da integração, que a literatura especializada considera essenciais para lidar com as diferenças regionais e de competitividade –, e também a constante tentativa de evitar a utilização do mecanismo de solução de controvérsias criado no âmbito do MERCOSUL, privilegiando a negociação prévia entre os governos. Esses fatores serão apontados e discutidos ao longo do capítulo para apoiar a hipótese de que o MERCOSUL possui um baixo nível de autonomia, pois o Brasil, como Estado-líder do processo, não deseja que o bloco usufrua de grande autonomia. Vale destacar que o conceito de autonomia não é estático, ou seja, é possível uma grande variedade de níveis de autonomia entre os dois extremos de possuir ou não autonomia. E é nesse sentido que a chancelaria brasileira trabalha, para manter o MERCOSUL em um baixo nível dessa escala.

O período estudado – que vai desde a década de 1980, com os primeiros passos em direção à criação do bloco, até o final do governo Lula – demonstrou que este modelo de integração foi defendido durante grande parte do tempo, embora sua decadência tenha se iniciado ainda no final dos anos 1990. Apesar de estar esgotado ainda não foi completamente substituído, inclusive porque este modelo é coerente com as linhas gerais presentes na atuação externa brasileira (MARIANO, 2007, p. 111). Sua completa superação acabaria sendo consequência de uma ruptura nesta linha de continuidade que marca a história da ação externa brasileira.

Existem diversas experiências concretas de integração que demonstram diferentes possibilidades de criação institucional, diferentes modelos de integração econômica e variadas formas de comprometimento entre os Estados envolvidos. No entanto, o fato de aqui ser reconhecida a noção de aprofundamento implica em reconhecer que existem diferentes níveis de integração e, de uma forma ou de outra, ele se relaciona com o grau de autonomia preservado pelo Estado nacional. O modelo do MERCOSUL, portanto, corresponde em grande medida à forma como o Estado brasileiro se ajustou a essa tendência de diminuição da autonomia nacional em relação ao processo de integração e, como Estado-líder, sua interpretação da integração é crucial para o processo.

3.3 A permanente defesa do intergovernamentalismo como princípio basilar do MERCOSUL

Conforme explica Béla Balassa (1961), os processos de integração possuem diversas etapas de aprofundamento, variando desde uma zona preferencial tarifária, forma mais simples, até a união política ou confederação, patamar mais elevado em que já praticamente não haveria Estados-membros e que nunca foi alcançado por um bloco de integração regional. Dentro dessa lógica, faz-se natural supor que a tendência de um agrupamento de integração seria evoluir ao longo das sete etapas explicadas por Balassa. Para que essa evolução ocorra, entretanto, é necessário que haja um aprofundamento da integração, dotando o bloco de autonomia através de instituições supranacionais. No caso do MERCOSUL, historicamente – com suas ressalvas – a criação de instituições supranacionais é rejeitada veementemente, em especial pelos seus maiores membros, nomeadamente Brasil e Argentina. Em contrapartida, o que pode ser chamado de “princípio da intergovernamentalidade” (MARIANO, 2007, p. 148) é uma constante nos mais de 20 anos de bloco. Essa dicotomia, intergovernamentalismo *versus* supranacionalidade será abordada nas próximas páginas.

Para Lorentz (1999, p 14) a intergovernamentabilidade tem como característica manter as decisões do bloco econômico atreladas à vontade política dos Estados-membros, e as decisões porventura tomadas, são aplicadas por iniciativa dos Estados, mediante formas própria de internalização. A intergovernamentabilidade é uma característica que se apresenta no sentido de relacionamento entre governos, disso decorrendo o fato de os Estados nacionais preservarem as suas autonomias plenamente. Deste modo, o Estado-membro detém a mesma liberdade de ação que possuía antes de pertencer ao organismo internacional, pois não há restrições ao seu poder nacional. As decisões internas, assim sendo, podem ser tomadas ainda que contrariem o intuito integracionista. O Estado-parte não sofre, ademais, qualquer ingerência na sua autonomia individual (LORENTZ, 1999, P. 31).

Observa D’Angelis (2000, p 180) que é justamente a natureza intergovernamental, caracterizadora do processo mercosulista, o ingrediente a que se recorre para afirmar que as normas que dele emergem não constituem propriamente uma jurisdição supranacional. E prossegue:

Para que assim fosse, tal qual ocorre na União Europeia, seria necessário contar com órgãos autônomos (distintos da representação dos Estados-partes) e com as atribuições de competência apropriadas ao papel

que se convencionou dotá-los, além da eficácia direta das normas no direito interno (D'ANGELIS, 2000, p. 182).

Para Cláudia Lima Marques (2001, p 20) a soberania de um Estado para o Direito, poderia ser resumida como sendo o poder de fazer leis, de as imporem em um território (coerção) e controlar (jurisdição) sua obediência por determinadas pessoas em determinado território. A referida autora menciona que apesar dos Tratados de Assunção e de Ouro Preto instituírem uma série de instrumentos legislativos (decisões, resoluções e diretrizes), não possuem estas normas aplicabilidade imediata nos ordenamentos nacionais, nem hierarquia superior, garantia em relação às leis nacionais já em vigor. Todas as normas do MERCOSUL necessitam ser incorporadas ao ordenamento nacional, ao contrário do que ocorre na maioria das espécies normativas da União Europeia.

Para Deisy Ventura (1996, p. 21), a princípio, a diferença básica a ser estabelecida entre organismos intergovernamentais e supranacionais é precisamente a detecção do interesse predominante. Nos primeiros, trata-se de fóruns destinados a cotejar interesses individuais e, se for o caso, harmonizá-los. São marcadamente espaços de negociação, cujas decisões, em existindo, serão aplicadas por iniciativa dos Estados membros. Já entidades supranacionais pressupõem a negociação em outro nível, para definir o interesse coletivo, através de processo decisório próprio, a serviço do qual elas colocarão em funcionamento uma estrutura independente (VENTURA, 1996, p. 29). A autora citada observa que o caráter supranacional deve ser percebido como requisito de existência de ordem jurídica comunitária, que teria como características a autonomia de um conjunto de regras, diferenciado dos ordenamentos nacionais, situado acima deles em certos domínios, graças ao princípio da primazia da regra comunitária; e sua incorporação direta às ordens jurídicas nacionais, conforme ocorre na União Europeia, bloco mais avançado na criação e aplicação de um direito comum.

Atualmente, o caráter intergovernamental do MERCOSUL é expresso no Protocolo de Ouro Preto, cujo artigo 2º dispõe: “são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL”. Um traço importante da ausência de supranacionalidade do bloco está expresso no Capítulo IV do mesmo protocolo, que trata da aplicação interna das normas emanadas do MERCOSUL. Segundo o artigo 38 do Protocolo: “os Estados-partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL”. Assim, as decisões tomadas pelos órgãos do MERCOSUL, além de exigirem

o consenso dos membros, precisam ser incorporadas à ordem interna de cada um dos sócios para que sejam efetivas.

Numa recuperação histórica a respeito do posicionamento dos membros do MERCOSUL sobre a supranacionalidade, Mariano (2000, p. 59) demonstra como os interesses políticos dos Estados convergiram para a adoção de um modelo intergovernamental. Para o autor:

“Nossa análise sobre as propostas com relação aos temas de intergovernamentalidade/supranacionalidade e sistemas decisórios permitiram visualizar como os interesses dos países estavam distribuídos. Argentina e Brasil apresentaram-se favoráveis a uma alteração no sistema decisório atual caracterizado pelo consenso desde que haja uma manutenção da estrutura institucional intergovernamental, não supranacional. Isso permitiria que a força política dos formuladores iniciais fosse mantida, tendo um maior controle do processo integracionista. Já o Paraguai e o Uruguai mostraram interesse, inerente às suas realidades, de manter o sistema decisório por consenso de forma a sustentar seu relativo poder de veto. Ao mesmo tempo, eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois supunham que isto seria benéfico nos casos de solução de controvérsias e conflitos de interesses governamentais, ao diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representam para eles.”

Para Pedro Dallari (1997), na estrutura do MERCOSUL as deliberações emanadas de suas instâncias não se constituem, por si só, em normas jurídicas em sentido estrito, mas sim, em determinações políticas, em recomendações que vinculam os Estados-partes à promoção de adequações nos respectivos ordenamentos jurídicos internos. Tal circunstância decorre da opção dos Estados signatários do Tratado de Assunção em não transferir nenhuma parcela de suas competências legislativas para um ou mais órgãos do mercado comum em formação (D’Angelis, 2000). Assim, para o autor, para o avanço do bloco, há necessidade de mudança no modelo intergovernamental adotado. Conforme exposto por D’Angelis:

“Se realmente almeja-se avanços qualitativos no processo de integração sub-regional está na hora de mudarmos o modelo. O que implica, necessariamente, no reconhecimento de que a noção de autonomia, nesse findar de século, é oposta à clássica visão da indivisibilidade e inalienabilidade do poder soberano. Transita-se hoje, em tempos de globalização econômica alargada e de regionalismo aberto, para a fronteira da soberania supranacional, síntese da delegação de outras soberanias” (D’ANGELIS, 2000, p. 186).

Para que esses avanços qualitativos sejam realizados, é de extrema importância a atuação da liderança brasileira no processo. De todos os elementos que compõem o modelo de MERCOSUL da política exterior do Brasil, é possível dizer que a defesa da manutenção de instituições intergovernamentais é o mais marcante, e permite fazer as ligações necessárias

entre os demais. O histórico da postura brasileira nos últimos vinte anos expõe claramente a relevância atribuída a esse ponto, demonstrando que uma mudança nesse aspecto interferiria na própria estrutura do modelo (LAFER, 2004, p. 88). Também é possível perceber que é em relação a esse tema que há maior divergência, não só entre o Brasil e os demais países, mas principalmente entre o que chamamos de diplomacia presidencial e as posições do corpo diplomático, fato que será abordado no próximo item.

Ao se proceder a um rápido exame de alguns projetos de integração que não é possível identificar traços de supranacionalidade, Antonio Puñal (2005, p. 46) diz que é possível diagnosticar, sem dificuldades, a existência de paralisia decisória, ou seja, a relativa incapacidade de ação de suas instituições em razão do fato de que apenas podem fazê-lo diante do consenso entre os membros. A discussão sobre supranacionalidade e intergovernamentalidade é, portanto, crucial para que se compreendam os desafios dos processos integrativos que se desenvolvem na atualidade e sua parcela de autonomia.

Segundo Celso Lafer (2004, p. 55), no caso específico do MERCOSUL, esta “paralisia decisória”, é bastante visível, especialmente em função, exatamente, do modelo estrutural escolhido pelos Estados-membros para organizar a administração do bloco e sistematizar o lineamento jurídico do mesmo. O aspecto intergovernamental defendido pelo Brasil das decisões do MERCOSUL vem se mostrando ineficiente na consolidação do seu arcabouço jurídico e no fortalecimento de sua autonomia. A via diplomática nem sempre se mostra a mais adequada na solução de conflitos de interesses em associações de países, tampouco a escolha da via consensual entre altos representantes. A “paralisia decisória” de que falava Lafer parece se amoldar perfeitamente ao atual estágio integracionista vivido pelos países do cone sul da América meridional

Sobre as instituições supranacionais, Malamud (2005, p. 14) bem observa que diferentemente da União Europeia, o MERCOSUL nunca chegou a ter este tipo de arranjo institucional, no entanto, sua explicação para isso é de que em primeiro lugar os governos não queriam perder o controle sobre o andamento do processo de integração. O segundo motivo seria a tentativa de evitar as experiências de integração mais antigas na América Latina que foram consideradas como tendo certo excesso de instituições, como no caso da Comunidade Andina.

Aceita-se o diagnóstico de Malamud, no entanto faz-se necessário frisar também que o caso do MERCOSUL reflete a tentativa do corpo diplomático em manter as linhas gerais da política externa brasileira, o que, por conseguinte resultaria na manutenção da capacidade

corporativa de influência sobre os destinos do próprio processo de integração e também na formulação da agenda externa brasileira, remetendo novamente ao princípio do universalismo. Ou seja, o modelo do MERCOSUL elaborado pela política externa brasileira é condizente com sua história (VIZENTINI, 2003, p. 23).

O discurso diplomático brasileiro busca fundamentar uma realidade específica do MERCOSUL, composta de fatores que ligam a experiência do Cone Sul a um processo caracterizado por pouca construção institucional e, essencialmente, intergovernamental (PEÑA, 2007, p. 12). Vale lembrar que, em geral, esses fatores não são muito bem explicados e referem-se às características históricas do Brasil e de sua posição no mundo. Ao mesmo tempo, essa construção discursiva apresenta a possibilidade de gestão de um mercado comum a partir de instituições mínimas, nas quais as diplomacias seriam importante ponto de apoio das negociações. Como exemplo desta concepção, Paulo Roberto de Almeida afirma que a permanência do projeto de mercado comum sub-regional seria uma forma de ter um “(...) perfil ótimo da inserção econômica internacional dos países membros às possibilidades de construção de uma interdependência regional que complemente o processo de globalização mercantilista” (2002, p, 84).

Seguindo essa mesma linha e como forma de fortalecer seu argumento, o autor desqualifica aqueles que propõem a adoção de instituições ou mecanismos de caráter supranacional com o argumento de que “em outros termos, o que foi realizado foi o MERCOSUL possível, não o ideal ou aquele imaginado por observadores acadêmicos ou comentaristas pouco informados dos meios de comunicação” (*idem*, p. 90).

Esse tipo de argumentação se direciona, por exemplo, a especialistas da área de Direito Internacional e de Relações Internacionais como Ricardo Seitenfus e Deyse Ventura, que se dedicam ao estudo do funcionamento das organizações internacionais e, em particular, ao do MERCOSUL. Esses autores, entre tantos outros, entendem que as instituições supranacionais poderiam criar as condições para o cumprimento dos tratados assinados e para construir uma política comercial comum (SEITENFUS e VENTURA, 2001), o que a análise empírica dos discursos dos tomadores de decisão envolvidos demonstra³⁴ ser muito improvável ocorrer com as instituições atuais.

As posições do Itamaraty sobre esse assunto podem ser compreendidas na seguinte afirmação do ex-Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampréia:

³⁴ Os diversos discursos de Celso Lafer, Luiz Felipe Lampréia, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães presentes nesse capítulo são apenas alguns dos exemplos.

“Creio que o Brasil não deve aceitar o conceito de uma autoridade supranacional nos moldes da Comissão Europeia, nem a ideia de que possa haver uma subordinação do sistema judiciário nacional a uma instância do MERCOSUL. Mas haverá certamente possibilidade de avaliar níveis intermediários, como a criação de um secretariado técnico capaz de realizar estudos e projetos para a consideração dos governos, que represente um avanço no sentido da maior institucionalização do MERCOSUL” (2002, p. 205).

Nesse tema, um dos principais operadores do Itamaraty sobre o dia-a-dia do MERCOSUL, José Antônio Marcondes de Carvalho (2006, p. 18), afirma que o importante não seria discutir se as instituições deveriam ser intergovernamentais ou supranacionais, mas saber se as atuais instituições são adequadas ao MERCOSUL e à realidade histórica da América do Sul. Há grande valia nesse ponto, pois é importante buscar a adequação das instituições ao real nível de interdependência de um processo de integração. Porém, os acontecimentos do MERCOSUL e o histórico das posições brasileiras demonstram uma preocupação constante do corpo diplomático em evitar este debate público (MARIANO, 2007, p. 204). Seguindo esta linha de raciocínio, Marcondes de Carvalho afirma que:

“Não há uma relação direta *a priori* entre instituições supranacionais e efetividade. Por si só, a introdução, no arcabouço jurídico institucional de um processo de integração, de elementos tradicionalmente associados ao conceito de supranacionalidade não assegura a consecução dos objetivos atribuídos à organização ou o adequado cumprimento das decisões adotadas nesse âmbito. Por outro lado, nada impede que, na ausência desses elementos, as instituições possam criar uma efetiva integração entre seus membros e gerar, naturalmente uma demanda por maior integração, graças à capacidade de defesa e promoção dos interesses de seus integrantes (...)” (CARVALHO, 2006, p. 20).

A primeira parte do argumento, de que realmente não há *a priori* uma relação direta entre a supranacionalidade e a efetividade da integração possui grande validade analítica. No entanto, conforme a experiência do MERCOSUL demonstra, existem fortes indícios de que um mercado comum, devido à grande complexidade das questões tratadas, principalmente com relação ao livre trânsito de pessoas e de capital, tem enormes dificuldades para se consolidar a partir de instituições estritamente intergovernamentais.

Verificando essa incansável defesa do intergovernamentalismo pelo corpo diplomático brasileiro, Mariano (2007, p. 128) identificou um princípio que não é declarado, mas que se mostrou relevante em quase todos os momentos mais importantes da negociação no MERCOSUL quando a posição brasileira era mais duramente cobrada. Trata-se do chamado

"princípio da intergovernamentalidade"³⁵. Esse princípio, que não aparece publicamente no discurso diplomático, mas é perceptível nas escolhas realizadas sobre a integração, daria sentido ao modelo e permite dizer que é mais um elemento que se alinha à ideia de buscar a continuidade na política externa brasileira.

É pela defesa deste princípio que as posições brasileiras se estruturam ao longo do tempo. A razão mais imediata disso seria o fato de que a autonomia pode ser entendida como a ampliação das margens de ação ou de manobra brasileira no sistema internacional (como visto no princípio do universalismo). Se essa foi a forma tradicional de como a ação se orientou, então no caso do MERCOSUL não poderia ser diferente, e isso explicaria o fato de o Brasil transmitir pouca ou nenhuma autonomia à OI. A tendência seria de ampliar ou manter as possibilidades de escolha no cenário internacional.

A defesa da intergovernamentalidade assumiu ao longo dos anos a característica de princípio a ser seguido pelos negociadores governamentais brasileiros e o discurso diplomático é repleto de menções neste sentido, o que exigiu diversas formas de justificar essa escolha. Inúmeras formas de defender esse princípio foram colocadas em prática, utilizando inclusive o sistema político interno dos países como uma justificativa, como se pode perceber na fala dos embaixadores:

“Uma forma da construção discursiva fazer isso é ligando a intergovernamentalidade à realidade da separação das funções do Estado e das funções do Governo. No MERCOSUL, introduzir um sistema supranacional, na esfera do Governo exigiria, antes, separá-la da esfera do Estado, operação muito difícil em ambiente político presidencialista. Quanto a introduzir a supranacionalidade no processo de integração sem separar as duas esferas, trata-se de alternativa que implicaria uma total união política, que foge ao escopo do projeto do MERCOSUL. Simplificando: supranacionalidade, só separando Estado e Governo. E separar Estado e Governo, só em cultura parlamentarista” (FLORÊNCIO e ARAUJO, 1996, p. 76).

Esse tipo de argumento encontra respaldo em alguns estudos sobre o MERCOSUL (MALAMUD, 2004). No entanto, verifica-se que esse tipo de entendimento pode ter algum valor explicativo, mas não ajuda a esclarecer a postura diplomática brasileira de evitar discutir esse assunto mesmo quando é cobrada pelos outros governos-partes, que também são presidencialistas³⁶. O mesmo ocorre na orientação constante de evitar o fortalecimento das

³⁵ Naturalmente, intergovernamentalidade não é um princípio, é uma teoria, um conceito e até mesmo um *modus operandis*. Entretanto, o que Mariano aponta é que a diplomacia brasileira se empenha tanto em defender a intergovernamentalidade que essa defesa chega a ponto de poder ser considerada um princípio da política externa brasileira.

³⁶ Paraguai e Uruguai em diversas oportunidades clamaram pela discussão da supranacionalidade.

instituições intergovernamentais já existentes como no caso do mecanismo de solução de controvérsias³⁷. Ainda sobre esse tipo de argumento, Sonia Camargo (2006, p. 25) explica que este não foi central no discurso brasileiro, sendo mais uma forma de melhorar a justificação das escolhas realizadas. A autora aponta ainda que uma outra forma de tratar a intergovernamentalidade como a melhor escolha é reduzindo a possibilidade real de adoção de alguma forma supranacional, como o trecho abaixo demonstra. Neste tipo de argumentação a supranacionalidade pode até ser considerada, mas em uma etapa longínqua:

“Não há, hoje, perspectiva de instituições supranacionais no MERCOSUL. O Protocolo de Ouro Preto deixa claro que os quatro países consideram que as instituições intergovernamentais são as mais indicadas para consolidar e desenvolver o processo de integração, como já ocorreu no breve e intenso período transcorrido desde a assinatura do Tratado de Assunção” (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1996, p. 77).

Se não há condições reais para a implementação da supranacionalidade, e a diplomacia brasileira procurou sempre fortalecer-se acentuando o caráter pragmático de suas escolhas, então a intergovernamentalidade seria a forma correta de lidar com a integração regional, pois estaria amparada na tradição pragmática e realista que em diversos momentos históricos caracterizou a atuação externa do Brasil e fortaleceu o próprio corpo diplomático na estrutura governamental³⁸. Nesse sentido, Carvalho (2006, p. 5) afirma que:

“Sem pretender entrar no mérito das vantagens e desvantagens do sistema europeu ou deixar de reconhecer que o MERCOSUL ainda tem carências importantes na área institucional, é importante destacar que, sob uma ótica realista, o gradualismo e a flexibilidade que têm pautado a construção jurídico-institucional do MERCOSUL nesses últimos quinze anos revelaram-se fundamentais para a preservação e consolidação do projeto de integração”.

Além de fortalecer a tradição pragmática da diplomacia brasileira, o discurso ressalta os limites temporais e jurídicos que mantém o intergovernamentalismo como o centro da integração. A inviabilidade da supranacionalidade no MERCOSUL, o fato de o Itamaraty ser o interlocutor principal de esclarecimento dessa inviabilidade e a ideia de ir contra algo que poderia se tornar uma ameaça à soberania nacional pode ser percebida claramente no argumento do ex-Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia:

³⁷ A clara preferência pela solução de conflitos via diplomacia será melhor abordada no próximo item.

³⁸ A força e a credibilidade do Itamaraty dentro da sociedade brasileira são amplamente reconhecidas e estudadas, como no livro de Cristina Patriota intitulado “A vida no Rio Branco: socialização, forma e hierarquia”.

“O outro tema que vem sendo discutido é a questão de uma autoridade supranacional. Ou seja, da adoção, no âmbito do MERCOSUL, do modelo europeu de uma comissão que tenha a capacidade de regular, de impor regras e tomar iniciativas, em matéria de concorrência, de comércio, de impostos, de meio ambiente, etc. Temos tido uma posição negativa no tocante a essa ideia, mesmo porque o elemento de comparação europeu não serve necessariamente para o nosso caso. (...) O Brasil não tem razão nenhuma para abrir mão de sua autonomia. Não conheço ninguém de responsabilidade, no Brasil, que pudesse aceitar a ideia de que o governo brasileiro subscrevesse um tratado, no qual delegasse a uma pessoa ou a um colegiado, por mais qualificado que fossem, a capacidade de representar, negociar e impor normas para todos os Estados-membros do MERCOSUL (...) Creio que seria absolutamente inaceitável para o Congresso Nacional, para a opinião pública brasileira, para a imprensa brasileira, que houvesse uma renúncia de soberania brasileira dessa magnitude. Mesmo porque, na fase em que estamos, que é uma fase de comércio, a questão de uma autoridade superior, realmente, não se deveria sequer aventar (...) Mas, no momento, a ideia de um super xerife, dentro do MERCOSUL, é uma ideia que não se justifica”. (LAMPREIA, 1999, p. 305).

O trecho abaixo segue na mesma direção e reproduz uma reportagem realizada em 2004 sobre esse tema e demonstra a diferença de opiniões entre os chanceleres do Brasil (Celso Amorim) e da Argentina (Rafael Bielsa) e assim é possível perceber como a liderança brasileira influencia os rumos institucionais do bloco:

“Bielsa lembrou que em todas as crises da história da União Europeia, que é, supostamente, o modelo que inspira o MERCOSUL, ‘a solução foi mais integração’. Indagado se a institucionalização que tem em mente envolve, como na Europa, a cessão de soberania a uma instância supranacional, o chanceler argentino disse que “todo processo de integração é uma visão superior de soberania, feita não mais apenas no âmbito nacional, mas no regional”. Diante da mesma pergunta, o chanceler brasileiro disse que “cessão de soberania é uma expressão muito dramática”³⁹.

Mesmo assim, é importante confrontar o argumento acima citado com alguns dados que a pesquisa realizada por Souza (2002) apontou. Esse autor empreendeu um exame com o que chamou de comunidade brasileira de política externa, composta principalmente por autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas. Com relação ao MERCOSUL os dados apontaram que a grande maioria dos entrevistados, aproximadamente 91%, entende que a existência do bloco é favorável ao Brasil, sendo que 52% destes entendem que a prioridade deve ser sua ampliação no sentido de construir uma área de livre comércio no continente sul-americano, enquanto 28% consideram que o seu

³⁹ OESP. “Diferenças com Kirchner continuam”. São Paulo: 21/09/2004.

aprofundamento deveria ocorrer com os quatro membros originais, já que a pesquisa não incluiu a Venezuela por ter sido feita em 2002. No entanto, e esse é o dado mais interessante, aproximadamente 52% dos entrevistados disseram que apoiavam a transformação do bloco em um mercado comum dotado de instituições supranacionais e 43% entendiam que o correto seria consolidar a união aduaneira. Somente 4% foram favoráveis a um retrocesso no nível da integração econômica, manifestando a opção por voltar a ser apenas uma área de livre comércio.

Nesse sentido, por mais que a pesquisa tenha sido feita há doze anos (desde a afirmação supracitada de Lampréia se passaram quinze anos), o que se pode perceber é que há uma diferença entre a percepção rígida do corpo diplomático e a “comunidade brasileira de relações internacionais”. E nesses doze anos de diferença, com a crise do MERCOSUL sem solução e diversos anseios por melhorias, faz-se natural indagar se a aceitação de mecanismos supranacionais seria ainda maior nos dias de hoje. Naturalmente, não se considera que a supranacionalidade seja a solução de todos os problemas, mas dentro do contexto da integração atual, é natural indagar quantos membros dessa comunidade brasileira de relações internacionais apoiariam hoje em dia a supranacionalidade no MERCOSUL.

A discussão sobre a intergovernamentalidade e a supranacionalidade não significa somente uma escolha entre essas duas opções. É possível entender analiticamente as instituições intergovernamentais ou supranacionais enquanto modelos idealizados, mas que não correspondem necessariamente à realidade dos processos de integração regional existentes, mesmo no caso da União Europeia, que seria a experiência deste tipo mais aprofundada (SEITENFUS e VENTURA, 2001, p. 48). Portanto, os processos de integração regional são fenômenos de construção de instituições internacionais intergovernamentais com maior ou menor presença de elementos supranacionais.

Do ponto de vista dessa graduação é possível dizer que a posição defendida pela delegação brasileira, durante a discussão sobre qual seria o formato institucional a ser adotado a partir de 1995, era a mais restrita de todas em qualquer sentido, sempre defendendo o intergovernamentalismo, sendo seguida de perto pela delegação argentina. No outro extremo estava a posição da diplomacia uruguaia que tinha forte simpatia do outro país menor, o Paraguai (VAZ, 2001, p. 25).

É interessante notar as observações de Simas Magalhães⁴⁰, que sintetizou bem a ordem dos argumentos brasileiros durante esta negociação, na qual em primeiro lugar apresentava-se uma posição centrada no caráter intergovernamental das instituições que deveriam ser consolidadas e, posteriormente, como elemento de barganha com relação aos países menores, defensores de instituições mais profundas, propunha a mudança no sistema decisório que dá a cada país a capacidade de veto (MARIANO, 2000, p. 102).

Assim, graças a grande influência e até intransigência brasileira no processo de negociação, o MERCOSUL se consolidou como um bloco estritamente intergovernamental baseado na barganha e no recurso à diplomacia entre seus membros, além da manutenção de um perfil de baixa intensidade institucional.

Essa baixa intensidade institucional tem relação com o fato de o bloco ser formado voltado para a expansão e não para o aprofundamento (MARIANO, 2007, p. 188). Este modelo, portanto, se orienta pela busca no aumento do número de Estados, expandindo-se para o restante da América do Sul. A preferência pela expansão reforça a necessidade de manter baixo o perfil institucional do MERCOSUL, o que por sua vez diminui o ímpeto pelo tratamento comum das assimetrias existentes, já que a expansão por si só implica no aumento da probabilidade de conflitos (CANESE, 2008, p. 45). O resultado quase que natural dessa escolha aponta para um baixo comprometimento dos governos com a integração, permitindo aos Estados manterem sua autonomia, de certa forma, intocada e a autonomia do bloco, em grande medida, inexpressiva, principalmente se retomada a discussão de expansão *versus* aprofundamento, característica do processo europeu.

O interessante dessa característica não está somente no fato de causar desconfiança dos três primeiros países participantes – Argentina, Paraguai e Uruguai – com relação ao Brasil, mas de fazer com que a expansão seja o ponto no qual esse modelo poderia se reproduzir. Ou seja, na medida em que o governo brasileiro lidera esse processo de expansão, faz com que o elemento central do modelo, que é a manutenção das instituições intergovernamentais, seja na prática a realidade da integração.

Movimentos no sentido de criar elementos de supranacionalidade, como os verificados por parte da diplomacia presidencial em fins de 2006, se tornam mais retóricos do que práticos, diante do aumento das pressões e da maior complexidade de interesses provocados pela expansão do bloco. Manter a coesão do bloco se torna cada vez mais difícil diante da

⁴⁰ Magalhães foi um dos negociadores da delegação brasileira nos trabalhos do Grupo Ad Hoc que decidiu sobre o formato institucional do bloco.

arquitetura institucional proposta pelo modelo (TORRENT, 2000, p. 8) e a entrada da Venezuela no bloco só tende a dificultar a situação.

A consequência imediata é o aumento da cobrança regional para que o governo brasileiro pague pela liderança do processo de expansão da integração⁴¹ e, ao mesmo tempo, limite as possibilidades de aprofundamento do bloco, visto que os recursos são escassos e a capacidade brasileira de absorver esse nível de demanda é limitada.

Um possível resultado desse movimento seria o aumento das discórdias internas ao corpo diplomático sobre qual alternativa seria melhor para manter a capacidade de gerenciamento do processo de integração. Com respeito a esse fato percebe-se que ao menos três soluções tendem a surgir: a primeira seria o retrocesso do processo de integração para uma fase de área de livre comércio, que seria o tipo de argumento mais fácil de ser defendido pela linha mais liberal. A segunda seria a tentativa de manter os objetivos de expansão do bloco, que possui um bom respaldo na linha mais nacionalista e a última seria buscar o aprofundamento do bloco diminuindo o ritmo de expansão do mesmo, proposta que parece estar desamparada no meio diplomático e também na diplomacia presidencial, não só no governo atual como também nos anteriores (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 12).

Se a política externa brasileira seguir a linha que opera nos últimos vinte anos, a opção de buscar a expansão sem aprofundamento, tentando lidar minimamente com as assimetrias, será a escolhida. A verdade é que, na ordem de prioridades do Itamaraty, o aumento da área geográfica de influência na América do Sul solapa a necessidade de apaziguar assimetrias. E esse aumento geográfico deveria ser feito através da expansão do MERCOSUL, como afirma Samuel Pinheiro Guimarães: (2012, p. 4) “A UNASUL, apesar da sua situação política, não pode ser a pedra fundamental para a construção do bloco econômico da América do Sul. O bloco econômico da América do Sul terá de ser formado a partir da expansão gradual do MERCOSUL”.

O alargamento geográfico da integração aludido por Samuel Pinheiro Guimarães, portanto, vincula-se à percepção que o país tem de si próprio em relação ao mundo exterior. O governo brasileiro, desde 1993, vem consolidando o conceito de América do Sul, antes secundário na formulação de estratégias regionais (ALMEIDA, 1993, p. 58). O argumento dos diplomatas e dos dirigentes do Estado era de que o MERCOSUL seria o ponto de partida para a integração sul-americana (ALMEIDA, 1993, p. 62). Isso corresponde a várias concepções, uma das quais é a de buscar alternativas frente às dificuldades da própria

⁴¹ A questão do país pagador da integração será abordada no último item deste capítulo.

integração no Cone Sul. Paralelamente, para outros países, inclusive para a Argentina, o alargamento do MERCOSUL e a ideia de América do Sul se ajustam à concepção da necessidade de maior equilíbrio regional (AZAMBUJA, 1994, p. 81).

A essa altura já é possível perceber dois princípios defendidos pela maior parte da diplomacia brasileira na formação do MERCOSUL: a defesa constante do sistema intergovernamental e a preferência pela expansão do bloco e não o seu aprofundamento. Esses dois fatores contribuem para a reduzida autonomia do bloco na medida em que preservam totalmente a soberania dos Estados. A seguir, serão abordados outros princípios que seguem na mesma direção.

3.4 O MERCOSUL baseado na centralidade dos governos, na diplomacia presidencial e no papel do corpo diplomático

A centralidade dos governos nos destinos do processo de integração, que pode ser verificada em toda a história do bloco, desde o seu antecedente direto em 1985, a Declaração de Iguazu, até os dias atuais é fato marcante do processo de afirmação do bloco (MALAMUD, 2005, p. 12). Quando aqui se fala em centralidade dos governos se refere especialmente ao poder executivo e ao desempenho do Itamaraty.

Essa centralidade poderia ser explicada pela própria arquitetura de integração adotada, que como vista no item anterior, é intergovernamental. Contudo, reduzir a explicação apenas a esse fator seria um reducionismo simplista. O fato de haver intergovernamentalidade não implica em redução da participação dos outros poderes do Estado, nem dos demais atores domésticos (MORAVCSIK, 1994, p. 25), ou seja, não seria necessária a centralidade apenas nos dois atores principais. É possível haver blocos essencialmente intergovernamentais com uma concomitante agenda de integração mais participativa e transparente. Assim, o que explica a centralidade dos governos no MERCOSUL é a capacidade de influência dos principais atores em interação e a sequência de acontecimentos históricos, que traduzem alternativas e escolhas específicas desta experiência integrativa (MARIANO, 2007, p. 167).

Se há uma centralidade governamental no bloco, também é possível perceber pela análise dos acontecimentos realizada, que dentre os atores governamentais é reservado um papel especial para a Presidência da República no processo decisório. A vontade política concentrada nos presidentes já foi por diversas vezes descrita na bibliografia sobre o tema (HIRST, 2006; MALAMUD, 2000).

Percebe-se que essa vontade política – que em muitos casos impulsiona o processo e em outros busca a solução de uma situação de crise, ou ainda pode ser a própria causa de uma situação de crise – se mostra mais relevante nos momentos de formulação decisória (WINTER, 2008, p. 49). Se a vontade política presidencial é o próprio motor do processo de integração no Cone Sul, ela se dá principalmente em momentos curtos, devido à própria dinâmica das atividades e atribuições presidenciais que estão voltadas na maior parte do tempo para a vida doméstica de cada país, e também pela própria estrutura decisória criada (WINTER, 2008, p. 58).

Apesar disso, é possível perceber que a atuação presidencial tem capacidade de mudar os rumos dos acontecimentos na integração do MERCOSUL. No entanto, essa capacidade é relativa, pois o dia-a-dia da integração é operado pelas agências governamentais especializadas no tema, tornando mais difícil o acompanhamento sistemático dessas questões. Esse cotidiano foi chamado por Mariano (2007, p. 195) de momento da implementação decisória, na qual os operadores governamentais, que no caso brasileiro correspondem basicamente à corporação diplomática, também exercem uma importante influência sobre os destinos da integração.

Segundo a pesquisa realizada por Souza (2002) exposta anteriormente, outro ponto importante sobre a defesa do princípio da intergovernamentalidade é de que a enquete indicou uma significativa diferença de visões entre o corpo diplomático e a diplomacia conduzida pelos presidentes. Apesar de essa última evitar, em grande parte do tempo, polêmicas sobre a aceitação de elementos supranacionais, Mariano (2007, p. 147) verifica que à medida que o modelo defendido pelo Brasil perde condições de sustentação, a posição presidencial assume a necessidade de repensar essa questão tendo em vista o impasse representado pela crise no bloco que se prolonga desde 1999.

Em geral, o entendimento da bibliografia especializada sobre o MERCOSUL (MALAMUD, 2005; WINTER, 2008; ALMEIDA, 2002) é de que os presidentes possuem grande capacidade de fazer avançar o processo, superando crises políticas, ou de bloquear este avanço sendo o causador principal destas grandes crises. A peculiaridade e a distinção entre as falas dos presidentes para a dos chanceleres fornece elementos suficientes para concluir, a respeito das finalidades do MERCOSUL na política externa brasileira, que houve e há uma

tensão latente entre a diplomacia e a vontade presidencial, sendo que em alguns momentos ela foi mais evidente⁴².

De um lado percebeu-se a investida presidencial em tratar esse assunto, e por outro, o padrão diplomático em manter o veto a essa questão, mesmo que este veto apresente-se na forma de silêncio sobre o assunto (MARIANO, 2007, p. 166). A fala do ex-Presidente Lula da Silva na Reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada em meados de 2006, na cidade argentina de Córdoba, permite reforçar essa percepção:

“Esta nova etapa do MERCOSUL que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições. É verdade que nossa integração se dá por decisões essencialmente intergovernamentais, mas não podemos e não devemos nos assustar com a perspectiva de construirmos mecanismos supranacionais, como já fizemos no Protocolo de Olivos”⁴³.

No final de junho de 2001, diante das dificuldades em manter a coesão do bloco frente ao desafio de negociar com a União Europeia, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em viagem à Bolívia, fez uma inesperada declaração pública que expõe uma grande desconexão momentânea com o discurso e as atitudes do corpo diplomático. Demonstra claramente o exercício da diplomacia presidencial, pois vai além das posições administradas pela diplomacia, afirmando que o MERCOSUL era um projeto viável e que necessitava se fortalecer e, para isso, seria a hora de se pensar na adoção de instituições supranacionais para viabilizar o aprofundamento da integração física e econômica. Segundo o presidente: “Algumas pessoas condenaram o MERCOSUL à morte. Mas isso é um grande erro (...) Temos que começar a organizar instituições supranacionais no MERCOSUL, e não depender apenas de uma ação política dos presidentes (...)”⁴⁴. Naturalmente, como o discurso foi feito em 2001, não se defende aqui ele representa a realidade atual, apenas é destacado que essa declaração não encontrava ressonância no corpo diplomático em 2001.

Essa significativa diferença entre a diplomacia presidencial e as intenções do Ministério das Relações Exteriores no que se refere ao nível de aprofundamento esperado para esses processos pode ser percebida em diversas ocasiões ao longo dos anos. Em alguns momentos a diplomacia presidencial indica a aceitação das consequências implícitas na

⁴² Esse fato pode ser comprovado ao analisar as declarações que virão a seguir, proferidas pelos ex-presidentes Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, comparando com as já citadas declarações de seus respectivos ex-Ministros de Relações Exteriores, Celso Amorim e Luiz Felipe Lampréia. A diferença entre a opinião dos presidentes e seus próprios chanceleres é gritante.

⁴³ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do MERCOSUL, proferido em Córdoba, julho de 2006.

⁴⁴ GAZETA MERCANTIL. “Novo plano só reorganiza anteriores”. São Paulo: 29/06/2001

adoção de elementos de supranacionalidade e, portanto, admite a possibilidade de constituição de etapas superiores ao simples funcionamento de uma união aduaneira, enquanto a posição do Itamaraty majoritariamente ainda se concentra na associação do aprofundamento da integração com o princípio da intergovernamentalidade do processo.

Um exemplo claro dessa diferença foi quando o presidente brasileiro, Lula, discursou na solenidade de constituição Parlamento do MERCOSUL, em 13 de dezembro 2006 afirmando que o mesmo “servirá de laboratório político importante para avançarmos futuramente no plano da supranacionalidade, seguindo as grandes experiências de integração em curso no mundo (...)”. No mesmo dia, horas depois, o Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim, proferiu sua fala afirmando que aquele momento era importante para aprofundar o dialogo entre a “sociedade civil, os governos individuais e o bloco como um todo”, fazendo referência na manutenção da intergovernamentalidade.

Isto não significa que a diplomacia não avançou em sua proposta de aprofundamento, mas indica que esta maior flexibilidade tem como limite a exploração máxima do que as instituições intergovernamentais permitem realizar. A supranacionalidade, mesmo que hipotética ou a ser adotada de forma muito limitada, permanece como um assunto que a diplomacia e os próprios chanceleres brasileiros não parecem dispostos a tratar.

O formato assumido pelo MERCOSUL correspondeu às preocupações e percepções presentes na diplomacia e nas agências econômicas brasileiras do período⁴⁵. A coordenação das políticas macroeconômicas, que era um elemento fundamental para a composição do mercado comum, não foi vista como prioritária; ao contrário, o resguardo da autonomia também neste campo teve um peso maior. Em termos institucionais, o MERCOSUL respondeu integralmente às preocupações da diplomacia brasileira no que diz respeito à manutenção da soberania (VIGEVANI et al., 2008, p. 15). As instituições estruturadas a partir do Tratado de Assunção tinham um caráter estritamente intergovernamental, e foram assim consolidadas em 1994. Apenas após 2003 esta estrutura experimentou algumas novidades, graças às pressões presidências, embora sem comprometer seu aspecto intergovernamental (PEÑA e ROZEMBERG, 2005, p. 17).

Mesmo havendo uma razoável diversidade de atores que compõem o todo representado pelo processo de tomada de decisões em política externa, pode-se dizer que no interior deste jogo que define as ações externas, alguns atores têm maior capacidade de influência sobre as decisões do que outros (CORRÊA, 2000, p. 77). Se for verdade que o Presidente é uma força

⁴⁵ A defesa de um bloco baseado no regionalismo aberto e na liberalização responde a essas expectativas, que eram maioria na época.

indiscutível no processo, também é verdade, de acordo com os fatos analisados, que o corpo diplomático manteve na condução do MERCOSUL um grande grau de autonomia.

Outro aspecto crucial na formulação do MERCOSUL, e que está diretamente relacionado com a centralidade nos governos e a diplomacia presidencial, é o fato de as soluções de controvérsias do bloco se darem muito mais pela via diplomática do que através do recurso aos mecanismos institucionais adequados. Percebe-se assim, que a diplomacia, principalmente a brasileira, coloca-se como formuladora e fomentadora do processo junto com os presidentes (LAFER, 2004, p. 41). Em termos comparativos, a diplomacia também desempenha papel significativo na operação da UE, entretanto, no MERCOSUL ela não só opera em conferências intergovernamentais, mas sim de maneira rotineira, no dia a dia. A tríade: centrada nos governos, incentivada pelos presidentes e desempenhada pela diplomacia se tornou um fator persistente da dinâmica mercosulina (MALAMUD, 2003, p. 17). Como o próprio Malamud (2005, p. 158, em tradução livre) atesta:

“A intervenção presidencial direta incentivou o processo de integração e moldou o seu resultado, com os presidentes agindo não apenas como tomadores de decisão, mas também agindo como solução de controvérsias. Os presidentes são percebidos como eficientes solucionadores, pois possuem legitimidade popular e determinação para intervir. Entretanto, o papel desempenhado por eles não é meramente baseado na liderança carismática, mas também nas capacidades institucionais que um sistema presidencialista permite”.

Aliado a tudo isso, outro elemento que caracteriza o modelo de integração do MERCOSUL é a diplomacia como formuladora e, conseqüentemente, como principal instrumento de modelagem da própria integração (LAMPREIA, 1999, p. 38). Nesta concepção, a arquitetura institucional do bloco é reflexo direto do próprio processo negociador, ou seja, o modo de fazer a integração é contínuo e depende do jogo de forças e interesses entre os principais negociadores (LAMPREIA, 1999, p. 43).

A vontade política está concentrada nos presidentes, mas esta se apresenta com mais força em determinados momentos, principalmente naqueles que exigem autorização para seguir em frente sobre determinados temas, nos momentos emergenciais que envolvem crises institucionais domésticas e na superação ou na criação de situações de crises (WINTER, 2008, p. 65). Nos demais momentos, que correspondem à maior parte do tempo, o processo fica sob a coordenação quase que exclusiva da diplomacia, que trabalha diretamente com as demandas que surgem todos os dias e na própria orientação dada durante as reuniões de Cúpula do bloco.

Essa característica é fundamental para entender o modelo, já que dentre os principais atores do processo é perceptível a superioridade que o corpo diplomático brasileiro assume como importante gestor e estimulador da integração (BARBOSA, 1994, p. 24). Se for verdade que a diplomacia brasileira, do ponto de vista jurídico, tem as mesmas competências que as dos demais países, também é válido afirmar que, do ponto de vista técnico e político, o Itamaraty possui capacidades que lhe garantem uma vantagem relativamente grande no processo decisório do bloco.

Para reforçar o reconhecimento da centralidade da diplomacia e sua ligação com os elementos já levantados vale atentar para a conclusão de Alcides Costa Vaz (2002, p. 272) ao lembrar que apesar da influência crescente das burocracias econômicas no processo negociador, não se produziu, em nenhum aspecto, o esvaziamento político do MERCOSUL e de sua projeção diplomática, como o atesta, por exemplo, a ativa diplomacia presidencial e ministerial então conduzida, o que justificava que a coordenação das negociações se mantivesse na órbita das chancelarias mesmo nas fases marcadas pela predominância dos temas econômicos na agenda negociadora.

A ideia é de que o processo negociador seja essencialmente um processo conduzido pelos atores diplomáticos, pois além de fortalecer seu papel no interior do bloco, isto permite a manutenção de sua autonomia e importância na própria estrutura do Estado brasileiro, além de reduzir a autonomia do bloco, pois todo processo de solução de controvérsias depende do diálogo e acordo entre os diplomatas (BARRAL, 2001, p. 57).

Entre as principais forças endógenas ao MERCOSUL, ou seja, aquelas presentes na própria dinâmica de interesses e expectativas que orientam a ação dos atores domésticos em relação à integração, a atuação da diplomacia brasileira foi central para o formato assumido pela integração ao longo dos anos, sendo esta um ator de grande relevância no destino e na condução das decisões que definem a estrutura institucional do bloco.

Do ponto de vista dos conflitos econômico-comerciais no processo de integração regional, em geral, é possível dizer que esses são encaminhados por pelo menos três formas: a primeira seria pelas próprias forças do mercado, a segunda através da criação de instrumentos regionais de diminuição das diferenças de competitividade setorial e regional e a terceira, quando não há uma fácil solução para estes, através de mecanismos de solução de controvérsias (BARRAL, 2001, p. 55).

No modelo defendido pelos atores governamentais brasileiros, conforme destaca Mariano (2007, p. 172), é possível perceber que a primeira seria a forma principal de lidar

com as diferenças, pois mesmo existindo mecanismos de solução litigiosa desde o início do MERCOSUL – inicialmente o Protocolo de Brasília e sua substituição posterior pelo Protocolo de Olivos –, sua utilização foi, em geral, adiada pelos governos, privilegiando-se a solução diplomática nos assuntos que não se resolveram "naturalmente".

Recuperando a ideia exposta de pragmatismo e realismo da política exterior brasileira, destaca-se de maneira “curiosa” que a posição brasileira no MERCOSUL foi diametralmente oposta da posição apresentada com relação aos conflitos na OMC (MALAMUD, 2009), fórum onde o Brasil sempre advoga pelo recurso aos mecanismos formais de solução de controvérsias. Esse fato direciona a conclusão para a percepção de que privilegiar a solução diplomática, além de garantir uma situação mais favorável para o governo brasileiro em virtude do profissionalismo de seu corpo diplomático, também evita que as instituições regionais ganhem funcionalidade e autonomia, porque isso implicaria em avançar numa tendência destas assumirem maiores funções, inclusive criando uma jurisprudência própria sobre o assunto, o que poderia também diminuir a prerrogativa governamental no andamento das negociações (MALAMUD, 2005, p. 14).

Se esse fosse o caminho, a tendência seria de chocar-se com os objetivos nacionais de possuir liberdade de ação (universalismo) e de obter maior autonomia. Além disso, haveria mais empecilhos em sustentar o principal elemento do modelo, que trata da manutenção do caráter intergovernamental das instituições da organização, o que inviabilizaria a sustentação e coerência do próprio modelo integracionista.

A análise histórica dos acontecimentos a partir de 1991 demonstrou, conforme aponta Alberto Vaz (2002, p. 50) que a produção de conflitos, sejam estes econômicos ou políticos, foi uma constante do processo de integração, o que demanda a intervenção diplomática para diminuir seus efeitos. As causas, apesar de serem constantemente apontadas por diferentes interlocutores e atores diretamente envolvidos, permaneceram presentes e as soluções ficaram a cargo de cada Estado participante. A ideia é de que as diferenças existem, mas a sua solução não é de responsabilidade das instituições do bloco (MARIANO, 2007, p. 184).

Nesses casos, a intervenção governamental brasileira foi no sentido de oferecer benefícios pontuais aos Estados reclamantes (CAMARGO, 2006, p. 29), tendo como ideia subjacente que o tamanho da economia brasileira, se não pode naturalmente ser um atrativo de integração para as demais economias, ou se não consegue absorver os custos da livre competição pelas "leis do mercado", então o governo brasileiro poderia intervir com promessas de investimento através do Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e

Social (BNDES) e mais recentemente do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), através da ideia de promover uma maior integração das cadeias produtivas, ou de outro benefício específico a ser negociado (ALMEIDA, 2002, p. 71).

Essas questões tem ligação enorme com a ideia de país pagador, ou seja, do país-líder que realiza ações com o intuito de estimular o desenvolvimento do processo integracionista. Esse conceito, e a aplicabilidade do mesmo à situação do MERCOSUL, será abordado a seguir.

3.5 O Brasil como *paymaster* do MERCOSUL

Um aspecto percebido como elemento marcante do modelo de integração mercosulista presente na política exterior do Brasil diz respeito à necessidade de haver um processo de integração coeso, mas sem a existência da necessidade de um país que seja o principal pagador, relacionando com a idéia de *paymaster* de Walter Mattli (1999). Este autor concluiu que a evolução dos processos de integração regional depende, em grande medida, da existência de um Estado principal disposto a aceitar uma parcela maior dos custos gerados pelo próprio desenvolvimento da integração. Em geral, este país cumpre o papel de grande sustentador do processo, pois apresenta maior disposição para pagar os custos da integração, que não se limitam somente ao aspecto financeiro, mas fundamentalmente ao institucional e político.

O principal exemplo seria a Alemanha que durante os anos 1990 foi um dos principais financiadores da integração europeia, além de também contribuir para a configuração institucional que foi adotada, principalmente no que se refere à sua responsabilidade na introdução e desenvolvimento dos conceitos e práticas de subsídios à integração e de governança em âmbito regional, como no caso de seus esforços para a construção de uma política macroeconômica comunitária e de coordenação das políticas sociais e ambientais, além do *Bundesbank* (Banco Central Alemão) ter sido o modelo para a formação do Banco Central Europeu (MATTLI, 1999, p. 39). Portanto, esse conceito permite orientar a análise de maneira análoga no sentido de verificar a disposição do governo brasileiro frente ao processo negociador do MERCOSUL, focando nos aspectos que se relacionam diretamente com a questão do aprofundamento da integração.

A ideia defendida aqui, em consonância com Mattli, é de que um processo de integração não se devolve de maneira satisfatória sem um país pagador que pretenda impulsionar o avanço institucional da OI. Conforme apontado no capítulo 1, a autonomia de uma OI possui grande relação com o seu crescimento institucional e com sua burocratização e é nessa direção, além de combater as assimetrias, que a atuação de um país pagador deve se posicionar. A resultante dessa situação pode ser visualizada através de duas óticas, ambas verdadeiras até certo ponto: em primeiro lugar, é possível argumentar que a atuação de um *paymaster* forte acabaria ultimamente por diminuir a autonomia do bloco, pois quanto mais um país investe na OI, mais poder de influenciar os rumos da mesma ele possui. Entretanto, destaca-se que o próprio crescimento institucional e das burocracias advindos desse processo estimulado pelo *paymaster* acabariam por constranger sua ingerência nos assuntos da organização. Um segundo argumento, que é o defendido nessa seção, assevera que um processo de integração ausente de um *paymaster* bem definido não desenvolve satisfatoriamente suas instituições e burocracias, nem combate suas assimetrias, resultando na estagnação do processo, num baixo nível institucional e conseqüentemente num reduzido grau de autonomia.

No caso do MERCOSUL, as assimetrias são utilizadas para justificar tanto a necessidade de instituições supranacionais quanto a de intergovernamentais (LORENTZ, 2001, p. 41). Além disto, as assimetrias também apontam para duas questões relevantes: por que um país pequeno precisa se integrar com um maior e por que este precisaria de países menores? Se a questão é estratégica, há respostas condizentes. No MERCOSUL, um grande problema está, por um lado, na insuficiência de vantagens para os sócios menores, Uruguai e Paraguai, e, por outro, na insuficiência dos sócios maiores, Brasil e Argentina, em assumirem o ônus do aumento destas vantagens aos menores, ou seja, o papel de país pagador. De qualquer forma, este aspecto relativiza o peso das instituições do MERCOSUL nos resultados do bloco e aumenta a pressão no país-líder como financiador do processo. A forma como o país lida com as diferenças é essencial para o processo, pois como afirma Samuel Pinheiro Guimarães (2012, p. 2):

“A característica central do MERCOSUL são as assimetrias. O MERCOSUL reuniu, ao ser criado, quatro Estados igualmente soberanos, mas profundamente desiguais. Os dois Estados de maior território, população e industrialização da América do sul; o menor estado em população e um estado mediterrâneo; o país de maior renda per capita; o país de maior IDH; o país de maior potencial hidrelétrico *per capita* do mundo.”

Nesse sentido, se por um lado o MERCOSUL demonstra expressivos resultados no âmbito comercial, por outro ele tem sido lento na construção de uma integração robusta, e a principal característica do bloco segue sendo as assimetrias entre seus membros. O Brasil, em razão de sua relevância econômica, geográfica e demográfica, ocupa posição de liderança no MERCOSUL; todavia, o país demonstra, frequentemente, relutância em adotar plenamente a função de *paymaster* da integração (MALAMUD, 2011, p. 8). Consequentemente, pode afirmar-se que o MERCOSUL é um bloco consolidado e de grande importância para os países membros; entretanto, ele também enfrenta grandes desafios, os quais não são encarados tão assertivamente quanto a retórica diplomática tende a afirmar.

A hipótese aqui defendida é que para o modelo de integração idealizado pela política externa brasileira pode e deve haver liderança do Brasil sobre o processo, desde que esta não se traduza em transferência profunda de funções e fundos governamentais nacionais para o nível regional. Essa interpretação encontra eco em diversos acadêmicos, dos quais se destaca aqui Mariano (2007, p.163) ao afirmar que:

“Os diversos exemplos envolvendo várias crises no bloco demonstraram que a posição brasileira foi de pagar de maneira limitada os custos do processo, sejam estes institucionais ou econômicos, mas sempre a partir das próprias instituições nacionais, visando manter um mínimo de coesão necessária à manutenção dos objetivos brasileiros de inserção internacional, universalismo e autonomia do Estado e não do bloco”.

Este elemento do modelo, no qual não existe um principal Estado pagador, foi amplamente amparado pela análise empírica dos fatos, estando presente em diversos momentos nos discursos diplomáticos, mas também apresenta uma ampla base de sustentação na bibliografia que trata deste tema (BURGES, 2008; MALAMUD, 2005; VIGEVANI, MARIANO e MARIANO, 2001).

Como já afirmado anteriormente, o MERCOSUL entra em crise no final do século XX e junto com o desgaste do bloco, há um equivalente aumento da cobrança sobre uma maior responsabilidade brasileira perante o processo, fazendo com que alguns membros da própria diplomacia reconheçam essa realidade. O então Embaixador Botafogo Gonçalves, ao término do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso já afirmava em 2002 que seja por razões externas, como a multiplicação de iniciativas comerciais diluidoras de esquemas preferenciais prévios, seja por razões internas ao bloco, como a crise de credibilidade decorrente da fragilidade econômica nos quatro países-membros, as ameaças à sobrevivência do

MERCOSUL eram no período e continuam sendo hoje consideráveis⁴⁶. Gonçalves indica esse sentido:

“Somente um firme compromisso do Brasil, como principal liderança, no sentido de dar um passo adiante no processo de integração, poderá preservar o agrupamento. Por essas razões, é preciso que o Governo brasileiro se convença de que o aprofundamento do MERCOSUL é essencial para o Brasil, como plataforma de inserção internacional e como instrumento de progresso e estabilidade na região, e reconheça que, se o exercício da liderança pressupõe custos de várias ordens, a inação nas atuais circunstâncias terá um preço ainda mais alto e por isso o país deve desempenhar iniciativas para diminuir as assimetrias” (GONÇALVES, 2002, p. 148).

Essas iniciativas, todavia, esbarram em dois desafios importantes. Por um lado, o peso desigual de Brasil nos sistema regional e internacional e a ambição brasileira de inequívoca liderança na América do Sul entram em atrito com posições nacionalistas argentinas (SARAIVA, 2011, p. 121). Não obstante as demandas de que o Brasil exerça plenamente a função de *paymaster*, as características nacionalistas e desenvolvimentistas do governo argentino dão concretude ao ressentimento causado pela referida ambição e pela crescente dependência da economia brasileira vivida pela Argentina – sem mencionar os severos déficits comerciais incorridos pelo país vizinho.

Nesse contexto, torna-se claro como o problema das assimetrias, destacado por Samuel Pinheiro Guimarães, é central para o processo de integração. Por outro lado, ao almejar maior protagonismo internacional com base em seu próprio nível de desenvolvimento e ao expandir as iniciativas de integração sul-americana com a CASA e, depois, com a UNASUL, o Brasil diminuiu a importância do MERCOSUL em sua estratégia global (SARAIVA, 2011, p. 132), sendo esse um dos fatos que motivou Samuel Pinheiro Guimarães a renunciar o cargo de Alto Representante do MERCOSUL em 2012.

Apesar da implementação de mudanças reais no sentido do Brasil se tornar o principal pagador do processo, com o advento recente do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM) ou da instalação do Parlamento do MERCOSUL, estas medidas foram muito lentas. Não se consegue atingir a velocidade necessária devido à sucessão de crises institucionais vividas e, principalmente, à crise de expectativas entre os atores governamentais, gestadas durante anos e acumuladas

⁴⁶ Nessa mesma direção, Aécio Neves, candidato à Presidência do Brasil nas eleições de 2014, inclusive já manifestou a importância de discutir a atual utilidade do MERCOSUL em continuar a existir.

principalmente a partir de 1995 até os dias atuais: a crise permanente do MERCOSUL deixa claro que essas iniciativas não são suficientes.

Sobre o FOCEM⁴⁷, o mesmo é comemorado por todos aqueles que anseiam pela redução de assimetrias do bloco e festejado como um argumento para aqueles que defendem que o Brasil é sim de fato um *paymaster* clássico nesse processo. Ao seu lado, pesa o argumento de que Brasília é responsável por 70% dos fundos do FOCEM⁴⁸, representando assim o claro compromisso brasileiro em reduzir as importantes assimetrias da sub-região. Não seria para menos, pois o país desponta como a maior economia do bloco e representa 80% de toda sua população, sendo assim o único *paymaster* possível na região.

Em contra partida, em breve comparação com o processo europeu, Malamud (2008, p. 5) pondera que se compararmos os 60 milhões de dólares injetados pelo Brasil no FOCEM em 2008 com os 80 milhões de euros contribuídos pela Alemanha para os o orçamento anual do Fundo Redistributivo da União Europeia, percebemos que a primeira sigla representa meros 0.007% do PIB brasileiro, enquanto a última significa 0.39% do PIB alemão. A pergunta natural que advém dessa constatação é a que ponto a contribuição pode ser considerada a de um *paymaster* efetivo, qual porcentagem mínima poderia ser considerável aceita. Embora essa pergunta permaneça não respondida, é clara e evidente a enorme diferença da contribuição alemã (vista por toda a literatura como o caso clássico de *paymaster*) para a contribuição brasileira, que embora aos soluços tente desempenhar esse papel, fracassa, pelo menos na questão financeira, pois ser um *paymaster* financeiro não é meramente ser o que mais contribui, é necessário que essa maior contribuição seja realmente impulsionadora do processo.

É compreensível, por um lado, essa “pequena” contribuição brasileira, tendo em vista que seu PIB per capita é inferior ao da Argentina e Uruguai e seu índice de desigualdade social, a despeito dos esforços dos últimos governos brasileiros, continua também inferior⁴⁹. Dessa forma, é difícil para as autoridades brasileiras legitimarem domesticamente o investimento em países que podem ser considerados mais ricos, sob essas perspectivas. Ao aliar a deficiência de se colocar como um *paymaster* financeiro, ao fato do o Brasil também não utilizar de mecanismos coercitivos para fazer valer sua liderança, Sean Burges (2006, p.

⁴⁷ Sobre o FOCEM, consultar a dissertação de Paulo Roberto Ferreira intitulada “As medidas positivas na integração regional: um estudo a partir do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional”.

⁴⁸ Dados do Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>

⁴⁹ Os dados do período de 1994 até 2013 podem ser conferidos no site do World Bank. Disponível em: <http://www.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

22) definiu a situação brasileira como “*without carrots or sticks*” e a considera inconcebível com o conceito de *paymaster*.

Embora a posição de Burges e Malamud elucide bem a questão do *paymaster* financeiro e coercitivo, faz-se necessário notar, como apontado por Mattli (1999), que é importante lembrar que os custos de integração, nesse conceito de *paymaster*, não se limitam aos custos financeiros da integração, advindos da necessidade do processo de a integração regional lidar com as assimetrias existentes, mas, essencialmente, aos custos políticos e institucionais resultantes da criação de uma nova estrutura regional de governança. No caso do Estado *paymaster*, é necessário que se aceite a diminuição da autonomia estatal em prol das instituições regionais e, dessa forma, o caso das eleições para o Parlamento do MERCOSUL esclarecem de maneira singular o papel do país pagador realizado através de concessões políticas e cessão de benefícios através da barganha.

Como supracitado, o Brasil possui praticamente 80% da população do bloco. Dessa forma, qualquer distribuição das cadeiras do parlamento que alocassem menos de 50% dos representantes para o país seria percebida como antidemocrática e iria enfrentar resistência do governo brasileiro motivadas por considerações a respeito do interesse nacional. Ainda assim, dar ao Brasil mais de 50% dos lugares significaria que esse país iria usufruir de maioria permanente no órgão, ou seja, essa formula seria completamente inaceitável para os outros membros e assim se criou um impasse.

Nesse sentido, o Brasil, aceitando sua situação de líder, aceitou uma distribuição inferior as seus interesses nacionais e assinou o Segundo Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL confirmando que os parlamentares do mesmo devem ser eleitos pelo voto universal e resguardando ao Brasil 74 assentos de um total de 153 (48% de representação). Nessa situação, fica clara a tentativa do Brasil de privilegiar o avanço da integração em detrimento de seus interesses imediatos e também fica clara a atuação como um *paymaster*.

Essa postura brasileira se deve ao fato de que o aumento da diferença entre as economias brasileira e argentina só se acentuaram, sem falar da pouca atenção dada aos países menores, o Uruguai e o Paraguai. Nas palavras de Veiga (2005, p. 5)

"Por enquanto, o preço a pagar tem se traduzido em uma postura de tolerância em relação a medidas protecionistas da Argentina e em concessões assimétricas negociadas com os países da MERCOSUL, posição que se poderia denominar unilateralismo benévolo”.

Esta denominação de "unilateralismo benévolo", que por sinal explica bastante a atual postura do Itamaraty, pode ser vista com muita clareza no trecho abaixo, reproduzido de uma entrevista com o Ministro Celso Amorim (2006, p. 2):

“Acho que o Uruguai tem muitas razões de queixas contra o MERCOSUL. Por exemplo, o acesso ao mercado brasileiro tem sido muito restrito. O Brasil tem que liberar mais, porque é muito maior. O comércio internacional não deve só ser competitivo, tem que ter vantagens comparativas. Então, algumas coisas a gente tem que comprar deles. E a nossa estrutura burocrática está voltada só para o Brasil; não há uma visão integrada. O Brasil é muito maior do que o Uruguai e o Paraguai e isso causa mais problemas para eles. Temos que trabalhar para que esses dois vizinhos tenham uma inserção, temos que abrir mão de produzir tudo e temos que escoar mais, proporcionar condições de financiamento para eles. O Brasil não pode exportar US\$ 1 bilhão para o Uruguai e importar só US\$ 500 milhões; precisamos exportar US\$ 1,5 bilhão e importar US\$ 2 bilhões. Como? Com a indústria automobilística, por exemplo. Partes dos carros poderiam ser produzidas no Uruguai ou no Paraguai. O banco, ou os faróis, qualquer coisa. É isso que a Europa fez, é essa cultura de integração que ainda não existe totalmente”.

Assim, fica claro que nesse sentido de concessões, o Brasil desempenha seu papel de Estado-líder e incentivador do processo integrativo. O problema é que as necessidades da integração são maiores que a capacidade do Brasil de oferecer as contrapartidas exigidas pelos sócios (MARIANO, 2007, p. 189). Para o Brasil e para o MERCOSUL, conforme afirma Mariano, as dificuldades para a afirmação da integração não estão vinculadas à vontade política, mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional. Mudanças que se referem à estrutura econômica, aos fluxos de comércio, de investimentos, de tecnologia, e ao poder político, militar e cultural.

A ideia de fundo era que se as assimetrias não fossem resolvidas pela própria lógica do mercado ampliado, então seriam tratadas enquanto exceções e não como consequências naturais de um processo de integração que demanda mecanismos institucionais comunitários para sua administração. Como exemplo basta verificar que a perspectiva de uma aceleração das negociações em torno de uma área de livre comércio hemisférica no segundo semestre de 1994, resultou em maiores concessões brasileiras para os países vizinhos (FAVERÃO, 2006) e essa lógica se mantém até hoje, escancarada com os casos da ITAIPU no Paraguai e dos hidrocarbonetos na Bolívia. Essas concessões são uma das características mais marcantes da postura do governo brasileiro em relação ao MERCOSUL, e se apresentam de diversas formas, desde a tolerância de um maior déficit na balança comercial com os sócios até a aceitação de uma maior flexibilidade nas regras de funcionamento do bloco. O seu objetivo

final é administrar uma coesão mínima como forma de sustentar os objetivos maiores da inserção internacional brasileira (PEÑA, 2001, p. 24).

Na sociedade e no Estado brasileiro, os interesses e as concepções de autonomia, de universalismo, a busca pelo fim do unilateralismo e o fortalecimento do multilateralismo – objetivos estes que em algumas fases se superpuseram e coincidiram com o projeto de integração regional, particularmente na relação com a Argentina e com o MERCOSUL – nos anos dois mil parecem encontrar dificuldades para se compatibilizarem. Não se trata de uma análise da vontade do Estado e dos governos, pois esses interesses e concepções estão enraizados nas elites (VIGEVANI et. al. 2008, p. 27). A preocupação por investimentos que viabilizem cadeias produtivas é pequena, ainda que exista. Não é a isso que estão dirigidas atenções e recursos importantes. A estrutura do Estado não considera a integração como uma realizada que molda o cenário econômico-político, como dito por Celso Amorim na entrevista exposta na pagina anterior.

E dessa forma é destacado outro elemento de afirmação de um *paymaster*, o de incentivador do aprofundamento jurídico e institucional do bloco. Se no início da integração regional, na segunda metade dos anos 1980, que estava mais concentrado no eixo Brasil-Argentina, havia certa aceitação do modelo de integração conectado com as questões que são essenciais para o seu aprofundamento, a partir dos anos 1990, na medida em que há um fortalecimento das ideias liberais no bojo da "nova ordem internacional", o MERCOSUL vai voltando-se para um processo mais regido pelas leis do mercado e menos regido pelos estados ou por perspectivas de desenvolvimento regional (MARIANO, 2000; VAZ, 2002).

Ou seja, a capacidade de intervenção dos Estados nos assuntos que são essenciais à construção de instituições e à equalização das diferenças econômicas e sociais fica em segundo plano. Então, desse ponto de vista, o Brasil que teria um potencial em ser *paymaster* acaba demonstrando, ao longo do tempo, falta de disposição ou de capacidade em atuar nessa direção. Esse tipo de análise encontra respaldo no fato do Brasil historicamente se esquivar da discussão da supranacionalidade e do aprofundamento do bloco. Nota-se que um *paymaster* deveria ser o país que incentiva o desenvolvimento institucional do bloco, pois conforme conceituado por Mattli, “o país pagador deve contribuir para o avanço da integração”. Sendo o Brasil um dos principais responsáveis pela paralisia institucional e o principal bloqueador da temática supranacional, desde o seu princípio, com o corpo diplomático sempre zelando pela manutenção do intergovernamentalismo, ele não pode ser considerado *paymaster*, no sentido institucional do conceito.

Para finalizar o capítulo, é interessante destacar a declaração de Celso Amorim, que diante da persistência no descontentamento uruguaio e das tentativas deste país para estabelecer um acordo comercial com os EUA, afirmou, durante reunião da Comissão de Relações Exteriores do Senado (em maio de 2006), a necessidade de maior generosidade brasileira com os vizinhos, posição esta já formulada no início do governo Lula da Silva, que até esse momento não se concretizara em medidas neste sentido. Nas palavras do ministro:

“Não podemos criar uma política industrial brasileira e tratar do MERCOSUL como apêndice (...) Se eu fosse uruguaio, também estaria desiludido com o MERCOSUL (...) Se algo faltou na política externa brasileira, foi ter uma atitude mais aberta e de mais longo prazo com nossos parceiros no MERCOSUL (...) É um problema cultural: temos de ter generosidade, estender os empréstimos do BNDES, ter políticas de compras governamentais para produtos uruguaios (...) Falamos muito e fizemos pouco (...) a integração da América do Sul é nosso destino; se não for por bem será por mal”⁵⁰.

A declaração do ex-ministro aborda praticamente todos os itens expostos ao longo desse capítulo. Primeiramente, percebe-se que é deixada de lado completamente a questão institucional como uma forma de lidar com o problema. Essa ausência da discussão institucional corrobora a tese de Mariano (2007, p. 157) de que a forma com que o Itamaraty defende o princípio do intergovernamentalismo se dá muitas vezes pelo silêncio velado, ao evitar discutir a supranacionalidade do bloco. Em segundo lugar, é possível perceber claramente a ideia de centralidade do processo nos governos, pois é cobrada a maior participação do governo brasileiro na concessão de empréstimos. Nesse mesmo sentido ainda se pode inferir a questão dos regimes presidencialistas dos países envolvidos, que ao não diferenciar claramente políticas de Estado de políticas de Governo acabam contribuindo para uma política de curto prazo usualmente. Em seguida, pode-se notar a ideia do “unilateralismo benévolo”, conforme demonstrado por Veiga (2005), pois há a necessidade de o Brasil ser “generoso” com seus pares. A ideia de *paymaster* do processo está presente em toda a fala, inclusive sendo reconhecida ao fim a insuficiência da atuação brasileira nesse sentido.

Mais uma vez, a intervenção do Ministério das Relações Exteriores expressou uma forma de manter a coesão baseada no oferecimento de benefícios diretos por parte do governo brasileiro. Entretanto, estes assumem um caráter de concessão e são manifestos em momentos de forte cobrança por parte dos vizinhos e, em geral, ficam no plano das promessas apresentando grandes dificuldades para se concretizar (BURGES, 2006, p. 28). Tal

⁵⁰ VALOR ECONÔMICO. “Brasil falhou com sócios menores do Mercosul, diz Amorim”. São Paulo: 10/05/2006

comportamento indica que o problema da coesão entre os membros do MERCOSUL não é entendido como resultante da própria arquitetura da integração e das instituições criadas, mas depende da capacidade de gestão brasileira com relação a essas demandas. Esta postura coloca o MERCOSUL como instrumento da política externa brasileira e, desta forma, cria uma dependência entre o aprofundamento da integração e a sua maior autonomia e a disposição governamental brasileira em aceitar os mecanismos necessários para a realização desta tarefa (MARIANO, 2007, p. 199).

O que se deve ter em mente é que a capacidade do Brasil de exigir dos demais países o cumprimento das normas de integração vigentes e o compromisso com novas iniciativas e acordos é diretamente proporcional ao engajamento do Brasil no processo integracionista, à assimilação de uma genuína mentalidade de integração. Ainda persiste uma espécie de “déficit” de liderança brasileira no que se refere ao conceito de *paymaster*, até mesmo na hora de cobrar dos demais países respeito e lealdade a um projeto de integração como o MERCOSUL, porque persiste também a ambiguidade brasileira sobre se o país quer ou não investir em uma integração de fato e arcar com os custos de uma crescente coordenação com os demais países (GONÇALVES, 2002, p. 155).

Em resumo, a atuação governamental brasileira implementou o que pode ser chamado de um gerenciamento da coesão (MARIANO, 2007, p. 176), onde era oferecido um mínimo de benefícios aos parceiros, em geral de forma reativa ao aumento das pressões recebidas. Quando se acelerava o avanço das grandes negociações comerciais – ALCA, União Europeia-MERCOSUL, OMC –, esta necessidade de oferecer benefícios diminuía em razão da funcionalidade que o bloco do Cone Sul assumia para o enfrentamento destes grandes desafios (ALMEIDA, 2002, p. 60). Assim, os outros governos participantes do MERCOSUL aceitavam, momentaneamente, custos maiores dentro do bloco, pois este acabava permitindo manter uma capacidade maior de negociação no âmbito dos grandes acordos regionais e no âmbito do comércio multilateral. Essa, portanto, tem sido uma das formas a partir da qual o governo brasileiro tem feito a gestão da oferta de benefícios aos parceiros e explica, em grande medida, a utilização da integração no Cone Sul como instrumento ou plataforma que permitiria um objetivo maior, que está situado além das fronteiras do bloco.

Ao final do capítulo, faz-se necessário contrapor as características apontadas nesse capítulo, quais sejam: a prevalência do intergovernamentalismo, a centralidade dos governos no processo decisório e a ausência de um *paymaster* bem definido com o conceito de autonomia apontado no primeiro capítulo. Destaca-se que a segunda característica advém da

primeira, a escolha do intergovernamentalismo direciona o processo decisório para os governos e para as diplomacias, resultando num MERCOSUL com um baixo nível institucional. A institucionalização de uma OI, aliada à ideia de burocratização weberiana, possui grande relação com seu grau de autonomia. Retomando a ideia de Barnett e Finnemore (2004), de maneira geral, dessa forma, para uma organização internacional, autonomia é a habilidade de operar de uma maneira isolada da influencia de outros atores políticos internacionais – especialmente isolada da influencia de Estados. Se por um lado é impossível uma OI agir totalmente sem a influência de seus Estados, por outro é destacável que uma OI intergovernamental, com o processo decisório extremamente centralizado nos presidentes e nas chancelarias, como é o caso do MERCOSUL, possui pouca autonomia.

Ainda nessa direção, ao buscar a ideia exposta no primeiro capítulo do principal-agente, o que pode ser percebido é que para ser totalmente autônomo, um agente precisa ter preferências distintas do seu “principal”. Nesse sentido, a construção do MERCOSUL seguiu, na maior parte do tempo, as ideias propostas pelo seu principal, o Brasil.

Um último ponto a ser considerado é o posicionamento brasileiro claudicante como *paymaster* do processo. O maior país do bloco proporciona episódios de país pagador, em que se mostra disposto a arcar com os custos da integração. Entretanto, esses episódios não refletem o contexto geral e a continuidade do processo, em que pesa o fato de o Brasil não possuir interesse de assumir os custos sozinho. Nesse sentido, o MERCOSUL, órfão de um *paymaster*, não se desenvolve institucionalmente (pelo menos não numa velocidade desejada), não enfrenta de maneira satisfatória o problema das assimetrias, e graças a isso não se torna uma arena completamente autônoma no cenário internacional, permanecendo numa situação de mais de uma década de crise institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo do MERCOSUL se confunde, em grande medida, com o modelo idealizado pela política exterior brasileira ao longo dos últimos vinte e poucos anos. Esse fato se dá pela clara e quase incontestável liderança do país no processo. O objetivo central desse trabalho visava avaliar como essa liderança brasileira contribuía ou não para a maior autonomia do bloco e, nessa direção, será feita agora uma breve recapitulação dos assuntos estudados para que se possa responder esse objetivo geral.

Essa monografia foi realizada para unir dois assuntos de interesse do autor. Em primeiro lugar, estudar as organizações internacionais e, principalmente, o conceito da autonomia, como é possível avaliar a autonomia de uma OI. O segundo interesse era averiguar como a liderança brasileira influencia os rumos da região. Nesse sentido, para confluir os dois assuntos, pretendeu-se estudar o MERCOSUL, mais especificamente a autonomia do mesmo e como a liderança brasileira influencia nesse quesito.

Tendo isso em mente, prosseguiu-se para o estudo das organizações internacionais e o princípio da autonomia, dando ênfase na ideia de integração regional. Posteriormente, contextualizou-se a liderança brasileira dentro do cenário maior, qual seja: o redirecionamento realizado a partir da metade do século XX em direção à América do Sul para, em seguida, apresentar a construção do MERCOSUL, buscando priorizar as ações brasileiras nesse processo. Finalmente, foi exposto o modelo de MERCOSUL incentivado pela liderança brasileira, com suas características claras, com o intuito de frisar como essas características advogadas pelo Brasil contribuem para a reduzida autonomia do bloco.

A defesa constante feita pela diplomacia brasileira do princípio da intergovernamentalidade foi marcante ao longo dos anos. Essa defesa se dava graças à percepção de que os interesses brasileiros seriam melhor atendidos ao continuar o privilégio ao universalismo e à soberania do país. Instituições intergovernamentais, como largamente explicado, restringem as ações de um bloco perante a vontade dos Estados-parte. Dessa forma, ao zelar pelo intergovernamentalismo, a liderança brasileira contribuía para um MERCOSUL com um baixo nível de autonomia.

A centralidade do processo decisório do bloco nos governos nacionais, amparada pela diplomacia presidencial características dos países da região, aliada ao recurso da diplomacia para a solução de controvérsias indicam a baixa institucionalização – em alguns, mesmo que essas instituições existam, elas possuem pouca credibilidade dos Estados-partes – do MERCOSUL. Sendo o Brasil – ironicamente, tendo em vista suas posições na OMC – o principal incentivador dessa característica, e partindo do pressuposto que quanto menos se recorre as instituições menos credibilidade elas possuem, mais uma vez o país trabalha para manter o baixo nível de autonomia do bloco.

A inexistência de um Estado como principal pagador, ou *paymaster*, é outro fator que não encontra respaldo nos elementos que apontam para a centralidade dos governos, na vontade política concentrada na disposição presidencial e na diplomacia com formuladora do processo. Isso porque a ideia desse *paymaster* refere-se ao pagamento, não só pecuniário, mas

também político por parte do principal Estado do bloco, aceitando as disciplinas comunitárias e facilitando a transferência de funções governamentais nacionais para as instituições regionais. Ainda nessa questão, é possível afirmar que o Brasil é o Estado-líder e que, apesar de atitudes pontuais que contribuem para o sucesso da integração, como os casos da ITAIPU e do gasoduto boliviano, bem como a negociação do PARLASUL, não pode ser caracterizado como um país pagador efetivo pois suas ações são muito mais reativas à cobranças dos outros membros, com o intuito de manter o bloco vivo dentro de uma situação de condição mínima de sobrevivência. A liderança brasileira não busca incentivar o aprofundamento e a autonomia do processo integrativo.

O aprofundamento, enquanto pressuposto da integração, indica as necessidades de se lidar com as assimetrias regionais, financiar a integração e gerenciar o crescimento das relações de interdependência. Esse aprofundamento não é significativo pois não encontrou apoio em um modelo que se orienta pela limitação da construção institucional, por mecanismos de solução de conflitos baseados na ação diplomática e pela ausência, até recentemente, ou insuficiência, nos dias de hoje, de instrumentos comunitários de redução dos impactos.

Assim, fica claro que a defesa constante do intergovernamentalismo, a centralidade do processo nos governos e na diplomacia ao invés de mecanismos de solução de controvérsias e a ausência de um *paymaster* efetivo são características marcantes da liderança brasileira no processo e, como todos esses itens contribuem para um baixo grau de autonomia do bloco, a conclusão tomada é que a hipótese de pesquisa foi comprovada, pois de fato o MERCOSUL possui autonomia extremamente reduzida justamente porque o Brasil, como seu Estado-líder, não deseja um MERCOSUL mais autônomo.

Se por um lado, toda essa situação demonstrou a possibilidade real de utilizar a plataforma regional como ponto a partir do qual o Brasil se projeta nas grandes negociações comerciais internacionais, por outro evidenciou uma forte inconsistência entre as possibilidades de fazer com que a integração se aprofunde ao mesmo tempo em que se promove sua expansão para toda a América do Sul.

Nesse sentido, a conclusão desse trabalho concorda com Samuel Pinheiro Guimarães, em sua já citada renúncia como Alto Representante do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães. Fica evidente que se não houver um engajamento firme dos presidentes, o MERCOSUL poderá até sobreviver, mas sobreviverá sempre claudicante e não se transformará em um

bloco de países capazes de se defender e promover, com êxito, seus interesses neste novo mundo que surgirá das transformações e das crises em que vivemos.

Finalmente, ao longo de todos os últimos meses uma pergunta se manteve não respondida, e quanto mais profunda a pesquisa se tornava, mais forte o questionamento se apresentava: se o recurso a instituições supranacionais é rechaçado veementemente ao longo do processo, como poderá o MERCOSUL superar a longa crise institucional que dura mais de uma década? Será que é possível depender da vontade política dos presidentes, tendo em vista que esses presidentes são substituídos após alguns anos?

O fato é que um fracasso do MERCOSUL seria impossível de administrar politicamente, pois demonstraria ao mundo que mesmo num picadeiro reduzido, mesmo em escala menor, mesmo entre nós, somos incapazes de organizar um esquema de cooperação eficaz. Ou seja, o MERCOSUL se associa hoje à autoestima brasileira. Com o fracasso do MERCOSUL, o país estaria sempre olhando sobre os seus próprios ombros, com receio de ouvir alguém perguntar: “olha aqui, você quer o mundo e não é capaz sequer de organizar o seu próprio quintal?” De modo que o MERCOSUL tornou-se a fiança indispensável da representatividade brasileira no cenário internacional e é essencial o maior engajamento da comunidade de política exterior brasileira para garantir a existência e principalmente a eficiência do bloco.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Keneth; SNIDAL, Duncan. **The concept of legalization**, International Organization, Vol. 54, p. 401, 2000.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo B.; SILVA, Geraldo E. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011

ALBA. **Agreement between Venezuela and Cuba for the ALBA application**. I Summit – Havana, Cuba – Dezembro 14tr, 2004, article 7th. In: Building an inter-polar world (2004-2010). Summits. Translated by Daniel Mompoin. Edited by Anahis Hernández Communication and Information of the Executive Secretariat of the ALBA-TCP, Caracas, 2010, p. 10-14.

ALMEIDA, P. R. de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil**. Buenos Aires: INTAL-ITD-STA, 2002.

ALSINA Jr, João Paulo Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Rev. Bras. Polít. Int. 52, 2009.

AMORIM, Celso. **A integração sulamericana**. In: MRE-FUNAG. Diplomacia, Estratégia e Política – DEP. Brasília, Funag - DEP n° 10, 2009.

AMORIM, Celso. **Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula**. In Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília, 2004.

AMORIM, Celso. **Entrevista: Celso Amorim**. In Revista Isto É. 29/11/2006.

ANASTASIA, Fátima et al. **Redemocratização, integração regional e a trajetória do Setor Educacional do Mercosul**. In: Mercosul: estudo analítico comparativo do Sistema Educacional do Mercosul (2001-2005). Brasília: INEP, 2008.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **O Mercosul: negociações extra-regionais**. Brasília: Funag, 2007.

ARRIGHI, Giovanni et.al. **The resurgence of East Asia: 500, 150 and 50 years perspectives**. London: Routledge, 2003.

AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. **O Relacionamento Brasil-Argentina: de Rivais a Sócios**. In Temas de Política Externa, Vol. II São Paulo, Paz e Terra, 1994.

Azêvedo visita Argentina para agradecer apoio para OMC. O Estado de São Paulo, 2013.

BALASSA, Béla. **The theory of economic integration**, 1961.

BARBOSA, Rubens A. **O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional.** In Política Externa, vol. 3, n. 3, 1994.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world.** Cornell University Press, 2004.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **The Politics, Power and Pathologies of International Organizations.** *International Organization*, Vol. 53, No. 4, pp. 699-732, 1999.

BARRAL, Welber. **O novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul.** Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, 2001.

BERNAL-MEZA, Raul. **A Política Exterior do Brasil: 1990-2002.** RBPI Ano 45, n ° 1. Brasília, 2002.

BERTAZZO, Juliana. **New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy.** Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos/Unicamp, 2009.

BICHARA, J. S.; CUNHA, A. M.; LÉLIS, M. T. C. **Integración monetaria y financiera en América del Sur y Asia.** Latin American Research Review. Austin, Texas (EUA), 2008.

BOUZAS, Roberto. **As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década.** In Mercosul: entre a realidade e a utopia. Jorge Campbell (org). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian grand strategy.** Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010.

BRASIL. PRESIDENTE. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília, Funag, 2008.

BROLMANN, C. **The Institutional Veil in Public International Law: International Organisations and the Law of Treaties,** Oxford: Hart, 2007.

BUENO, Clodoaldo. **O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul.** In: CARDIM, Carlos Henrique (org.); ALMINO, João (org.). Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

BURGES, Sean W. **Bounded by reality of trade: practical limits to South America region.** Cambridge Review of International Affairs, vo. 18, no. 3, 2005.

BURGES, Sean W. **Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War**. *International Relations*, vol. 22 (1), 2008.

BURGES, Sean W. **Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2002**. *Bulletin of Latin America Research*, vol. 25, no. 1, 2006.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers, The Structure of International Security**. Cambridge University Press, 2004.

CAMARGO, Sonia. **Mercosul: Crise de Crescimento ou Crise Terminal?**. In *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 68. São Paulo: CEDEC, 2006.

CAMPOS, João Mota de. **Organizações Internacionais: teoria geral**. Curitiba: Juruá, 2008.

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil – Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48 nº1 Brasília, 2005.

CANESE, Ricardo. **A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

CARVALHO, José Antônio Marcondes. **Supranacionalidade ou efetividade? A dimensão jurídico-institucional do MERCOSUL**. Trabalho apresentado no Seminário Mercosul 15 anos, São Paulo, 2006.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. **Brasil: a Dimensão Estratégica da Potência Regional**. In: *Carta Internacional*, nº 80. São Paulo: FUNAG, 1999.

CELLI JUNIOR, Umberto. **Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo**. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo et al. (Org.). *Blocos Econômicos e Integração da América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2 ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª Ed. Brasília: UnB, 2002.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe entre 2000-2001**. Santiago, 2003.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DA ONU. Relatório 55 (2003).

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969).

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986).

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **A visão estratégica brasileira do processo de integração.** In Mercosul: entre a realidade e a utopia. Jorge Campbell (org). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

COSTA, Darc Antonio da Luz. **Estratégia Nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

COSTA, Rogério Santos da. **A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula.** Tese de doutorado, Porto Alegre, 2010.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005),** 2006. Dissertação (Mestrado).

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul: Da Intergovernabilidade a Supranacionalidade? Perspectivas Jurídicas para a efetivação do Mercado Comum.** Curitiba: Juruá, 2000.

D'ASPREMONT, J. **Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States,** International Organizations Law Review, 2007.

D'ASPREMONT, Jean. **The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse.** University of Manchester - School of Law, 2010.

DAHL, Robert. **Dilemmas of pluralist democracy.** Yale University Press, 1982.

DALLARI, Pedro. **O Mercosul perante o Sistema Constitucional Brasileiro,** in Mercosul (Org. Maristela Basso), 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DE SIERRA, Gerónimo (org.). **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

DEUTSCH, Karl. **A integração política: condições fundamentais e processos.** In: BRAILLARD, P. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales.** Madrid, Tecnos, 14ª ed. 2007.

DINH, Nguyen Quoc et al. **Direito Internacional Público.** 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

DUPUIS, Charles. **Le Droit des gens et les Rapports des grandes puissances avec les autres États avant le pacte de la Société des Nations**, 1921.

ETZIONI, Amitai. **Political unification: a comparative study of leaders and forces**. Praeger Co., 1965.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação**. Porto Alegre: UFRGS, Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FAVERÃO, Gustavo de M. **Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP – Marília, 2006.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford University Press, 342p, 1995.

FERREIRA, Paulo Roberto. **As medidas positivas na integração regional: um estudo a partir do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**. Dissertação (Mestrado em Pós-graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

FLEMES, Daniel. **Emerging middle powers soft balancing strategy: state and perspective from IBSA dialogue forum**. GIGA Working Papers (German Institute of Global and Area Studies), 2007.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul Hoje**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1996.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: Harper Perennial, 1993.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração e soberania: o Brasil e o Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2004

GARDINI, Gian Luca. **Who Invented Mercosur? Diplomacy & Statecraft**, 18:4, p. 805- 830, 2007.

GILPIN, Roberto. **Global Political Economy**. Princeton University Press, 423p, 2001.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto alegre, Editora da UFRGS, 1999.

GONÇALVES, José Botafogo. **Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal.** In HUGUENEY Filho, Clodoaldo e Cardim, Carlos Henrique (orgs) Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

GRUBER, Lloyd. **Ruling the world: Power politics and the rise of supranational institutions.** Princeton University, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A perspectiva brasileira da integração sul-americana.** In: A América do Sul e a Integração Regional. Funag, 2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O mundo multipolar e a integração sul-americana.** Carta Maior, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Relatório ao conselho de ministros do Mercosul,** junho de 2012.

HAAS, E.B. **Beyond the Nation State.** Stanford University Press, 1964.

HABERMAS, Jürgen. **Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls's Political Liberalism.** The Journal of Philosophy, v. 92, n. 3, pp. 109-131, 1995.

HAWKINS, Darren; LAKE, David; NIELSON, Daniel; TIERNEY, Michael. **Delegation and agency in international organizations.** Cambridge University Press, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus – Elsevier, 2004

HIRST, Monica. **As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu,** in Política Externa, São Paulo, 2005.

HIRST, Monica. **Los desafíos de la política sudamericana de Brasil.** In Nueva Sociedad, Democracia y política em América Latina, 2006.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. **Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul.** In: RBPI, ano 51, nº 2. IBRI: 2008.

HURRELL, Andrew. **One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society** In: International Affairs, vol. 1, no. 83, 2007.

JAGUARIBE, Hélio. **Mercosul e a nova ordem mundial.** in: Dossiê. CEBRI, Ano I, Volume I, 2002.

JAGUARIBE, Helio. **Sin alianza, Brasil y la Argentina no sobrevivirán.** Entrevista a Oscar Raúl Cardoso. Clarín, Buenos Aires, 12 dez. 2004.

KENNEDY, Paul. **The rise and fall of the great powers,** 1987.

- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**. Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. **Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics**, 1969.
- KEOHANE, Robert; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. **Legalized dispute resolution: Interstate and transnational**. International Organization, 2000.
- KISSINGER, Henry A. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectivas, 2004.
- LAFER, Celso. **Relações Brasil – Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 19, n.2, 1997.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Mercosul – ainda um projeto viável**. In HUGUENEY Filho, Clodoaldo e Cardim, Carlos Henrique (orgs). Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília, 2002.
- LIMA, Marcos Costa. **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul- Sul**. In Revista Brasileira de Política Internacional, 2006.
- LIMA, Maria Regina Soares. **Globalização, regionalização e América do Sul**, 2005.
- LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **A supranacionalidade e a intergovernamentalidade no Mercosul**. In: ILHA, Adair da Silva; VENTURA, Deisy De Freitas Lima (Org.). **O Mercosul em movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **Supranacionalidade no MERCOSUL: a doutrina, os governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração**. Curitiba, Juruá, 2001.
- LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- MAJONE, Giandomenico. **Two logics of delegation: Agency and fiduciary relations in EU governance**. European Union Politics, 2001.
- MALAMUD, A. **O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada**, 2001.

MALAMUD, Andrés. **Latin American Regionalism and EU Studies**. Journal of European Integration Vol. 32, 6, 637-657, 2010.

MALAMUD, Andrés. **A leadership without followers: the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy**. In: REZENDE MARTINS, Estevão; GOMES SARAIVA, Miriam (Eds): Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MALAMUD, Andrés. **Integração Regional na América Latina: teorias e instituições comparadas**. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.) Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração. PUC Minas, 2003.

MALAMUD, Andrés. **Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement**. In Cambridge Review of International Affairs, vol.18, n. 3, October 2005.

MALAMUD, Andrés. **Presidencial Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur**. In Latin American Research Review, vol. 40, n. 1, 2005.

MALAMUD, Andrés. **Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience**. In Finn Laursen (ed.), Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives, Aldershot, Ashgate, 2000.

MARIANO, Marcelo P. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo, 2000.

MARIANO, Marcelo P. **Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Araraquara, 2007.

MARQUES, Cláudia Lima. **O Direito do Mercosul: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional clássico e os novos caminhos da integração**. Revista da Faculdade de Direito de UFPR, Curitiba, v.35, 2001.

MARQUES, Renato. **Duas décadas de Mercosul**. São Paulo, Aduaneiras, 2011.

MARTINS, José Ricardo. **O Brasil e a UNASUL: Um processo de construção de liderança e integração regional**, 2011.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond**. Cambridge University Press, 1999.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Os dilemas da integração sul-americana**. In: **Cadernos do desenvolvimento**, vol. 3 (5). Rio de Janeiro, p.213-254, 2008.

MITTELMAN, J. H. **Rethinking Innovation in International Studies: Global Transformation at the Turn of the Millennium**. In Innovation and Transformation in International Studies, edited by S. Gill and J. H. Mittelman. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul) 1870-2001**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MONNET, Jean. **Memórias**. Ulisseia, 534p, 2006.

MONTGOMERY, Neil. **As Organizações Internacionais como Sujeitos de Direito Internacional**. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo et al. (Org.). **Blocos Econômicos e Integração da América Latina, África, e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008

MORACVSIK, Andrew. **Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach**. In: BULMER, S. & ANDREW, S. **Economic and Political Integration in Europe: internal dynamics and global context**. Blackwell Publishers, 1994.

NANCLARES, José Martín y Pérez de; ESCUDERO, Manuel López. **Derecho Comunitario material**, McGraw Hill, Madrid, 2000.

NIC/ISS (United States' National Intelligence Council/European Union's Institute for Security Studies). **Global governance 2025: at a critical juncture. Report of the National Intelligence Council's 2025 Project**. Washington D.C., 2010.

NIELSON, Daniel; TIERNEY, Michael. **Delegation to international organizations: Agency theory and World Bank environmental reform**. International Organization, 2003.

NOLTE, Detlef. **Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis**. GIGA Working Papers (German Institute of Global and Area Studies), Hamburg, 2006.

NYE Jr, Joseph S. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

NYE Jr, Joseph S. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí, Editora Unijuí, 2009.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí, Editora Unijuí, 2009.

ONUKEI, Janina. **O Brasil e a Construção do Mercosul. In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ONUKEI, Janina. **O governo e o empresariado argentino: a percepção política do Mercosul**. São Paulo, 1996.

PAPE, Robert. **Soft Balancing against the United States**, Quarterly Journal: International Security, 2005.

PECEQUILO, Cristina. **A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical**. Rev. bras. polít. int., vol.51 no.2, 2008.

PEÑA, Celi; ROZEMBERG, Ricardo. **Una aproximación ao desarrollo institucional del Mercosur: fortalezas y debilidades**. Buenos Aires, BID/Intal, Documento de Divulgación nº 31, 2005.

PEÑA, Felix. **As qualidades de um Mercosul Possível**. Política Externa, 2007.

PENÃ, Felix. **Mercosul: análise de uma década e tendências para o futuro**. In Política Externa, 2001.

PIPIA, Juan Manuel. **Path to power: como la política regional de Brasil está impactando en su status internacional**. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica do TEMPO, Ano 4, n. 30, Rio de Janeiro, 2009.

POLLACK, Mark. **The engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-setting in the EU**, 2003.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. In: **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Coleção América do Sul. Brasília: Funag/IPRI, 2006.

PUNAL, Antônio Martinez. **El sistema Institucional do Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad**. Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2005.

PUNAL, Antônio Martinez. **El sistema Institucional do Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad**. Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2005.

REUTER, Paul. **Introducción al derecho de los tratados**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RICE, Condolezza. **Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek**. Brasília, 27 de abril de 2005.

RIDRUEJO, José Antonio Pastor. **Curso de Derecho Internacional Público Y Organizaciones Internacionales**. 7ª ed. Editorial Tecnos S.A: Madrid, 1999.

RODRÍGUEZ, José Carlos. **Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR**. In: DE SIERRA, Gerónimo (Comp.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

RODRÍGUEZ, Isaías. **El Estado de derecho y de justicia social en el marco de la alternativa bolivariana para la América y el Caribe – ALBA**. *Revista Diplomacia, Estrategia y Política*, 8, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e perspectivas**. Plataforma Democrática, Working Paper no. 19. Rio de Janeiro, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Fino Traço Editora. Belo Horizonte, 2011.

SCHERMERS, H. G.; BLOKKER, N. M. **International Institutional Law: Unity within Diversity**, 4th edn, Leiden: Martinus Nijhoff, 2003.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **A Europa Desafia o Mercosul**. Folha de SãoPaulo, 2001.

SERENI, Angelo Piero. **The Italian concept of international law**, 1943.

SIERRA, Gerónimo de la. **El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales**. Buenos Aires, 2001

SILVA, Golbery do Couto. **Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2ª. Ed., 1981.

SILVA, Karine de Souza ; COSTA, Rogério Santos da . **Organizações internacionais de integração regional : União Europeia, Mercosul e Unasul**. 1. ed. Florianópolis: Funjab/UFSC, 2013.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. FUNJAB, Editora UFSC, 2013.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito comunitário e de integração**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SISTE, Elias. **Teoria Geral das Organizações Internacionais de Integração e Cooperação Econômica**. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo et al. (Org.) *Blocos Econômicos e Integração da América Latina, África, e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008.

SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Editora UnB: Brasília, 2004.

SNIDAL, Duncan; THOMPSON, Alexander. **International commitments and domestic politics: Institutions and actors at two levels**. University of Michigan Press, 2003.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. **Brasil e a América do Sul: olhares cruzados**. Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Amaury. **Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

SPEKTOR, Matias. **O regionalismo do Brasil. Plataforma Democrática**. Working Paper no. 16. Rio de Janeiro, 2011.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo, Edusp, 1996.

TORRENT, Ramon. **Três ideias sobre a institucionalização do Mercosul**. In: Revista Brasileira de Comércio Exterior, no. 65, Ano XIII, FUNCEX, Rio de Janeiro, 2000.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 4. ed. São Paulo: Del Rey, 2009.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2007**. Genève: UNCTAD, 2007.

VAUBEL, Roland. **A Public Choice View of International Organization**. In The Political Economy of International Organizations, edited by Roland Vaubel and Thomas Willett, 27-45. Boulder, Colo.: Westview Press, 1991.

VAUBEL, Roland. **Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A comparison of the evidence**. The World Economy, 1996.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: Funag/Ibri, 2002.

VAZ, A. C. **Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, 2001.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. **As negociações comerciais intra e extra-Mercosul**. Observatório Político Sul-Americano, Análise de Conjuntura OPSA, nº3, 2005.

- VENTURA, Deisy. **A ordem política no Mercosul**, 1996.
- VIEIRA, Friederick Brum. **A Geopolítica Brasileira: um caso de “Destino Manifesto”?**. Revista de Economia Política e História Econômica, 2006.
- VIGEVANI et al. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites**. Rer. Bras. Polít. Int., vol. 51 (1), 2008.
- VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. **Brasil e integração regional: Mercosul e Alca**. São Paulo: Cedec, 2001.
- VIGEVANI, Tullo (e outros). **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites**. Brasília, I Encontro da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007.
- VIGEVANNI, Tullo and CEPALUNI, Gabriel. **Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification**. Third World Quarterly, Vol. 28, No. 7, 2007, p. 1309 – 1326.
- VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor Ricardo. **Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina**. Florianópolis: Editora Insular, 2007.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Introdução: o sistema mundial entre a uni e a multipolaridade**. In: WIESEBRON, Marianne (org.). Neohegemonia americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O Brasil e a integração sulamericana: força e fragilidade de um gigante periférico**. In WIESEBRON, Marianne (org.). Neohegemonia americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro**. In: Aldo Rebelo; Luis Fernandes; Henrique Cardim. (Org.). Política externa do Brasil para o século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- WAN, Ming. **The political economy of East Asia: striving for wealth and power**. Washington, CQ Press, 2008.
- WEBER, Max. **Bureaucracy**. In From Max Weber: Essays in Sociology, edited by H. H. Gerth and C. Wright Mills, 196-244. New York: Oxford, 1978.
- WELLENS, K. **Remedies against International Organizations**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

WHITE, N. **Separate but Connected: Inter-Governmental Organizations and International Law**, *International Organizations Law Review*, vol. 5, 175–95, 2008.

WINTER, Luis Alexandre. **O Mercosul e o sistema presidencialista**. São Paulo, 2008.

ZIBECHI, Raul. **¿Está construyendo Brasil su propio "patio trasero"?**. Washington: Americas Program, 2009.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo**. Consequência, 2ª ed, 2012.

ZIBECHI, Raul. **Brazil and the Difficult Path to Multilateralism**. Washington: Americas Program, 2006