



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGGEO

Rafael Bernardo Silveira

**PARLAMENTO DO MERCOSUL: GÊNESE, AVANÇOS, RECUOS E A
INFLUÊNCIA NA SUPERESTRUTURA DO MERCOSUL**

Florianópolis

2021

Rafael Bernardo Silveira

**PARLAMENTO DO MERCOSUL:
GÊNESE, AVANÇOS, RECUOS E A INFLUÊNCIA NA SUPERESTRUTURA DO
MERCOSUL**

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos José Espíndola

Coorientador: Prof. Dr. César Augusto Ávila Martins

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silveira, Rafael Bernardo

Parlamento do Mercosul: gênese, avanços e recuos e a
influência na formação da superestrutura do Mercosul /
Rafael Bernardo Silveira ; orientador, Carlos José
Espíndola, coorientador, César Ávila Martins, 2021.
414 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. Geografia. . 3. Geopolítica. 4.
Parlamento do Mercosul . 5. Mercosul. I. Espíndola, Carlos
José . II. Ávila Martins, César. III. Universidade Federal
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia.
IV. Título.

Rafael Bernardo Silveira

Parlamento do Mercosul: gênese, avanços e recuos e a influência na formação da superestrutura do Mercosul

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Helton Ricardo Ouriques, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Nazareno José de Campos, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Zeno Soares Crocetti, Dr.
Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Geografia.

Profª. Rosemy da Silva Nascimento, Dra.
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Carlos José Espíndola, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2021.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao presidente Lula e à presidenta Dilma, por terem feito da educação pública uma prioridade dos seus governos, resgatando, reestruturando e expandindo toda a rede federal de ensino que havia sido destruída nos governos neoliberais que os antecederam, oportunizando que milhões de brasileiros ingressem nas universidades e institutos federais espalhados por todo o país. A atual destruição não será para sempre, “*volveremos y seremos millones*”, nas palavras do bravo companheiro Evo Morales.

Agradeço a minha companheira Simone pelo incentivo em entrar no programa de doutorado e pelo suporte ao longo dos estudos, você foi fundamental. Aos meus pais por terem valorizado a importância do estudo na minha vida desde sempre.

Aos colegas de programa Eduardo e Lorrane (*In memoriam*) pelas discussões e trabalhos em parceria.

Agradeço aos professores Carlos e César (*In memoriam*) pela orientação e a sempre pronta disponibilidade. Aos membros que compuseram à banca de qualificação pelas contribuições que possibilitaram este trabalho dar um salto qualitativo a partir daquele momento.

Aos amigos e amigas que direta ou indiretamente me ajudaram.

Muito obrigado!

RESUMO

Projetos de integração regional como o Mercosul e o seu Parlamento fornecem amplas possibilidades de estudos nas mais variadas áreas das ciências humanas, dentre elas a geografia. O estabelecimento do Parlasul tendo como base a antiga Comissão Parlamentar Conjunta constituiu um avanço para o bloco, contudo, a análise do processo de formação das nações que compõe este espaço, bem como do bloco enquanto superestrutura, demonstra que a região é afetada há séculos por múltiplos fatores internos e externos que atuam para fazer avançar ou retardar qualquer tentativa de integração mais aprofundada que vá para além do espectro meramente econômico-comercial. Internamente, há constantes disputas políticas que se relacionam diretamente à condução das relações exteriores e da macroeconômica local, e, externamente, o conjunto que países que vieram a compor o Mercosul e seu Parlamento foram e são objetos de estratégias arquitetadas externamente pelo imperialismo vigente de período em período: Portugal, Espanha, Reino Unido e finalmente os EUA e suas diversas agências de inteligência e organizações multiestatais como o FMI e a OEA. Neste sentido, este trabalho descreve e analisa o processo de formação do Parlamento do Mercosul e como este influencia na construção do espaço geográfico do Mercosul, realizando ainda um breve enquadramento comparativo ao Parlamento Europeu, a mais complexa casa parlamentar multiestatal da atualidade.

Palavras-chave: Parlasul; Mercosul; América do Sul; Geopolítica; Parlamento Europeu.

ABSTRACT

Regional integration projects such as Mercosur and its Parliament provide ample possibilities for studies in the most varied areas of the humanities, including geography. The establishment of Parlasur based on the former Joint Parliamentary Commission constituted an advance for the bloc, however, the analysis of the process of formation of the nations that make up this space, as well as the bloc as a superstructure, demonstrates that the region has been affected for centuries by multiple internal and external factors that act to advance or delay any attempt at deeper integration that goes beyond the purely economic-commercial spectrum. Internally, there are constant political disputes that are directly related to the conduct of foreign relations and local macroeconomics, and, externally, the group of countries that made up Mercosur and its Parliament were and are the object of strategies designed externally by the current imperialism force of the period: Portugal, Spain, United Kingdom and finally the USA and its various intelligence agencies and multi-state organizations such as the IMF and the OAS. Consequently, this work describes and analyzes the formation process of the Mercosur Parliament and how it influences the construction of the superstructure of the Mercosur geographic space, also carrying out a brief comparative overview of the European Parliament, the most complex currently multi-state parliamentary house.

Keywords: Parlasur; Mercosur; South America; Geopolitics; European Parliament.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Mercosul em 2021.....	13
Figura 2 – América Espanhola em 1800.....	50
Figura 3 – Mapa da Venezuela e Nova Granada (Colômbia) em 1810.....	80
Figura 4 – Conflitos e expansões territoriais da América do Sul, 1825 – 1941.....	113
Figura 5 – Posicionamento de determinados países da América do Sul nas I e II Guerras Mundiais.....	147
Figura 6 – Blocos econômicos regionais na América, 1960 – 2001.....	185
Figura 7 – Organograma do Mercosul - 2020.....	228
Figura 8 – Mapa político da União Europeia.....	252
Figura 9 – A União Europeia e seus órgãos.....	276
Figura 10 – Partidos Políticos Europeus em 2021.....	282
Figura 11 – Grupos Políticos do Parlamento Europeu em 2020.....	284
Figura 12 – Ciclo da aprovação do orçamento da União Europeia.....	303
Figura 13 – Organograma do Parlamento do Mercosul.....	338

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População e grupos étnicos da América próximo ao ano de 1800	57
Tabela 2 – Participação eleitoral e instabilidade dos governos de certos países da América do Sul: 1825 – 1889.....	124
Tabela 3 – Percentagem de população urbana em relação à população rural.....	129
Tabela 4 – População de certas cidades da América do Sul: 1870-1930.....	129
Tabela 5 – Investimentos estadunidenses e britânicos em alguns países da América do Sul, 1880-1930.....	132
Tabela 6 – América Latina: índices de intercâmbio externo.....	133
Tabela 7 – Indicadores de intercâmbio externo na Argentina e no Brasil.....	134
Tabela 8 – Porcentagem da indústria no PIB em alguns países da América do Sul.....	138
Tabela 9 – Porcentagem da indústria no PIB em determinados países da América do Sul: 1929 – 1955.....	148
Tabela 10– Consumo de fertilizantes – nitrogênio, fósforo e potássio.....	155
Tabela 11 – Número de tratores empregas na agricultura em países selecionados.....	155
Tabela 12 – Investimento estrangeiro em alguns países da América do Sul.....	157
Tabela 13 – Endividamento externo em alguns países da América do Sul.....	158
Tabela 14 – Dívida Externa de alguns países da América do Sul.....	163
Tabela 15 – População urbana e crescimento demográfico.....	170
Tabela 16 – Evolução do PIB do Mercosul: 1999 – 2002.....	215
Tabela 17 – Evolução das exportações intrabloco no Mercosul: 1990 – 2015.....	216
Tabela 18 – Governos progressistas eleitos na América do Sul desde 1999.....	220
Tabela 19 – Os principais órgãos da União Europeia no ano de 2021.....	276
Tabela 20 – Percentual de participação das eleições europeias por ano.....	286
Tabela 21 – Distribuição das bancadas do PARLASUL por período e Estados membros.....	349
Tabela 22 – Atribuições e Poderes do Parlamento do Mercosul.....	369

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALAC Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALADI Associação Latino-americana de Integração
ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA Acordo de Livre Comércio das Américas
AUE – Ato Único Europeu
BIRD Banco Interamericano de Desenvolvimento
CARIFTA Zona de Livre-câmbio do Caribe
CASA Comunidade Sul-americana de Nações
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CEEA / EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica
CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC – Conselho do Mercado Comum
CMPI – Comissão Mista Parlamentar de Integração
CORFO Corporación de Fomento de la Producción
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
DIT Divisão Internacional do Trabalho
EUA Estados Unidos da América
FARC Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul
FES Formação Econômica e Social
FMI Fundo Monetário Internacional
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FSE Formação Sócio Espacial
GMC – Grupo do Mercado Comum
IBRA Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IPPDH – Instituto em Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
ISM – Instituto Social do Mercosul
MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva
MCC Merco Comum Centro-americano

MERCOSUL Mercado Comum do Cone Sul
MNR Movimento Nacional Revolucionário
MST Movimentos dos trabalhadores rurais sem terra
NAFTA Tratado de Livre Comércio da América do Norte
OEA Organização dos Estados Americanos
ONU Organização das Nações Unidas
PAN Partido Autonomista Nacional (Argentina)
PARLASUL Parlamento do Mercosul
PDVSA Petróleos da Venezuela AS
PE – Parlamento Europeu
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
PIB Produto interno bruto
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina e Brasil
SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TPR – Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul
TUE – Tratado da União Europeia
UCR União Cívica Nacional
UE – União Europeia
UNASUL União das Nações da América do Sul
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – FORMAÇÃO SÓCIO ESPACIAL DA AMÉRICA DO SUL.....	41
1.1 O ESPAÇO SUL-AMERICANO EM FINAIS DO SÉCULO XVIII AO INÍCIO DO SÉCULO XIX – ANTECEDENTES DA INDEPENDÊNCIA POLÍTICA.....	41
1.2 O ESPAÇO SUL-AMERICANO NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XIX – INDEPENDÊNCIAS, O REPUBLICANISMO E AS DIVISÕES DAS ANTIGAS COLONIAS ESPANHOLAS.....	67
1.3 O ESPAÇO SUL-AMERICANO- DA INDEPENDÊNCIA À II GUERRA MUNDIAL.....	108
2 CAPÍTULO II - O MERCOSUL: DOS ANTECEDENTES AO SÉCULO XXI	148
2.1 ANTECEDENTES: O ESPAÇO SUL-AMERICANO APÓS A II GUERRA MUNDIAL.....	148
2.1.1 O espaço sul-americano: Da II Guerra Mundial à 1989	148
2.1.2 O espaço sul-americano: pós Guerra Fria	171
2.2 ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: A PRIMEIRA TENTATIVA INTEGRACIONISTA E A ALADI – ALALC	182
2.3 DO PICE AO MERCOSUL.....	190
2.3.1 O regionalismo aberto e as bases teóricas da CEPAL para a integração.....	192
2.3.2 A gênese do MERCOSUL, do PICE ao Tratado de Assunção.....	195
2.4 O MERCOSUL	203
2.4.1 O período neoliberal: 1991 – 1999	203
2.4.2 O período de crise: 1999 - 2003.....	214
2.4.3 O “novo” Mercosul: 2003 – 2016.....	220
2.4.4 O Mercosul pós 2016.....	238
2.5 O ORDENAMENTO BUROCRÁTICO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL....	245
3 CAPÍTULO III – O PARLAMENTO EUROPEU	251
3.1 A HISTÓRIA DO PARLAMENTO EUROPEU.....	255

3.1.1	Do Tratado de Paris ao Trado de Luxemburgo – a origem Parlamento Europeu....	255
3.1.2	As primeiras eleições diretas e a oficialização do Parlamento Europeu.....	260
3.1.3	Os Tratados de Maastrich e Amsterdã	265
3.1.4	O Parlamento Europeu no século XXI.....	267
3.1.5	O Parlamento Europeu pós Tratado de Lisboa	272
3.2	ESTRUTURA POLÍTICA DO PARLAMENTO EUROPEU	277
3.2.1	As eleições europeias	277
3.2.2	Os Grupos Políticos e os Partidos Europeus.....	280
3.2.3	A organização burocrática do Parlamento Europeu.....	287
3.2.4	Poderes e atribuições do Parlamento Europeu.....	290
3.2.4.1	Poderes Legislativos do Parlamento Europeu.....	294
3.2.4.2	Poder orçamental.....	300
3.2.4.3	Poder de controle político	304
4	CAPÍTULO IV – O PARLAMENTO DO MERCOSUL	306
4.1	O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA NO MERCOSUL: DO PICE AO PARLASUL	308
4.1.1	A constituição das primeiras Comissões Parlamentares no processo de integração	308
4.1.2	A fundação do Parlasul – Parlamento do Mercosul.....	321
4.2	O ORDENAMENTO POLÍTICO E BUROCRÁTICO INSTITUCIONAL PARLAMENTO DO MERCOSUL.....	333
4.2.1	Organização administrativa do Parlamento do Mercosul	333
4.2.2	Organização política, atribuições e poderes do Parlamento do Mercosul	341
4.2.2.1	Os poderes do Parlamento do Mercosul	362
4.3	ENQUADRAMENTO COMPARATIVO: O PARLASUL EM FACE DO PARLAMENTO EUROPEU	373
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	381
	REFERÊNCIAS.....	396

INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul - Mercosul é um projeto de integração regional conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual posteriormente se incorporaram a Venezuela (atualmente suspensa) e a Bolívia, cuja finalização do processo de adesão enquanto Estado parte depende ainda da aprovação do Senado brasileiro. A Figura 1 retrata o mapa político atual do Mercosul, atentando para a situação das duas últimas nações mencionadas. ;

Historicamente, tais nações possuem formações sócio espaciais heterogêneas, conforme é detalhado no Capítulo I deste trabalho. De partida, é interessante registrar que há uma grande diversidade estrutural entre seus membros: população absoluta e composição étnica; posição espacial e acesso ou não aos oceanos Atlântico e Pacífico; relevo e riquezas minerais; assimetrias econômicas quantitativas e qualitativas; influência política regional e mundial, dentre outras. Apesar de tais diferenças, esse conjunto de nações buscou desde meados dos anos 1980 promover uma integração econômica, que a partir das mudanças de governos da região no início dos anos 2000 avançaria para um projeto de integração social e geopolítico mais amplo, buscando extrapolar o mero elemento econômico-comercial.

Figura 1 – Mapa do Mercosul em 2021



Fonte: MERCOSUR, 2021.

A institucionalização do Mercosul decorreu como aprofundamento do processo de integração entre Argentina e Brasil¹, a assinatura da Ata de Buenos Aires (julho de 1990), determinou para o dia 31 de dezembro de 1994 a entrada em vigor de um Mercado Comum entre as duas nações, porém, antes que tal prazo se concretizasse um novo encontro supranacional, contando também com a participação dos governos do Paraguai e Uruguai ampliou a abrangência da integração e culminou no Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, ou apenas Tratado de Assunção, pelo qual ficou amplamente conhecido no meio histórico e diplomático, e pelo qual se criava o Mercado Comum do Cone Sul – Mercosul.

Após uma série de tratativas diplomáticas, amplas discussões, marchas e contramarchas, o Mercosul viria a ser ordenado através de pacto baseado nas regras do Direito Internacional, resultando no Tratado para a Constituição de um Mercado Comum² entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado na cidade de Assunção, em 26 de março de 1991 (LUZ, 2008).

¹A origem mais remota do que veio a se tornar o Mercosul foi a assinatura, em 1985, da Declaração de Iguazu. Firmada pelos então presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Afonsín (Argentina) em contexto geopolítico do reestabelecimento democrático em ambas as nações. O retorno do poder às mãos civis e ao regime democrático liberal burguês propiciou, portanto, a possibilidade de início de um processo de integração que anos depois se alargaria por outros Estados vizinhos. A partir da Declaração de Iguazu, os governos da Argentina e do Brasil firmaram uma série de protocolos bilaterais visando a integração e cooperação econômica. Dentre os protocolos e tratados estabelecidos na segunda metade da década de 1980, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, foi o que mais aprofundou a integração das nações envolvidas, e que ineditamente contava para além da participação das estruturas do poder executivo também a presença dos legislativos de ambos os países, que décadas depois se tornaria o atual Parlamento do Mercosul (GARDINI, 2011).

² Um processo de integração regional consiste em um conjunto de medidas de caráter econômico que tem por objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois ou mais países. Há vários tipos de acordos de integração econômica, sendo que estes podem ser classificados, quanto ao grau de integração, de dois modos. O primeiro modo, considerado de grau mais “profundo”, diz respeito aos tratados que têm como objetivo a livre circulação de pessoas e harmonização de políticas macroeconômicas, como é o caso do mercado comum. O segundo modo, denominado de integração “superficial”, acontece com a formação de áreas de livre comércio, visando apenas à livre circulação de mercadorias e de capitais (MOREIRA, 2010). Balassa (1973) classifica os arranjos de integração econômica em cinco tipos, conforme o grau de aprofundamento do processo: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total. O Mercosul, em que pese de autodenominar “mercado comum” é no seu atual estágio uma união aduaneira imperfeita (pois, há uma lista de produtos em “exceção”).

O período de transição e instalação do Mercosul teve final quando da assinatura do Tratado de Ouro Preto,³ o qual formalmente estabeleceu o Mercosul e reorganizou seus órgãos: Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão de Comércio do Mercosul, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-social e Secretaria Administrativa do Mercosul (MERCOSUL, 2021).

No dia 17 de dezembro de 1994, foi celebrado o Protocolo de Ouro Preto, que marcou a etapa de transição entre a zona de livre comércio e a união aduaneira, sem que seus parceiros perdessem de vista o seu objetivo maior, estabelecido no tratado fundacional originário (GOMES, 2011).

A partir do Protocolo de Ouro Preto o Mercosul passa, de forma mais concreta, a fazer parte da institucionalidade dos Estados partes e a permear a sua vida política e econômica. A segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000 é marcada pela alteração do nome do bloco, que passa a se chamar Mercado Comum do Sul, subtraindo a expressão “Cone” em função do seu objetivo de promover uma integração mais ampla, para além da região do cone sul da América. No ano de 1998 Bolívia, Chile e Peru passam a condição de “Estado associado” ao grupo, promovendo uma integração parcial e limitada destes ao bloco.

O contexto político, e principalmente econômico, da região no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 é do falhamento das políticas neoliberais implantadas a partir dos anos 1970 e acentuadas na década seguinte. Bandeira (2002) registra análise sobre tal, apontando os efeitos social, econômico e político da implementação de tais políticas na quase generalidade dos países da América do Sul, destacando o papel da execução do programa neoliberal do Consenso de Washington por governos democraticamente eleitos nos anos 1990, para o agravamento da crise externa e interna iniciada no final da década de 1970 e aprofundada nos anos 1980.

³O Tratado ou Protocolo de Ouro Preto foi assinado no dia 17 de dezembro de 1994, na cidade que leva seu nome, localizada no Estado de Minas Gerais (Brasil).

Em sentido oposto, a mudança de milênio e a chegada ao poder dos presidentes Lula da Silva (Brasil) e Nestor Kirchner (Argentina) no ano de 2003, promove uma viragem na linha política. Como uma das consequências, o processo de aprofundamento das relações do Mercosul e a busca por relações do sul-sul geopolítico leva a expansão e intensificação da integração do Mercosul, com a adesão de todos os demais países da América do Sul à condição de Estado associado e a formalização da Venezuela (2012)⁴ e Bolívia (2015)⁵ à condição de Estados partes.

O Ministro das Relações Exteriores do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, embaixador Antônio Patriota, sintetiza o momento vivido no período entre a eleição e posse do presidente Lula da Silva, apontando a mudança de entendimento quanto ao Mercosul e mais amplamente, sobre as relações sul-sul.

“O que estava sobre a mesa naquele momento [2003] era um projeto liderado pelos Estados Unidos, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e mecanismos de coordenação preexistentes, entre os quais a Organização dos Estados Americanos (OEA). O Mercosul já existia, mas com uma composição menor e abrangência limitada. Havia a Comunidade do Caribe (Caricom), um esforço de integração centro-americana, e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), entre Canadá, Estados Unidos da América e México. A política externa do presidente Lula lançou novo olhar sobre essa região. Em primeiro lugar, identificou a América do Sul como espaço privilegiado de atuação da diplomacia brasileira” (PATRIOTA, 2012, p. 18).

Desde o início do novo governo houve a reafirmação de que a prioridade da política externa era a América do Sul. Essa redefinição do papel da região passava pelo fortalecimento das relações com dois países considerados estratégicos: Argentina, que era e permanece seu principal parceiro no Mercosul; e Venezuela, que sob o governo de Hugo Chávez apresentava

⁴ A República Bolivariana da Venezuela encontra-se, desde o ano de 2016, suspensa do bloco.

⁵ O Estado Plurinacional da Bolívia encontra-se na fase final de adesão enquanto Estado parte.

um realinhamento ideológico (anti-hegemônico) de alguma maneira adequado ao novo projeto brasileiro. Essa mudança de postura foi possível graças a uma convergência de fatores favoráveis. O primeiro deles foi a eleição de governos de perfil político de centro-esquerda que facilitou o diálogo e a aproximação entre esses governantes, especialmente porque compartilhavam uma percepção positiva em relação ao processo de integração regional (DESIRERÁ NETO et al., 2014)

Adicionalmente, Hirst (2006) pontua que essa priorização da América do Sul por parte do governo Lula tinha como objetivo paralelo a consolidação do Brasil enquanto potência regional, fortalecendo sua posição em negociações com outras potências, fossem elas atores centrais no sistema internacional como China e Rússia, ou emergentes como África do Sul e Índia.

Sob a gestão do embaixador Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores brasileiro, o período entre 2003 e 2010 foi prolífico para o Mercosul. O Brasil, na qualidade de principal economia, maior território e população do bloco, acabou por naturalmente assumir a liderança não formal do bloco, já que formalmente, há um rodízio na presidência do mesmo. Em paralelo aos esforços brasileiros, os governos de orientação progressista da Argentina (Nestor Kirchner, seguido de Cristina Kirchner) e do Uruguai (primeiro mandato de Tabaré Vasquez) possibilitariam a formação de um grupo alinhado, na sua generalidade, quanto ao projeto integracionista.

Sobre este período histórico pode-se localizar diversos escritos relacionados ao novo momento vivido não somente pela região do Mercosul, como por toda a América Latina. Conforme Mamigonian (2006), não se podia afirmar, naquele momento, que “as experiências nacionalistas da Venezuela e da Argentina estivessem consolidadas definitivamente, pois as forças imperialistas são muito fortes, sem esquecer as numerosas incorporações nos setores populares de cada país”. Aponta então o autor uma série de ações do governo de Nestor Kirchner ao longo do seu mandato: 1) a política de câmbio visando manter o dólar em patamar suficiente para desestimular importações e estimular as exportações; 2) obrigatoriedade de permanência dos ingressos estrangeiros na bolsa de Buenos Aires em prazos mais prolongados; 3) cobrança de impostos sobre exportações agrícolas; 4)

congelamento das tarifas dos serviços públicos privatizados (Suez, Telefónica, AES, etc.; 5) recriação de empresas estatais, como a ENERSA; 6) restabelecimento da dignidade política, com a crescente condenação da ditadura militar (1976- 1983).

No decurso da histórica, contudo, uma série de avanços aqui listados seriam interrompidos, no caso argentino e de outras nações, excetuando-se a Venezuela, cuja denominada revolução bolivariana permanece como processo político anti-hegemônico na região.

A partir da segunda década do século XXI, pode-se afirmar que inicia um período conturbado para o Mercosul. Se por um lado, os primeiros anos de tal década viram o fortalecimento do bloco com a adesão plena da Venezuela, também é o período em que as mudanças de governo pela via não democrática se iniciam. Em 2012 há um golpe parlamentar no Paraguai, em que o presidente de centro-esquerda Fernando Lugo é substituído em um processo parlamentar relâmpago que durou pouco mais de 48 horas. Como resultado o país é suspenso do bloco e somente retornaria após a realização de eleições presidenciais em 2014.

O caso brasileiro, contudo, é possivelmente o mais sintomático, após o golpe parlamentar que depõe a presidenta Dilma Rousseff (2016), o novo governo, de orientação conservadora e alinhado aos ditames de Washington, rapidamente articula para suspender a Venezuela do bloco, sob a alegação de que o país não estaria respeitando as cláusulas de democracia previstas pelo Mercosul e as vésperas daquela país assumir a presidência transitória do bloco. De fato, o que se processou foi que um governo não eleito, fruto de um golpe parlamentar, articulou para a suspensão de outro Estado onde havia um governo legitimamente eleito.

Tal situação somente foi possível pois, os anos mais recentes, em especial a partir da eleição de Mauricio Macri na presidência da Argentina (2015) e do golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff no Brasil (2016), reconfiguraram a matriz ideológica dos dois maiores sócios do Mercosul, promovendo de forma mais acentuada uma regressão para o bloco e para o processo integracionista como um todo. A volta da agenda neoliberal em parte relevante dos governos da região tem contribuído para o enfraquecimento das relações sul-sul e o enfraquecimento do Mercosul enquanto instituição voltada ao desenvolvimento autônomo dos seus Estados partes e associados. A eleição do progressista Alberto Fernandez,

tendo como vice à antiga presidenta Cristina Kirchner, em outubro de 2019, pode significar um novo alento ao bloco, há de se verificar no futuro próximo.

Em paralelo à formação do Mercosul, a origem do Parlamento⁶ do Mercosul igualmente remete para a década de 1980, ainda antes da própria existência do Mercosul enquanto bloco, no período inicial de integração bilateral Argentina – Brasil, quando para além das relações bilaterais dos executivos, foi estabelecida uma “Comissão Parlamentar Conjunta de Integração”. Na sequência histórica, a instituição que hoje se designa como Parlamento do Mercosul buscou se colocar como um ator protagonista na construção do projeto de integração do Mercosul.

Na sequência histórica, a instituição que hoje se designa como Parlamento do Mercosul buscou e busca se colocar como um ator protagonista na construção do projeto de integração do Mercosul⁷. A formalização do Parlamento do Mercosul enquanto instituição substitutiva da Comissão Parlamentar decorreu com a aprovação em nível nacional pelos parlamentos de cada um dos Estados parte do protocolo constitutivo e a indicação dos representantes de cada nação. Em 14 de dezembro de 2006, em Brasília, deu-se a instalação oficial do Parlamento do Mercosul. Sua sede foi estabelecida em Montevidéu, no Uruguai, local em que no dia 07 de maio de 2007 ocorreu a sessão de instalação do Parlamento com a

⁶ O parlamento, em uma definição sintética pode ser entendido como uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num "princípio representativo", que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à "vontade popular". Convém precisar que, ao dizermos "assembleia", queremos indicar uma estrutura colegial organizada, baseada não num princípio hierárquico, mas, geralmente, num princípio igualitário. Trata-se, por isso, de uma estrutura de tendência policêntrica (BOBBIO et al., 1998, p. 887).

⁷ Note-se que nem todo processo de integração, seja ele de ordem regional, econômica, ou linguística pressupõe necessariamente a conformação de uma estrutura parlamentar adjacente. Via de regra as iniciativas de características de diálogo intergovernamental ou não possuem um parlamento, ou a este é relegado um papel inferior no processo. As iniciativas de caráter comunitário ou supranacionais, por sua vez, tendem a estabelecer estruturas parlamentares com características que se assemelham às de um parlamento nacional (MALAMUD, 2005). O Mercosul não deixa de ser um caso sui generis, sua natureza é intergovernamental desde os primórdios, contudo a representação parlamentar também se fez presente desde sua origem. Como consequência dessa natureza intergovernamental, que o coloca a mercê dos rumos políticos dos países que o compõem, o avanço do seu parlamento fica institucionalmente limitado, conforme é detalhado no capítulo III deste trabalho.

posse dos primeiros 90 parlamentares, incluídos aí 18 representantes da Venezuela, que na época ainda não era membro pleno do bloco.

Estruturalmente o Parlamento do Mercosul foi estabelecido em sistema unicameral, composto inicialmente por 18 representantes de cada Estado parte, com crescimento posterior visando que a composição reflita a densidade habitacional dos seus membros. As sessões ordinárias do Parlamento do Mercosul ocorrem mensalmente e são públicas (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2012).

O Parlamento dispõe com uma Mesa Diretora, encarregada da condução dos trabalhos legislativos e de seus serviços administrativos. Está composta por um Presidente, e um Vice-Presidente de cada um dos demais Estados partes, assistida por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo. (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2021).

Hodiernamente o Parlamento do Mercosul é parte integrante da estrutura institucional do projeto de integração do bloco, sendo que o estudo sobre tal tem a capacidade de contribuir para o entendimento da relação entre os países que o compõe, tanto na causa como nas resoluções de seus problemas enfrentados em tempos recentes, em especial os relacionados à ordem política, econômica e social. O entendimento aprofundado do que é e do que pode vir a ser o papel do Parlamento do Mercosul como ator protagonista no âmbito do mercado comum justifica a necessidade de estudos detalhados sobre sua formação e poderes.

A constante mutação do Parlamento do Mercosul, que rotineiramente passa por mudanças em sua composição e poderes, seja ocasionada pela adoção de um novo regramento do bloco ou pelo ingresso de parlamentares de um novo Estado membro - como ocorreu em anos recentes com a entrada da Venezuela, suspensão do Paraguai, retorno do Paraguai, suspensão da Venezuela e a ainda não finalizada adesão da Bolívia igualmente justifica a necessidade de estudos constantes, pois, um estudo realizado há pouco tempo pode não mais refletir com fidelidade a conjuntura atual.

A integração regional gera novos desafios políticos que o modelo clássico institucional e de democracia não abrangem de forma satisfatória. Talvez a principal disfunção atual do Mercosul seja a existência do déficit democrático. Especificamente, em relação à integração regional, ocorre a replicação das deficiências e virtudes das democracias e sistemas institucionais dos países membros num novo contexto político institucional,

propiciado pelas relações em âmbito regional. Não basta simplesmente replicar as políticas, iniciativas, proposições, em nível interno dos estados membros, tampouco tratar as questões somente em nível de relações internacionais. O projeto de modelo de democracia para a integração regional permite, em tese, várias concepções, algumas até potencialmente contraditórias. Dentre as questões fundamentais e essenciais do próprio modelo estão: mais ou menos liberdade para os cidadãos, mais ou menos participação para os cidadãos (SCHNEIDER, 2015).

A existência de numerosos estudos relacionados ao Mercosul, e em menor escala ao Parlamento do Mercosul, demonstra a importância deste objeto de estudo na contemporaneidade em variadas áreas do conhecimento ligadas às ciências humanas e sociais, em especial. Há, contudo, uma predominância em trabalhos orientados para a análise sob a ótica das Relações Internacionais, Direito e na Ciência Política.

Dentre os quais, Marcelo Mariano (2000, 2007) realizou trabalhos sob a ótica histórica e econômica, registrando que partir de 1985 (especificamente no caso da integração Brasil/Argentina) inicia-se um novo período, no que tange a um processo de integração no Cone Sul, com a Declaração de Iguazu, que seria o ponto de partida para o Mercosul atual.

Luz (2008) realiza pesquisa detalhando os aspectos jurídicos e legais do estabelecimento do Mercosul e registra que após uma série de tratativas diplomáticas, amplas discussões, marchas e contramarchas, o Mercosul viria a ser ordenado através de pacto baseado nas regras do Direito Internacional, resultando no Tratado para a Constituição de um Mercado Comum. A predominância do modelo intergovernamental é, pois, reflexo do seu ordenamento jurídico.

Karina Mariano (2012, 2014, 2015, 2017) possui ampla produção sobre o processo de integração do Mercosul e do próprio Parlasul. De acordo com a autora por meio do Tratado de Assunção em 1991, os Estados Partes incorporaram Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) à estrutura institucional do Mercosul, destarte esta não ser dotada de poderes legislativos, mas apenas consultivos, uma vez que, dentro de suas funções, sua participação no processo de criação normativa não está registrada.

Ventura (2003) realizou trabalho comparativo entre as estruturas burocráticas e adjacentes da União Europeia e do Mercosul. Em seus escritos destaca-se o período de transição PICE para Mercosul, que finda quando da assinatura do Tratado de Ouro Preto, o qual formalmente estabeleceu o Mercosul e reorganizou seus órgãos, prevendo a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) como o braço de representação dos Parlamentos dos Estados-membros. Enquanto no Tratado de Assunção ela deveria simplesmente servir para “facilitar o progresso em direção à realização do mercado comum”, o Tratado de Ouro Preto atribuiu-lhe novas tarefas, embora de modo impreciso.

Sobre a Comissão Parlamentar Conjunta, ressaltou-se que foi composta por sessenta e quatro parlamentares, dezesseis por Estado parte, com igual número de suplentes, eleitos de acordo com os regimentos internos dos legislativos nacionais. A duração do mandato não podia ser inferior a dois anos (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2019).

Nunes Júnior (2010) publica trabalho vinculado às relações internacionais, objetivando descrever os pressupostos da existência do Parlamento do Mercosul. Retrata que a Comissão Parlamentar Conjunta tinha caráter meramente consultivo e opinativo no processo negociador, nos moldes das Assembleias Parlamentares Europeias criadas pelos Tratados de Paris e de Roma. Na verdade, as funções que lhe foram atribuídas não permitiam a efetiva participação parlamentar no processo de integração do Mercosul.

Schneider (2015) procede um trabalho comparativo, sob a ótica da ciência política, entre o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu. Sobre a efetiva transformação da CPC em Parlamento ressalta o relevante fato político e histórico que foi a divulgação do comunicado bilateral Brasil e Argentina em 11 de junho de 2003, pelos presidentes Néstor Carlos Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, externando a vontade política de criar o Parlasul. Tal proposta concretiza-se através da Comissão Parlamentar Conjunta propondo, de forma consensual, um Anteprojeto Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

A origem do Parlasul, em termos institucionais remete ao período entre os anos de 2003 e 2005, quando a Comissão Parlamentar Conjunta negociou com o Conselho do Mercado Comum a criação do que viria a se tornar o Parlamento, até que dezembro de 2005 os Chefes de Estado do bloco assinaram a Decisão 23/05 do Mercosul, que criava protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Durante o ano de 2006 os Parlamentos Nacionais

dos Estados Membros analisaram e aprovaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul internamente, pré-requisito para a efetivação da nova instituição (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2019).

Dri (2007) desenvolve ampla análise relacionada a funcionalidade do parlamento do Mercosul sob a perspectiva do direito nacional dos seus integrantes e do direito internacional. Destaca que a incorporação nacional de normas que estabeleçam regras de funcionamento das instituições regionais é condição necessária à sua validade, conforme o esquema intergovernamental adotado pelo Mercosul. A instalação definitiva do Parlamento do Mercosul em dezembro de 2006 tornou o bloco sul-americano o terceiro, na época, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional. A autora também possui produção realizando comparação da ordem jurídica que ordena o Mercosul em face da União Europeia.

Pietrafesa (2009) realiza pesquisa no campo das ciências sociais em que aborda com detalhes as questões do funcionamento do Parlamento do Mercosul, realizando ainda análise sobre os aspectos das até hoje não realizadas eleições diretas e simultâneas para escolha dos seus representantes.

Silva e Oliveira (2017), pesquisadores das relações internacionais, produzem detalhada análise do sistema eleitoral argentino e como este Estado teve sucesso na aprovação e realização das eleições diretas para escolha dos seus representantes no Parlamento do Mercosul.

Em uma abordagem sob a ótica da ciência política e do direito, Karina Mariano e Luciano (2014) analisam as implicações nacionais dos processos de integração regional, em especial o caso brasileiro relacionado à institucionalização das eleições diretas para o Parlamento do Mercado Comum do Sul (Parlasul/Mercosul) e suas implicações tanto no âmbito do bloco, como nos debates políticos domésticos.

Karina Mariano et al. (2017) realizam análise comparativa do Parlamento do Mercosul para com o Parlamento Andino e o Parlamento Latino-Americano, em que entre outros aspectos abordam a forma de escolha de seus representantes e os efetivos poderes de cada instituição.

Em linha semelhante, Martins (2016) apresenta estudo comparativo entre o Parlamento Andino, criado em 1979, e o Parlamento do Mercosul, em que apresenta as características e as funções comuns desses parlamentos da integração regional latino-americana. Dentre as conclusões do estudo, destaque para a análise do déficit democrático.

Dentro da perspectiva geográfica, mas não direta e profundamente abordando o Parlamento do Mercosul, Coitinho (2018) investiga as posições assumidas pelo Brasil frente alinhamento político com os Estados Unidos da América e a opção de relações intra latino-americanas ao longo do período recente da história. Traz considerações importantes para entender o contexto geopolítico do Mercosul, e por consequência do Parlasul e suas relações com demais instituições multiestatais do subcontinente.

A despeito da qualidade dos múltiplos trabalhos existentes sobre esta temática, cabe destacar que no estágio atual do sistema capitalista, com o paulatino enfraquecimento dos Estados nacionais em benefício das grandes corporações transnacionais e, o estabelecimento de múltiplos blocos de integração, as diferentes formas de integração e a constituição dos seus parlamentos apresentam-se como um grande desafio. Diante da existência de outras experiências, é pertinente neste trabalho também realizar um estudo comparado do Parlamento do Mercosul com a grande experiência de parlamento multinacional – o Parlamento Europeu⁸, pela sua importância geopolítica e estágio aprofundado de integração e poderes estabelecidos

Ademais, é importante ainda o registro de que as formas de integração via blocos de países não são homogeneizadas, e que o estudo do Mercosul e seus órgãos por vezes se relacionará de alguma forma com outras instituições multiestatais com as quais o bloco ou seus integrantes mantenham relações de proximidade (econômica, política, social). Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) e Mariano (2007) destacam que em processos de integração aprofundados, como a União Europeia, por exemplo, há um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional e suas instituições. Diferente do

⁸ O Parlamento Europeu é, em dias correntes, o mais avançado exemplo de parlamento multinacional, onde para além de serem eleitos de forma direta e através de eleições simultâneas nos vinte e sete Estados membros, possuem uma ampla relação de poderes efetivamente legislativos e fiscalizatórios sobre outras instituições que compõem o espaço europeu, como a Comissão e o Conselho Europeu.

que ocorre em processos de aproximação política, como por exemplo a UNASUL do período até 2016, em que a intergovernabilidade dos Estados integrantes predomina, buscando convergências em ações de cooperação no âmbito regional ou global.

O arranjo integracional pode assumir diferentes formas, podendo apresentar uma estrutura de funcionamento institucional estritamente intergovernamental ou apresentar elementos de supranacionalidade. Mesmo na perspectiva mais intergovernamentalista, que não aceita a existência de estruturas supranacionais, há a aceitação de que determinados instrumentos institucionais regionais limitam a capacidade do Estado em manter sua autonomia (MARIANO, 2007, p 72).

Os processos de integração econômica são, pois, estabelecidos através de mecanismos onde há a criação de sistemas de autoridade e controle a fim de administrar em melhores condições, com aumento das relações de interdependência do sistema internacional em diferentes níveis conforme o estágio integracional. Nos processos de integração, ou cooperação regional de cunho político, as instituições e autonomias dos Estados membros pouco são afetadas, ocorrendo a busca por entendimentos e consensos na ação (HAAS, 2004; MARIANO, 2007).

Ressalte-se que para além dos entraves burocrático legais, fatores como a heterogeneidade socioeconômica da região e o estado quase permanente de instabilidade política relacionada com ações das forças externas e múltiplos imperialismos, dão novos contornos ao Mercosul e seu parlamento. Portanto, o entendimento histórico e político da formação do Parlamento do Mercosul e sua influência atual na construção do espaço geográfico da América do Sul é de importância fundamental para o adequado entendimento do contexto político regional, social e econômico que atualmente atravessam os países integrantes do bloco e a região enquanto unidade de integração.

Com base nessas ressalvas, este trabalho buscará identificar e descrever sob a ótica geográfica, uma visão global considerando as interações humanas e físicas, sobre a influência desta instituição na formatação contemporânea do espaço em que se conforma. Assim sendo, o objetivo geral é identificar, descrever e analisar a influência do Parlamento do Mercosul na formação da superestrutura do espaço geográfico do Cone Sul. A questão central é qual a

influência do Parlamento do Mercosul na formação da superestrutura do espaço geográfico do Cone Sul. Outra pergunta, derivada desta, é como o Parlamento do Mercosul se posiciona politicamente em relação aos órgãos executivos do Mercosul.

A hipótese geral é que dentro da estrutura institucional atual dos órgãos do Mercosul e da persistente falta de legitimidade democrática e popular, a influência do Parlamento do Mercosul na construção do espaço geográfico da região é limitada, conforme fatos e ações que estão descritos no desenvolvimento desta pesquisa.

Do objetivo geral derivam os objetivos específicos:

- Investigar e descrever a formação sócio espacial, enquanto nações independentes, dos países da América do Sul, em especial dos Estados partes do Mercosul;
- Investigar, descrever e analisar o processo de formação do Mercosul, com destaque para os fatores responsáveis pelos avanços e recuos no fluxo de sua história;
- Investigar, descrever e analisar o processo de formação do Parlamento do Mercosul;
- Investigar, descrever o processo de formação do Parlamento Europeu e realizar enquadramento comparativo ao Parlamento do Mercosul.

Para respondermos à questão central e sua derivação utilizou-se como referencial teórico as combinações geográficas de Cholley, as quais organizam-se em três categorias que justificam a complexidade do espaço geográfico. Cholley argumenta que as combinações geográficas seriam o resultado da interação entre os aspectos físicos/naturais do espaço, com elementos biológicos e os fatores humanos (CHOLLEY, 1964). É por examinar, concomitantemente, as combinações no tempo e no espaço que a Geografia ocupa uma posição original e somente neste caso, poderá ser considerada como sintética (CHOLLEY, 1964).

Sobre Cholley e suas combinações geográficas, Mamigonian (2003) acrescenta:

“De tanto relacionar fator, A. Cholley passou a teorizá-los: os fatos geográficos, quaisquer que sejam, aldeia, economia agrária, subúrbio em expansão, forças erosivas etc., resultam de uma combinação de influências variadas, físicas, biológicas, humanas, mentais etc., cujas

interações são tão complexas que, as vezes tocar num elemento da combinação consiste em modificar o todo, por uma série de reações em cadeia. A análise dos elementos de tais combinações, a observação de sua vitalidade, fornecem à geografia o seu método, o qual define nossa ciência em oposição às ciências setoriais (geologia, botânica etc.). Trata-se, assim, de descobrir o dinamismo duma combinação, sua extensão espacial, seu crescimento em detrimento das combinações vizinhas, e depois sua própria degenerescência. Não só é a visão sistêmica antes dela se generalizar, como é a visão de múltiplas determinações de Marx” (MAMIGONIAN, 2003, p. 213).

Para a compreensão da questão geográfica e histórica da região em estudo, utilizou-se como primeiro referencial teórico a concreticidade de Marx, cuja definição estacamos:

“O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida efetiva e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. O método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado” (MARX, 1987, p.17).

O segundo aporte teórico utilizado, em linha complementar ao primeiro, visando a compreensão da questão geográfica e histórica da região em estudo é o da Formação Sócio Espacial elaborada por Milton Santos. O conceito de formação sócio espacial de Milton Santos toma como base o conceito de Formação Econômica e Social. A Formação Econômica e Social - FES teve sua conceituação elaborada por Marx e Engels e sistematizada por Lênin, buscando compreender a totalidade da história e o desenvolvimento de uma sociedade. Segundo Santos (1977)

“(…) Marx conseguiu fundamentar o método científico da FES, porque soube isolar de início os raciocínios histórico-filosóficos sobre

a sociedade em geral e se propôs realizar somente uma análise científica de uma sociedade. Para Lênin, seu estudo deveria cobrir de maneira concreta todas as formas do antagonismo econômico na Rússia e traçar um quadro de conjunto da nossa realidade como um sistema determinado de relações de produção”⁹ (SANTOS, 1977, p. 84).

A Formação Sócio Espacial situa-se como uma análise concreta de determinada sociedade, localização espacial, passado, presente e relações desenvolvidas interna e externamente. Santos (1977) aponta que o estudo genético permite reconhecer, a partir de sua filiação, as similaridades entre a FES; mas isso não é suficiente. É preciso definir a especificidade de cada formação, o que a distingue das outras. Há que se considerar evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde mais frequentemente lhes provém o impulso. A base da explicação é a produção, isto é, o trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas, o espaço com o qual o grupo se confronta. Trata-se de fato de uma categoria de Formação Econômica, Social e Espacial mais do que de uma simples Formação Econômica e Social (F.E.S.), tal qual foi interpretada até hoje.

A concreticidade de Marx e a Formação Sócio Espacial de Santos foram utilizados, pois, para o resgate da formação sócio espacial do espaço pesquisado tanto enquanto nações isoladamente como em bloco, permitindo o adequado entendimento das complexas relações estabelecidas no decurso da história.

⁹ Santos (1977) acrescenta ainda que “nenhuma sociedade tem funções permanente, nem um nível de forças produtivas fixo, nenhuma é marcada por formas definitivas de propriedade, de relações sociais. “Etapas no decorrer de um processo” como Libriola as definiu, as formações econômicas e sociais não podem ser compreendidas senão no quadro de um movimento totalizador, no qual todos os seus elementos são variáveis que interagem e evoluem juntas, submetidas à lei do todo. A sociedade evolui sistematicamente, como um organismo social coerente cujas leis sistêmicas são as leis supremas, a medida-padrão para todas as outras regularidades mais específicas” (KUSMIN 1974, p. 72).

Dentro ainda do entendimento da formação sócio espacial da América do Sul, em especial do Brasil, foram utilizados os conceitos dos ciclos econômicos de longo prazo, de Nikolai Kondratieff, e, da dualidade brasileira, de Ignácio Rangel. Kondratieff publicou, em 1925, escrito baseado na análise de múltiplos dados econômicos dos principais países europeus e dos EUA desde o final do século XVIII e, após análise estatística e matemática identificou curvas de ascensão (fase “a”) e descenso (fase “b”) econômicos em períodos que variavam de 48 a 55 anos, apontando para a existência de uma economia capitalista mundial interligada por tais curvas.

Rangel, por sua vez, a partir dos ciclos longos de Kondratieff e da análise histórica-econômica brasileira, identificou o que chamaria de dualidade brasileira¹⁰. Estando as economias dos países periféricos do sistema capitalista sujeitas ao que se processa nas economias centrais, Rangel apontou que quando dos períodos de expansão das economias centrais (fase “a” dos ciclos longos) as economias periféricas se inseririam de forma complementar e a reboque destes, se colocando prioritariamente como exportadores-importadores, ao passo que nos períodos recessivos destes (fase “b” dos ciclos longos), tenderia a substituir importações e priorizar o desenvolvimento e mercado internos. Tais alterações econômicas, no caso brasileiro, levariam invariavelmente a alterações da ordem política, alterando os pactos de poder estabelecidos previamente dentre os blocos que compunham a classe econômica e política dominante, e, tendo como consequência imediata a ascensão de uma nova parcela da classe dominante que previamente desempenhava papel de

¹⁰ Rangel ressalta “que a sociedade dual brasileira responde como qualquer outra formação social, quando crescem as forças produtivas ocorre a mudança do modo de produção, passando a um estágio mais avançado, mas seguindo um modo peculiar de obediência a cinco leis por ele detalhadas: 1ª lei: quando a forças produtivas crescem entrando em confronto com as relações de produção existentes, tendo como consequência sua mudança. Porém, a mudança somente afeta um polo, enquanto o outro se mantém, e integra a nova dualidade, correspondente ao modo de produção superior; 2ª lei: alternadamente, mudam o polo interno e polo externo; 3ª lei: o polo muda pelo processo de passar para o lado interno o modo de produção que já se encontra no lado externo; 4ª lei: consequentemente o lado externo do polo em mudança muda-se, também, passando a adotar características de um modo de produção mais avançado, que comporá uma nova união dialética com o lado interno recém criado; 5ª lei: se relaciona às influências cíclicas que o país recebe do centro dinâmico do capitalismo, afetando principalmente o comércio exterior (importação e exportação) e as relações internas” (RANGEL, 1993, p. 12).

coadjuvante nas relações de poder¹¹. Segundo Rangel (1993) ao tornar-se independente a economia do Brasil havia se estruturado em dois polos, um interno e outro externo, e cada um destes polos era dividido em dois lados, um interno e outro externo. Os polos representam as diferenças econômicas de estrutura interna, como por exemplo um polo estagnado e outro dinâmico, ou, para o Brasil do início do século XIX, um polo agrícola e outro polo comercial. Os lados tendem a representar a relação com a econômica local (interna) ou para com o exterior, ou a parcela da economia local com relações diretas com a economia mundial. A aplicação dos conceitos ora sintetizados de Rangel e Kondratieff permitiu a investigação e compreensão da formação econômica do Brasil, principal força econômica da região em estudo, que, na generalidade, pode ser extensiva aos seus sócios do projeto de integração mercosulino.

Na sequência referencial e em consonância com os objetivos geral e específicos deste trabalho, tem-se que de forma recorrente o termo *instituição* foi mencionado, se referindo em especial à órgãos multinacionais como o Mercosul, o Parlamento do Mercosul, a União Europeia, o Parlamento Europeu, por exemplo.

Diante da necessidade de clarificação quanto à expressão *instituição*, buscou-se nos escritos de Thorstein Veblen e nos discípulos do pensamento institucionalista esse entendimento, tomando tais como outra base referencial deste trabalho.

O institucionalismo é compreendido como uma linha de pensamento em oposição ao pensamento neoclássico, anticapitalista sem, contudo, ser objetivamente marxista (Veblen, 1988) e com forte apelo evolucionista (Hodgson, 1998).

“O núcleo de ideias do institucionalismo refere-se às instituições, hábitos, regras e sua evolução. Porém, o institucionalismo não objetiva construir um modelo geral simplificado com base em suas ideias. Pelo contrário, tais ideias favorecem um forte ímpeto em

¹¹ Isto explica, por exemplo, a coincidência entre os períodos depressivos e os grandes marcos da história brasileira. Assim é que na fase depressiva do primeiro ciclo longo se dá a Independência, enquanto no final do século XIX, quando o Brasil, junto com toda a economia mundial – de 1873 até 1896 – atravessa um novo período depressivo, ocorre a Abolição da Escravatura (1888), logo seguida pela Proclamação da República, em 1889 (RANGEL, 1993).

direção a abordagens de análise específicas e historicamente localizadas. A abordagem institucionalista move-se de ideias gerais relacionadas à atividade humana, instituições e à natureza evolucionária do processo econômico para teorias e ideias específicas, relacionadas a instituições econômicas específicas ou tipos de economia” (HODGSON, 1998, p. 168).

A complexidade e a multiplicidade de elementos que se abrigam sob a designação de instituição exigem certa precisão teórica sobre o que se quer referir, sob pena de comprometer sua compreensão. É necessário inserir o conceito de instituição em seu respectivo contexto teórico (CONCEIÇÃO, 2002). Sustentado nos escritos de Veblen, Commons e Mitchel, Conceição (2002, p. 79), sintetiza o conceito de instituição como “resultado de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista”.

Para além de Veblen, consensualmente considerado o precursor do pensamento institucionalista, buscou-se referências também nos escritos dos principais herdeiros desse pensamento, em especial Ronald Coase, Douglas North e Oliver Williamson, que pertencendo à mesma geração, desenvolveram múltiplos trabalhos na segunda metade do século XX e início do século XXI, tendo sido identificado nos meios acadêmicos como os responsáveis pelo estabelecimento da NEI – Nova Economia Institucional.

Ronald Coase, nascido em 1910 e ganhador no Nobel de Economia em 1991, é considerado o precursor da NEI. Seu artigo *The Nature of the Firm*, de 1937, é a referência inicial para essa nova escola de pensamento. No referido trabalho Coase apresenta a teoria de que toda transação possui um custo de transação. Coase (1998) entende que os custos de transação podem ser definidos como o custo de usar o mecanismo de preços ou o custo de se levar uma transação adiante através de uma troca no mercado, ou seja, são todos aqueles envolvidos na operação econômica.

A despeito de tal escrito ser focado na análise econômica e na relação da *firma* dentro de tal conjuntura, Coase identifica a existências de múltiplas instituições dentro do sistema vigente, compreendendo as firmas, mercados, relações sociais, políticas como tais,

todas integrantes de um arcabouço maior de múltiplas e intrínsecas relações. Tal análise pode ser aplicada, para além do ambiente empresarial, na descrição e estudos de estruturas estatais e paraestatais.

Douglas North, nascido em 1920 e ganhador no Nobel de Economia em 1993, é também identificado como um dos grandes pensadores da NEI. North argumenta que as instituições, tal como a história, formam-se e alteram-se em consequência do seu tempo e contexto à que estão inseridos, parte de um todo em constante formação e alteração.

“As instituições são aparatos criados pela humanidade que estruturam as instâncias política, econômica e social. Consistem em estruturas informais (tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Juntas, elas definem a estrutura das sociedades e especialmente da economia. Ao longo da história, instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir as incertezas” (NORTH, 1991, p. 97).

Dos conceitos de North, é importante resgatar como o mesmo identifica o Estado, dado que este trabalho irá discorrer sobre múltiplas entidades pluriestatais. Para North (1981, p. 21) “o Estado é uma organização com uma vantagem comparativa no uso da violência, estendendo-se por uma área geográfica cujos limites são determinados pelo seu poder de tributar os constituintes”. Agregado ao monopólio do uso da força, o Estado detém também a essência dos direitos de propriedade, podendo, portanto, atuar como mediador da concessão da segurança e da propriedade.

Oliver Williamson, nascido em 1932 e ganhador no Nobel de Economia em 2009, é outro expoente da NEI a contribuir com a conceitualização das instituições. Tal qual Coase, Williamson centra suas pesquisas na questão econômica e nas funções da *firma*, mas, tal qual como Coase compreendendo que as instituições são múltiplas e que a *firma* é um dos atores de um contexto maior, no qual destaca ainda as instituições “mercado” e “relações contratuais”, sendo compreendido como relações contratuais não apenas aquelas formalmente estabelecidas como também os contratos de costume, de cunho informal, histórico ou cultural, por exemplo.

Em linha complementar ao entendimento do que são as instituições, adotou-se como um quarto referencial teórico a *norma* segundo o entendimento de Santos em “A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção” (1996). Este referencial, em conjunto com o entendimento de instituição, permitirão a compressão do contexto de formação e avanço das instituições multiestatais, em especial do Mercosul, a partir das décadas finais do século XX.

Compreendendo que as normas se estabelecem como a "organização" das "coisas", no objetivo maior de promover a homogeneização técnica e organizacional, em especial no período do avanço e consolidação do capitalismo informacional e da expansão do neoliberalismo econômico, Santos (2006) aponta para a importância em se compreender o espaço geográfico com um híbrido, cujo conteúdo inclui, além dos sistemas de objetos e sistemas de ações, a existência e ação das normas regulando o cotidiano do mundo globalizado, em linha similar e complementar às múltiplas determinações de Marx e as combinações geográficas de Cholley, previamente mencionadas. Santos (2006) traz ainda que a ordem mundial é cada vez mais normativa e, também, é cada vez mais normada.

“Através de ações normadas e de objetos técnicos, a regulação da economia e a regulação do território vão agora impor-se com ainda mais força, uma vez que um processo produtivo tecnicamente fragmentado e geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação, para ser eficaz. O aprofundamento resultante da divisão do trabalho impõe formas novas e mais elaboradas de cooperação e de controle. As novas necessidades de complementaridade surgem paralelamente à necessidade de vigiá-las, acompanhá-las e regulá-las” (SANTOS, 2006, p. 154).

Estando este trabalho disposto ao entendimento dos processos integracionais desenvolvidos a partir do final do século XX, e sendo tais processos expressões da organização da sociedade e suas disputas de poder, buscou-se em Gramsci e Poulantzas os referenciais teóricos relativos à hegemonia, Estado, relações internacionais e bloco no poder.

De Gramsci, adotou-se referenciais relativos hegemonia, de Estado e da forma do estabelecimento das relações internacionais, que serão fundamentais para a compressão do

processo de formação do Mercosul e Parlasul, os passos e descompassos no decurso de sua história em virtude das alterações dos grupos dirigentes e majoritários que o conformam são a expressão mais nítida da existência dessas forças em duelo permanente.

“As relações internacionais precedem ou seguem as relações fundamentais? Indubitavelmente seguem. Toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações absolutas e relativas no campo internacional, através de suas expressões técnico-militares. Até mesmo a posição geográfica de um Estado nacional não precede, mas segue as inovações estruturais, ainda que reagindo sobre elas em certa medida - na medida em que as superestruturas reagem sobre a estrutura, a política sobre a economia etc. De resto, as relações internacionais reagem passiva e ativamente sobre as relações políticas” (GRAMSCI, 2007, p. 20).

O Estado, na definição gramsciana sintetizada, se apresenta como “o complexo das atividades práticas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém a dominação como procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais ela governa” (GRAMSCI, 1978 p. 244). Essa definição abrange o Estado quanto o somatório da sociedade civil e da sociedade política, que podem ser – em determinado momento, controlados por diferentes grupos, antagônicos ou não entre si.

De Gramsci tomou-se também o conceito de hegemonia, que embora tenha sua origem no marxismo, estando presente no pensamento de Lenin, foi de forma mais explícita desenvolvido e detalhado pelo primeiro. No entendimento de Gramsci (1978), a hegemonia decorre quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e, a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos, consegue uma unidade orgânica (“bloco histórico”) entre as demais frações das classes dominantes, articulando, ao mesmo tempo, seus interesses aos das classes dominadas, a chamada “dominação consentida¹²”.

¹² Sobre a “dominação consentida” é importante pontuar que a mesma deve se dar através de concessões

Carnoy (1988), em entendimento posterior ao de Gramsci, entende que a hegemonia se expressa não somente na sociedade civil como no Estado, pois, há grande autonomia dos aparelhos hegemônicos frente ao Estado (frequentemente há tensão entre os dois, em particular quando a fração da classe dominante não detém o poder político, não é a classe hegemônica do momento). Poulantzas (1977) igualmente compreende que a hegemonia pode se expressar tanto de maneira alargada, situação em que uma fração do bloco no poder consolida unidade orgânica entre dominantes e dominados (bloco histórico) como pode se expressar de forma reduzida apenas ao âmbito das frações dominantes.

Em complemento aos conceitos de hegemonia e Estado, adotou-se o bloco de poder de Poulantzas (1977), que suportado em Marx, relacionou três elementos, que em conjunto, explicitarão um bloco no poder: o poder sobre o conjunto de determinadas instituições do Estado; a existência das diferentes práticas políticas das classes e frações dominantes na sociedade capitalista; e, a evidente divisão da classe burguesa em frações no interior do modo de produção capitalista. Diante de tais elementos, Poulantzas (1977) define o bloco no poder como “uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia no seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista”.

Por fim, sendo este um trabalho que relacionou Estados nacionais e instituições multiestatais, portanto, ligado às relações exteriores, teve que se suportar em um referencial conceitual quanto as formas que se desenvolvem as relações no plano internacional.

consideradas não vitais pelo grupo hegemônico, visando a ampliação da base e conquista de outros grupos, em uma política de “ganha-ganha”, contudo, sempre preservados os aspectos considerados essenciais ao grupo hegemônico. “O recurso às armas e à coerção é pura hipótese de método e a única possibilidade concreta é o compromisso já que a força pode ser empregada contra os inimigos, não contra uma parte de si mesmo que se quer assimilar rapidamente e do qual se requer o entusiasmo e a boa vontade” (GRAMSCI 1978, p. 33).

Marx e Engels (1846) trazem que as relações entre umas nações e outras dependem do estado de desenvolvimento em que se encontra cada uma delas no que concerne às forças produtivas, à divisão do trabalho e ao intercâmbio interno. Tal princípio é em geral conhecido. Entretanto, não apenas a relação de uma nação com outras, mas também toda estrutura interna desta mesma nação, dependem do grau de desenvolvimento de sua produção e de seu intercâmbio interno e externo.

Em uma leitura pós marxista das relações internacionais, Wallerstein (1987) definiu o *sistema-mundo* como uma estrutura social delimitada por fronteiras e grupos integrantes que, ao mesmo tempo, desfruta de legitimidade social. Nele estão presentes forças, as quais, embora conflituosas, o sustentam como um sistema unido através da tensão gerada internamente, já que o mesmo apresenta uma dinâmica histórica gradual no que diz respeito à ascensão de determinados grupos sociais (capitalistas comerciais, produtivos e financeiros). Logo, a dinâmica do sistema-mundo torna-se possível por intermédio da construção hierárquica, à imagem e semelhança de uma sociedade capitalista.

No sistema-mundo desenhado por Wallerstein, os Estados podem assumir a posição de centralidade no sistema capitalista, semiperiferia ou periferia, de acordo com suas características e poder de influência de ordem econômica, política e cultural. O Brasil, por seu turno, desempenha o papel híbrido de semiperiferia, sendo líder em relação à um grupo de países e subordinado em relação a outro grupo. Fiori (2007) aponta que de modo geral, os países sul-americanos são periféricos por não terem constituído um sistema político e econômico regional, resultando na participação em tratados internacionais desiguais.

Ainda segundo Fiori (2004, 2007) a hierarquia internacional moderna toma como principais parâmetros de definição a moeda e as armas, estabelecendo a partir destes dois elementos o poder de determinado país. A nação que tiver sucesso em estabelecer a sua moeda nacional¹³ como de uso internacional (regional, continental, mundial) terá condições

¹³ Cabe aqui uma menção ao *Capital*, que trata do processo de acumulação originária, mas igualmente é útil para explicar a relevância dos países que conseguem impor ao seu padrão monetário como padrão de circulação internacional. “As diversas etapas da acumulação originária tiveram seu centro, por ordem cronológica mais ou menos precisa, na Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Mas foi na Inglaterra, em fins do século XVII, que esse processo se resumiu e sintetizou sistematicamente no ‘sistema colonial’, no ‘sistema da dívida pública’, no ‘moderno sistema tributário’ e no ‘sistema protecionista’. Em grande medida, todos esses métodos

facilitadas para financiar o seu próprio desenvolvimento. Exemplo recente em que o Brasil tomou parte foi a institucionalização do Banco dos BRICS, a margem dos organismos multinacionais controlado por Washington. Relativamente ao poder bélico, este tende a funcionar como o meio para a defesa, conquista e manutenção do poder, mesmo que não utilizado diretamente, e sim apenas como uma garantia para a eventualidade e dissuasão prévia.

Dos conceitos aqui sintetizados de Marx e Engels, Wallerstein e Fiori relativos às relações internacionais, em consonância com o entendimento gramsciano previamente descrito, formulou-se a base para o entendimento das instituições multiestatais, que para além do estudo da instituição em si, serão analisadas sob a perspectiva das dinâmicas internas daqueles que a compõe, bem como as relações hierárquicas (mesmo que não formalizadas) dos Estados envolvidos, como no caso da posição do Brasil em relação aos demais países do Mercosul, para registrar singelo exemplo.

Observou-se ainda o conceito de governança global com o objetivo de compreender a função das instituições multiestatais nas complexas relações internacionais, em especial a partir da segunda metade do século XX quando os Estados nacionais passam a compor em caráter de formalidade suas alianças.

“A configuração primitiva de governança supranacional remete à Europa do século XVII, período inicial do surgimento de um sistema político e conformação de uma rede de Estados que vinham se consolidando desde o século XIV mediante uma sucessão quase infinita de conflitos que culminaram na Guerra dos 30 Anos (1618-48), o verdadeiro berço das soberanias nacionais. Foi a Paz de Vestfália, assinada em 1648, que consagrou o princípio da “soberania nacional” e gerou o “sistema político-estatal europeu”. Mas ao

se baseiam na mais avassaladora das forças. (...) A dívida pública se converte numa das mais poderosas alavancas da acumulação originária. Funciona como uma varinha mágica que infunde virtude criadora ao dinheiro improdutivo e o converte em capital sem expô-lo aos riscos, como se fosse um capital chovido do céu” (MARX, 1981).

consagrar o princípio da soberania criou um sistema de poder anárquico, no qual o exercício do “equilíbrio de poder” e a guerra se tornaram as duas formas conhecidas e possíveis de resolução dos conflitos entre os Estados soberanos” (FIORI, 2005).

A partir da segunda metade do século XX, no pós-guerra, e mais acentuadamente após dissolução da URSS, o termo governança global foi incorporado ao vocabulário dos estudiosos das relações internacionais como alternativa a um super-Estado mundial e à assustadora ideia de um governo mundial manipulado por uma potência hegemônica (naquele momento os EUA). Governança implicaria simplesmente uma série de arranjos de cooperação internacional, a funcionarem simultaneamente, destinados a regular e administrar as relações interestatais em seus diversos campos, como por exemplo a ONU - Organização das Nações Unidas, o sistema de Bretton Woods, a OMC - Organização Mundial do Comércio ou o Tribunal Penal Internacional (DRUMMOND, 2010). Os blocos de integração regional, como o Mercosul, se integrariam então à lógica da governança global como instituições com objetivos múltiplos, de ordem de integração econômica, mas não apenas¹⁴, abrangendo as esferas sociais, políticas. Seriam instituições que estabeleceriam normas a serem seguidas por seus integrantes.

A realidade, contudo, tem mostrado que governança se tornou mais uma utopia do que uma realidade concreta. Os Estados nacionais, principalmente os em posição hegemônica – como os EUA, sempre que podem e é do interesse do bloco no poder que os dirige, se colocam à margem das instituições das quais voluntariamente aderiram. Há exemplo recentes diversos, de ordem econômica – imposição de sanções à Venezuela por discordância com a posição política do governo daquele país; de ordem militar – a invasão estadunidense ao

¹⁴ O processo de integração europeu, iniciado por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos se configura como um exemplo da tentativa do estabelecimento de uma governança europeia. Através do Tratado de Paris, assinado em 18 de abril de 1951, criando a CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Posteriormente os dois Tratados de Roma, assinados em 25 de março de 1957, criaram a CEE - Comunidade Econômica Europeia e a CEEA - Comunidade Europeia de Energia Atômica respectivamente. Percebe-se aqui a prevalência econômica, contudo, há o componente de segurança e manutenção da paz - o uso da energia atômica, para além da questão integracional política, com a criação da Assembleia Parlamentar com os integrantes das três instituições (SILVEIRA, 2015).

Iraque em 2003 sem o aval do Conselho de Segurança da ONU, para se registrar apenas dois casos.

Em termos metodológicos, o desenvolvimento desta pesquisa deu-se eminentemente através de um trabalho teórico, utilizando-se dos procedimentos de investigação de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

Dessa forma, quanto aos procedimentos adotados, optou-se pelo método exploratório-analítico. A abordagem exploratória adota a busca de informações a respeito do objeto a ser pesquisado. As pesquisas exploratórias envolvem levantamento bibliográfico, documental, entrevistas e estudos de caso (GIL, 2008). Almeida (2011) diferencia o levantamento bibliográfico do documental apontando o tipo de tratamento analítico recebido. A pesquisa bibliográfica é elaborada desde material já publicado, tais como livros, artigos, periódicos, internet e outros. Já a pesquisa documental está baseada em material que ainda não recebeu tratamento analítico. Para Zanella (2014) a pesquisa bibliográfica é aquela que se utiliza de fontes bibliográficas, enquanto a pesquisa documental se utiliza de fontes de dados secundários, que são os que podem ser encontrados junto a instituições e publicações externas a ela, como censo demográfico e resultados de outras pesquisas, por exemplo.

Foram realizadas buscas em trabalhos nacionais e internacionais, com preferência por trabalhos mais recentes publicados em revistas científicas e trabalhos acadêmicos disponíveis nos repositórios de universidades.

Este trabalho utilizou uma abordagem qualitativa, que segundo Martins (2010) é o método que busca obter informações sobre a perspectiva dos indivíduos (das instituições neste caso) a fim de interpretar o ambiente em que a problemática acontece, o foco é o processo do objeto de estudo.

Martins (2010) caracteriza as pesquisas qualitativas:

- Delineamento do contexto do ambiente da pesquisa;
- Múltiplas fontes de evidências;
- Proximidade com o fenômeno estudado;
- Ênfase na interpretação subjetiva.

Tais características podem ser visualizadas através de revisão bibliográfica integrante deste trabalho e das atividades de pesquisa em fontes primárias. A interpretação qualitativa deste autor se manifestou no decorrer do estudo, em especial nas conclusões e no Capítulo IV.

Adicionalmente se fez o uso de método comparativo no que tange ao enquadramento entre o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu. O método comparativo procede pela investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles. Sua ampla utilização nas ciências sociais deve-se ao fato de possibilitar o estudo comparativo de grandes grupamentos sociais, separados pelo espaço e pelo tempo. Assim é que podem ser realizados estudos comparando diferentes culturas ou sistemas políticos (GIL, 2008).

Estruturalmente o trabalho divide-se nesta introdução, em quatro capítulos e na conclusão. O Capítulo I – Formação sócio espacial da América do Sul, é centrado nos aspectos históricos de ocupação deste espaço por espanhóis e portugueses bem como nos diferentes processos de independência política e instalação das repúblicas. Se abordou ainda, a característica de heterogeneidade socioeconômica do subcontinente e a constante instabilidade política ao longo da história que permeia a região, buscando relacionar tal fato às ações das forças externas (imperialismos).

O Capítulo II – A formação do Mercosul, destacou o processo de constituição do bloco, atentando aos acertos e desacertos no decorrer de sua história. Previamente se fez um breve resgate histórico de projetos integracionistas anteriores ao Mercosul firmados dentro do espaço da América do Sul.

O Capítulo III – O Parlamento do Mercosul, destacou o processo de formação do órgão parlamentar do bloco desde sua criação enquanto Comissão Parlamentar Conjunta até os dias atuais, realizando análise sobre sua história, organização burocrático-legal, atribuições e poderes vigentes e o procedimento de escolha dos seus membros.

Por fim, o Capítulo IV – O Parlamento Europeu, descreveu o processo de formação do Parlamento Europeu e estabeleceu um enquadramento comparativo ao seu congêner mercosulino.

CAPÍTULO I – FORMAÇÃO SÓCIO ESPACIAL DA AMÉRICA DO SUL

Este capítulo descreve o processo de formação sócio espacial da América do Sul, em especial dos países integrantes do Mercosul, possibilitando a partir dessa análise o entendimento da conjuntura contemporânea deste espaço e a atuação do Parlamento do Mercosul enquanto instância integracional atualmente, conforme será detalhado nos capítulos posteriores que irão abordar de maneira mais específica o processo integracionista em curso.

O recorte temporal estabelecido enquadra-se a partir de meados do século XVIII aos dias atuais, avançando em identificar os aspectos históricos da ocupação por espanhóis e portugueses bem como os diferentes processos de independência política e instalação das repúblicas. A opção por tal espaço temporal inicial decorre dos processos históricos que se desenvolvem em tal período em níveis continental e global. No campo econômico a ocorrência e consolidação da I Revolução Industrial na Europa ocidental, com efeitos globais como estabelecimento de uma nova Divisão Internacional do Trabalho – D.I.T.. No campo geopolítico a ascensão do Reino Unido enquanto principal força militar e econômica em nível mundial, a revolução francesa e o nascimento do ideário liberal burguês, que trazem como uma de suas consequências o início dos processos independentistas da América Latina, a fragmentação das antigas colônias espanholas e os primeiros processos republicanos neste mesmo espaço. Sendo este período a origem dos países que viriam a formar o Mercosul, este recorte temporal nos pareceu o mais adequado e coerente aos propósitos do estudo.

A devida compreensão da característica de heterogeneidade física e socioeconômica do subcontinente e a constante instabilidade política ao longo da história que permeia a região, relacionando tal fato às ações das forças externas (imperialismos – português, espanhol, britânico e estadunidense) do qual foi e permanece, em grande medida, objeto passivo ao longo do tempo, é apresentada nesta seção do trabalho.

1.1 O ESPAÇO SUL-AMERICANO EM FINAIS DO SÉCULO XVIII AO INÍCIO DO SÉCULO XIX – ANTECEDENTES DA INDEPENDÊNCIA POLÍTICA

O estudo da gênese e evolução das formações sociais americanas demonstra que elas foram determinadas, desde as suas origens, por impulsos externos que atuaram sobre forças produtivas internas, razão pela qual são insuficientes as interpretações centradas apenas na consideração de seu caráter dependentista (PEREIRA, 2012). Partindo de tal premissa, resgata-se os primórdios da ocupação e colonização dos territórios posteriormente denominados como América, período esse marcado pela necessidade das principais potências marítimas europeias da época – Espanha e Portugal, em encontrarem novas fontes de matérias primas em geral, metais preciosos e rotas para suas transações comerciais, que já eram em escala global ao mundo então (re) conhecido segundo a visão europeia – Europa, África e Ásia. Segundo Furtado (2005, p. 11) “a ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa. Não se tratou de deslocamentos de população provocados por pressão demográfica - como fora o caso da Grécia - ou de grandes movimentos de povos determinados pela ruptura de um sistema cujo equilíbrio se mantivesse pela força”. Ribeiro Júnior (1984) corrobora tal entendimento, apontando que o “novo mundo” foi descoberto numa época de expansão econômica da Europa ocidental. A colonização se fez sob o signo do capitalismo comercial. Este é o primeiro ponto comum a toda a América Latina. A América ibérica tinha que servir à mesma finalidade: devia fornecer ao mercado europeu produtos tropicais de alto valor comercial, metais nobres e pedras preciosas.

Os aspectos físicos da região que veio a conformar as colônias dos países ibéricos é uma imensa massa de terras de aproximadamente 20 milhões de km², extensa no sentido sul-norte, indo desde a latitude 56° S à 32° N, disposta em três conjuntos que iriam futuramente designar a divisão sob o aspecto espacial: a região do México, com características já similares à da América do Norte; a região ístmica da América Central; a região da América do Sul. Esta última é a mais heterogênea das três em termos orográficos, na porção ocidental a longa Cordilheira dos Andes se estendendo de sul à norte, com as maiores altitudes da América; na porção central amplas áreas de planícies fluviais, em especial a do Rio Amazonas ao norte e do Plata ao sul; e, por fim, na porção leste os planaltos desgastados do Brasil. Em termos físicos, o continente americano dispõe de uma característica única: a existência de terras emersas que se perfilam do polo norte ao polo sul (FURTADO, 2005; PEREIRA, 2012).

Em termos climáticos a região igualmente apresenta uma grande diversidade, com predominância dos climas equatorial úmido e tropical (úmido e seco), contudo, há ainda a ocorrência em relevantes porções do território dos climas subtropical, temperado, semiárido, desértico e de montanha. O fator climático seria determinante para a disposição das forças produtivas que os europeus organizariam a partir da exploração dos novos territórios sob sua posse. Nas áreas de clima de frio, como por exemplo o extremo sul dos atuais Chile e Argentina, o processo de ocupação levaria séculos até se consolidar, ao passo que nas áreas de clima tropical, como o litoral do nordeste brasileiro e o Caribe, em poucas décadas seria possível estabelecer atividades agrícolas em escala comercial complementares às existentes nas metrópoles, de clima predominantemente temperado. Já aqui se identificavam fatores externos – a necessidade de produção de produtos tropicais por parte dos europeus, aos fatores internos – clima (e população nativa) conformando a ocupação do espaço geográfico americano. Em um momento histórico em que o meio natural ainda se impunha como um grande entrave a ocupação e transformação do espaço pela humanidade, o clima (e também) o relevo foram fatores delimitadores das ações das coroas ibéricas na região. Rangel (1993) entende que tais fatores já anteciparam a futura divisão da América pós independências, uma vez que a parte espanhola foi se dividindo (através dos vice-reinados) em várias regiões mais ou menos homogêneas, condizentes com suas respectivas geografias físicas, enquanto o Brasil, menos heterogêneo quando comparado ao restante da América (embora seu território também apresente extraordinárias assimetrias físicas), deu origem a apenas uma unidade política.

Considerando as características da América, se evidenciou uma distinção física dentre a área que seria ocupada por Portugal – de relevo menos heterogêneo quando comparado à porção espanhola e climas predominantemente quentes, para as áreas que seriam exploradas pela Espanha – de múltiplas formações orográficas e ocorrência de praticamente todos os climas existentes, do polar na Terra do Fogo ao equatorial. Igualmente havia uma evidente diferenciação humana, as sociedades nas terras da América espanhola eram mais densas (já existiam grandes aglomerados urbanos conforme descrito posteriormente) e possuíam uma sistematização do conhecimento científico e tecnológico, enquanto as

populações nativas do que viria a ser o Brasil eram, via de regra, nômades ou seminômades, pendendo para um comunismo primitivo e quando comparadas às civilizações andinas, estavam em um grau de sistematização do conhecimento diferente daquelas populações dos Andes. Tais características comporiam um dos múltiplos fatores que condicionariam o processo de colonização e exploração americano.

A “descoberta” planejada das terras americanas foi, em princípio, episódio de secundária importância estratégica e comercial para os portugueses quando comparado às terras da América espanhola, dado o menor valor financeiro aos recursos naturais que eram de fácil acesso nas terras por estes ocupadas (madeira em especial) nas primeiras décadas. Relativamente aos espanhóis, contudo, desde o início o território americano se converteu em prioridade econômica, pois, já havia o ouro e outros metais preciosos em franca e relativamente fácil disponibilidade, fruto do conhecimento e uso por parte das civilizações pré-colombianas¹⁵, principalmente no eixo onde atualmente se conformam Peru e México. Tais características diferenciadas entre os espaços português e espanhol na América, levariam a um contraditório processo de exploração nas décadas e séculos seguintes, tais assimetrias propiciariam o estabelecimento de distintas forças produtivas/relações de produção, impelindo para frente, sob o comando do capitalismo mercantil, as áreas aparentemente condenadas ao anecúmeno ou a comunismos muito primitivos e empurrando para a retaguarda aquelas que pareciam mais propensas ao desenvolvimento nas quais foi implantado um feudalismo seguindo relativamente o modelo europeu dos séculos anteriores (RANGEL, 1993).

A exploração do território hoje denominado América do Sul, que seria uma quase exclusividade de Espanha e Portugal, levaria posteriormente a ocorrência de disputas entre as demais nações europeias detentoras das capacidades marítima, política e econômica em buscarem igualmente deste espaço, seja via estabelecimento de colônias (em um primeiro

¹⁵ Enquanto na América portuguesa as civilizações pré-colombianas eram esparsas e não formavam grandes conglomerados urbanos, vivendo um modo de vida comunista primitivo, na porção espanhola, em especial nos Andes e América Central havia grandes cidades já formadas. Lynch (1991) registra que Tenochtitlan, a capital asteca possuía aproximadamente 150.000 habitantes; Quizás com 300.000 habitantes, se tornou a capital do Vice-reino da Espanha. A cidade de Texcoco estava circundada por outras oito cidades relevantes. Cuzco, também tinha população superior 100.000 habitantes.

momento) ou suportando os processos independentistas (posteriormente - em relação à Espanha e Portugal) para se posicionarem como “parceiros” comerciais e políticos preferenciais das jovens nações e na prática assumirem a condição de metrópole frente as nações que aqui se formariam. No campo interno, a formação de elites econômicas locais - as quais talvez não seja totalmente adequado se denominar burguesas, levaria gradativamente a criação de uma visão nacionalista ou de soberania no sentido econômico, ao menos em parcela relevantes destas, objetivando deter os domínios legais e logísticos para o comércio com o restante do mundo. Se conformariam, dessa forma, fatores internos e externos convergindo para os processos autonômicos.

A geografia do território conquistado, isto é, a distribuição e a associação no espaço americano dos vários elementos naturais e humanos — combinada às determinações ditadas pelos povos conquistadores — serão responsáveis pela gênese e evolução das formações coloniais (PEREIRA, 2012). A realidade concreta que se conformaria a partir de então, não estaria mais restrita somente ao continente americano como o fora até então, porém, embora os povos conquistadores da península Ibérica assim o entendessem, não eram eles os únicos responsáveis ou determinantes pela forma como se daria a ocupação do novo espaço em processo de ocidentalização segundo a visão europeia de mundo, ao passo que a América seria influenciada pela Europa, iria, da mesma forma, influir no futuro do velho continente.

Em que pese os múltiplos elementos próprios (naturais e humanos) do território que viria a ser ocupado por Espanha e Portugal que influiriam na constituição deste espaço geográfico, não são raros os escritos que sustentam a predominância dos fatores externos e do colonizador sobre os elementos internos, apontando uma quase submissão da América Latina em relação a potência externa do momento. Galeano (2008) aponta que o modo de produção e a estrutura de classes da América do Sul (e Latina, por extensão) têm sido sucessivamente determinados, desde a chegada europeia, de fora, por sua incorporação à engrenagem universal do capitalismo. A cada um dá-se uma função, sempre em benefício do desenvolvimento da metrópole estrangeira do momento. Destarte haver, por certo, a ação externa, parece-nos incompleto apontar que seus ditames tenham a força de um determinismo sobre o desenvolvimento e formação deste espaço, sendo mais prudente considerá-la como

um dos variados elementos integrantes de tal, uma vez que as classes econômicas dominantes que se formariam no novo espaço logo adquiririam interesses próprios, que nem sempre eram os mesmos das elites europeias.

Ao longo dos primeiros dois séculos e meio de ocupação da América, havia nítidas discrepâncias entre as atividades e processos de ocupação das áreas portuguesa e espanhola, originadas na própria estrutura de ambas as nações. Enquanto em Portugal havia claramente um Estado nacional centralizado desde o século XII, em que pese com extensão territorial limitada quando comparada à atual, a Espanha era formada por vários reinos que mal haviam se unificado através do casamento dos “reis católicos” Fernando e Isabel - das Casas de Castela e Aragão, que nem sempre conviviam nos melhores termos diplomáticos e ainda envolta com as guerras da reconquista por um lado (os mouros somente seriam expulsos de Granada em 1492), e a manutenção das terras do norte e leste europeu (Áustria, Países Baixos, França, Itália) por outro (ANDERSON, 2004). Como consequência dessa heterogeneidade espanhola da época, o país que externamente já se encontrava na fase do capitalismo comercial, detentor de colônias, possuidor do principal exército no continente com domínios se estendendo por toda a Europa ocidental, exercendo o comércio em nível intercontinental, internamente se organizava em um sistema com fortes características do feudalismo, sem um mercado consumidor interno que possibilitasse a acumulação primitiva de capitais, o surgimento das primeiras atividades industriais e cujas relações econômicas e de trabalho se desenvolviam segundo a lógica do antigo sistema.

Havia também grandes discrepâncias entre os reinos de Castela – cuja organização de Estado era subdesenvolvida, não havendo nem mesmo uma capital fixa, contrastando com seu poderio militar, e, Aragão, cujas três províncias de Barcelona, Aragão e Valência, para além da organização em cortes e demais estruturas de Estado possuía economia dinâmica com intenso comércio externo e produção de manufaturas. Os séculos XVI e XVII marcariam, primeiro o avanço imperial da Espanha por vastos territórios na Europa (para além das colônias ultramarinas), e, na fase final a derrocada militar e a queda dos Habsburgo após o falecimento do então rei Carlos II, em 1700. A morte do monarca levou a guerra pela sucessão do trono, que, permitiu o estabelecimento de um absolutismo mais centrado na própria Espanha e consolidando Madri como a capital. Externamente a Holanda, Itália a

territórios germânicos foram perdidos, internamente Madri pode subjugar Aragão e a Catalunha, estabelecendo um território muito próximo ao atual. Uma nova dinastia de origem francesa foi instalada, sendo o primeiro monarca Felipe V. A monarquia Bourbon levou a cabo que os Habsburgo não conseguiram. Com a importação da experiência e das técnicas mais avançadas do absolutismo francês, cria-se um Estado unitário e centralizado ao longo do século XVIII. Os sistemas de Estado paralelos de Aragão, Catalunha e Valência foram eliminados (ANDERSON, 2004; LYCH, 1991).

A partir da consolidação da casa Bourbon ao trono, em especial através dos monarcas Carlos III (1759-1788) e Carlos IV (1788-1808), procedeu-se uma tentativa de reforma de Estado e centralização das relações com as colônias americanas, porém, a sequência de conflitos em que se envolve a Espanha no final do século XVIII e início do século XIX, aliado aos já arraigados interesses das elites locais e europeias fixadas nas colônias impediram que a metrópole controlasse os movimentos autonomistas que ganhariam corpo nas décadas seguintes.

Portugal, embora com um Estado centralizado que conseguia exercer as atividades esperadas de tal: administração do território, defesa, povoamento, organização e planejamento econômico, falhou também no processo de superação do feudalismo, com comércio interno e acumulação de capitais modestos, o que futuramente (aliada às guerras napoleônicas) permitiu que fosse ultrapassado por nações que não dispunham de um amplo território colonial na América (Reino Unido, França e Países Baixos), mas que se aproveitando da inércia e das características econômicas internas das nações ibéricas promoveram ao longo dos séculos XVI, XVII, e XVIII uma acumulação capitalista primitiva que possibilitou gestar a I Revolução Industrial.

No período da invasão da América pelos países ibéricos, a Europa testemunhava o processo de transição do feudalismo para o capitalismo¹⁶, transição essa que vai se concluir

¹⁶ Na visão marxista o que separa o feudalismo do capitalismo é a dissolução do primeiro, quando se torna possível ao dinheiro se transformar em capital. De Marx é importante ainda o entendimento que nenhuma formação social desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela contém, e jamais

primeiramente na Inglaterra. A conjuntura geral do período se apresenta marcada por uma dualidade, é ainda feudal, mas nas fendas do feudalismo começam a surgir as novas relações de produção que gerarão o capitalismo - comercial, coexistindo durante certo período um sistema capitalista em desenvolvimento e um sistema feudal em decomposição (PEREIRA, 1998, p. 87). Note-se que o início da exploração da América decorre, portanto, a partir do polo feudal da então dualidade europeia, em uma exportação de um sistema econômico para uma terra onde as relações humanas então existentes se diferenciavam totalmente das europeias. Os Europeus não trouxeram para as terras americanas o nascente capitalismo comercial, e sim as suas relações mais atrasadas, em especial para a colônia brasileira.

No decorrer dos séculos XVI, XVII e XVIII Portugal e Espanha iriam finalizar o processo de transição do feudalismo para o capitalismo comercial, e deste para o industrial em um ritmo muito mais lento, em uma aparente estagnação frente à outras nações europeias do ocidente – França, Países Baixos, Reino Unido, que no mesmo período temporal obtiveram maior efetividade na transição da fase comercial do capitalismo (enquanto ainda mantinham muitas características do feudalismo) para posteriormente o capitalismo para a industrial. A colonização tardia do norte do continente americano e, posteriormente, o avanço sobre o continente africano e Oceania compensaram as grandes áreas territoriais de que dispunham os países ibéricos. Em que pese os denominados “ciclos” econômicos que se desenvolveram nas colônias portuguesas e espanholas (açúcar, cacau, algodão e outros produtos agrícolas, pecuária, mineração em geral), a lógica colonialista permaneceu a mesma ao longo do período e pouco alterando a ordem econômica interna em Lisboa ou Madri.

Por fim, ainda relativamente ao início da ocupação e as formas de organização da sociedade e seu sistema econômico vigente, é preciso um adendo em como a realidade europeia se organizou no continente americano. A Espanha, por ter encontrado sociedades já sedentarizadas e com um nível de organização e hierarquização mais complexos¹⁷ em

aparecem relações de produção novas e mais altas antes de amadurecerem no seio da própria sociedade antigas as condições para sua existência (MARX, 2008, p. 276-277).

¹⁷ Nos povos Astecas, Incas e nos descendentes da civilização Maia existiam astrônomos, engenheiros, especialistas em agricultura, entre outras atividades altamente qualificadas para a época. Mas nenhuma das culturas nativas conhecia o ferro nem o arado, nem o vidro e a pólvora, nem empregava a roda, a não ser em pequenos carrinhos. Os europeus, por outro lado viviam a explosão criadora do Renascimento: a América

comparação as populações nativas do Brasil, pode – através do subjugo ou cooptação das lideranças, impor um sistema de trabalho utilizando os nativos como a mão de obra, e dando continuidade as já existentes agricultura e mineração, aprofundando conforme os seus interesses mais uma ou outra. Os Incas ocupavam uma ampla área que se estendia pelos atuais Peru, Bolívia e Equador, sul da Colômbia, norte do Chile, norte da Argentina e parte ocidental da Amazônia. Os Astecas ocupavam o atual México se estendendo ao sul até os descendentes dos Maias. Portugal, por outro lado, ao não encontrar sociedades com atividades agrícolas ou mineração organizadas, teve que por iniciativa própria implantar tais atividades, iniciando para isso o tráfico de escravos a partir do continente africano, visto as dificuldades em se utilizar a mão de obra dos nativos da região. Portugal implantou, pois, um sistema que internamente era escravista, e, externamente, na relação dos produtores – Coroa portuguesa (ligados inicialmente as capitânicas hereditárias) era feudal. Tal realidade se manteria ao menos durante os três primeiros séculos da exploração ibérica na América (GALEANO, 2008; PEREIRA, 2012).

Ao final do século XVIII a Espanha era uma potência antiga e pouco desenvolvida. Na América espanhola ocorria uma situação espelho, pois, se as colônias exportavam matérias-primas, a Espanha também; se as colônias dependiam de uma marinha mercante estrangeira, o mesmo acontecia na Espanha; se as colônias eram dominadas por uma elite imponente, sem tendência a economizar e investir, o mesmo acontecia na Espanha. Mas, por outro lado, as duas economias diferiam em uma atividade, uma vez que as colônias produziam metais preciosos e a metrópole não. No entanto, apesar dessa divisão excepcional do trabalho, ela não beneficiou diretamente a Espanha. Aqui está um caso estranho na história moderna: uma economia colonial dependente de uma metrópole subdesenvolvida (LYNCH, 1991). Na Espanha do período do descobrimento a indústria não se desenvolvia. Em meados do século XVI, chegou-se ao cúmulo de autorizar a importação de tecidos estrangeiros, ao mesmo

aparecia como uma invenção a mais, incorporada, junto com a pólvora, imprensa, papel e bússola, ao efervescente nascimento da Idade Moderna (GALEANO, 2008, p. 13). As diferentes formas de organização das sociedades nativas americanas e europeias explica a relativa facilidade com que sucumbiram os primeiros diante da invasão dos segundos. (GALEANO, 2008, p. 13).

tempo em que se proibia toda a exportação de tecidos castelhanos, a não ser para América. O Reino Unido, ao contrário, tinha políticas de proteção às suas manufaturas e de capitais. Não era permitida a saída do ouro e da prata, monopolizavam as letras de câmbio, impediam a extração de lã a praticamente controle sobre seus portos de forma mais estrita (GALEANO, 2008). A Figura 2 apresenta a divisão política imposta pela Espanha às suas colônias em fins do século XVII.

Figura 2 – América Espanhola em 1800



Fonte: BETHELL, 1991.

Para além da inusitada questão de dependência econômica da metrópole em relação à colônia, quando por natureza a relação deveria ser invertida, a Espanha no período que antecedeu os processos independentistas atravessou forte crise política interna (que possivelmente já vinha de crise econômica dada a dependência do capitalismo francês), com

disputas relacionadas à sucessão do trono – que se estabiliza com Carlos III (1759-1788) e Carlos IV (1788-1808), como externa¹⁸ – o medo relacionado à Revolução Francesa levar por igual caminho a burguesia espanhola perante à nobreza local em um primeiro momento; a guerra contra o Reino Unido em seguida; e, as guerras napoleônicas em um momento posterior.

O conjunto de reformas proposto pela monarquia se aplicava tanto a administração interna da metrópole, quanto à administração interna das colônias e das relações para com estas. Tais projetos tinham amplas origens ideológicas, com inspirações em diversas escolas e pensamentos então em evidência.

“Las soluciones se buscaron en diferentes escuelas de pensamiento; así, las ideas de los fisiócratas se invocaban para establecer la primacía de la agricultura y el papel del Estado; el mercantilismo, para justificar una explotación más eficaz de los recursos de las colonias; el liberalismo económico, para erradicar las restricciones comerciales e industriales. La Ilustración también ejerció su influencia, pero ésta se dio no tanto en el campo de nuevas ideas políticas o filosóficas como en la preferencia por la razón y la experimentación, entendidas como opuestas a la autoridad y la tradición. Si bien estas tendencias divergentes pudieron existir conjuntamente en la mente de los intelectuales, ayudan a explicar la inconsistencia de las formulaciones políticas, así como que la modernidad luchara al lado de la tradición” (LYNCH, 1991, p. 11).

Diante do cenário de instabilidade externa e dificuldades internas, a monarquia não avançou em projetos mais aprofundados de reforma ou modernização da estrutura interna, permanecendo a lógica da aplicação dos recursos na aquisição de mais terras e importação de

¹⁸ No espaço temporal compreendido entre 1793 e 1814 o Reino da Espanha participa de três conflitos armados de grandes proporções: Guerra de Rosellón (Espanha e Portugal contra a França republicana – 1793-1795); Guerra anglo-espanhola – 1796-1802; Guerras Napoleônicas (ou Guerra da Independência) – 1808-1814).

produtos manufaturados e industrializados. Utilizando seus portos como mera repartição alfandegária, reexportando os produtos oriundos das colônias sem nenhum ou pouco processo de agregação de valor.

Dentre as reformas impostas às colônias americanas pela coroa espanhola na segunda metade do século XVIII, e que tiveram como consequência causar a insatisfação das elites locais - até então acostumadas ao distanciamento da metrópole nos assuntos mais corriqueiros da administração local, ocorreu a reorganização das forças militares, com a preferência por homens brancos europeus nos escalões superiores e limitação do número de hispano-americanos em suas fileiras; a expulsão dos jesuítas e confisco de suas propriedades; a reorganização das estruturas das intendências e os respectivos intendentés respondendo diretamente à Madri e não mais aos barões locais; e, o maior controle econômico sobre as atividades desenvolvidas e recolhimentos dos tributos à metrópole. Como fator adicional relevante, os conflitos militares em que a Espanha se envolve entre 1793 e 1814 levaram a coroa à cobrança de tributos excepcionais¹⁹ sobre as colônias e suas elites, de forma a financiar os custos de guerras que, sob a ótica dos hispano-americanos, fugiam de suas responsabilidades e estava espacialmente distante. Os conflitos, para além das consequências econômicas diretas – cerco da América, por navios ingleses, dificuldades no transporte marítimo, causaram, a partir da invasão napoleônica e da deposição de Fernando VII um vácuo político na metrópole. A expulsão da Ordem dos Jesuítas cumpria uma dupla função, política, dada a influência e poder que tal grupo havia adquirido dentro da vida quotidiana das colônias; e, econômica, com a expropriação dos muitos bens que estes haviam acumulado na América.

É importante aqui registrar um fato histórico prévio, os primeiros séculos da ocupação espanhola da América se deram principalmente por meio da ação de grupos privados. Promovidas por pessoas de posses relativamente modestas, que organizavam grupos interessados na partilha dos frutos da pilhagem. Por meio das *capitulações* a Espanha transferia ao conquistador individual um certo número de direitos e obrigações, em especial o

¹⁹ A *Alcabala*, imposto aplicado sobre todas as operações de compra e venda dobrou, passando de 4% a 8% do valor das mercadorias negociadas, uma série de produtos que eram isentos também passaram a ser taxados. Foi declarado ainda o monopólio da coroa sobre a produção e comercialização do tabaco.

pagamento dos impostos (FURTADO, 2007). Essa forma de privatização da colonização levaria a resistência os herdeiros desses grupos quando da tentativa da Coroa, a partir do século XVIII, em impor sua presença e controle mais próximos, foi um processo de importação para a América do então decadente feudalismo existente no continente europeu.

No campo social também houve reformas. As populações pardas e mestiças foram autorizadas a fazer parte da milícia, com o propósito de melhorar a defesa militar da colônia. Negros e mulatos livres puderam passar a comprar a condição jurídica de branco, que lhes dava vantagens na vida social. A coroa permitiu a entrada de estrangeiros para fins de pesquisa, como a expedição comandada por Charles la Condamine no Equador em 1762 e a dirigida por Alexander von Humboldt e Aimé Bonpland entre 1799 e 1804 (POZO, 2009).

Economicamente analisando, as relações Espanha – colônias na virada do século XVIII para XIX eram confusas e conflituosas, e, por regra, prejudiciais aos interesses das elites econômicas da segunda. A Espanha, principalmente via porto de Cadiz, exportava à América produtos que não raro eram concorrentes aos produzidos na própria América, como azeite, farinhas e vinho. Exportava também produtos têxteis que concorriam com a já existente indústria na colônia de Nova Espanha (atual México) e em menor grau Quito, com o agravante que vinham com preços inferiores.

Analisando a situação interna espanhola, o porto de Cadiz era basicamente um reexportador. Enviava para a América produtos industrializados provenientes de outras partes do continente europeu ou produtos primários provenientes da Ásia, pouco exportando de industrializados nacionais. Na outra via, distribuía para outros países europeus, Ásia e África os produtos oriundos das colônias americanas. Pouco das matérias primas e produtos agrícolas americanos eram transformados em território espanhol, não havendo grande agregação de valor prévio à revenda dos mesmos. Tal cenário, deixava por transparecer que a Espanha era pouco mais do que uma semi-metrópole, certamente mais desenvolvida e rica que os territórios americanos, além de deter o poder militar e político formal, porém em um patamar muito distante do que Reino Unido estava alcançando no mesmo espaço temporal, por exemplo. Consequência, o contrabando de e para a América, via navios piratas ou de bandeiras de outras nações, se tornava cada vez mais corriqueiro, motivado pelo desejo das

elites hispano-americanas em burlar as taxações ou mesmo proibições de comércio impostas pelas reformas de Carlos III e Carlos IV. Tais reformas, enquanto no geral visavam e conseguiram dar um novo impulso às atividades comerciais da Espanha, nas colônias tiveram como efeito colateral a competição desigual para com a metrópole, levando ao fechamento de muitos estabelecimentos. A nascente burguesia hispano-americana foi de sobremaneira prejudicada pelos interesses reais.

Sob a ótica espanhola, o “dividir para conquistar” era estratégico para manter as colônias politicamente subordinadas à coroa e, economicamente dependentes e subdesenvolvidas. A divisão do trabalho estabelecida era clara. As colônias americanas forneciam à Espanha os produtos e matérias primas que a fertilidade tropical e a imensa extensão eram capazes de produzir, e, a Espanha fornecia as manufaturas e produtos oriundos de suas indústrias ou de terceiros, mantendo assim a natureza das habilidades de cada uma das partes, comprometidas ambas com a monarquia (ORTIZ, 1965). Em tal linha, o comércio intracolônial deveria, pois, ser mínimo, e se possível, inexistente. As relações das colônias deveriam passar pela metrópole, e não à margem desta.

Como resultado das políticas reformistas e maior controle por parte da metrópole pela dinastia Bourbon, a produtividade econômica das colônias nas últimas décadas do século XVIII apresentou dados antes não alcançados, tanto nas atividades agrícolas como na mineração. Tal fato não necessariamente representou maior lucratividade ou desenvolvimento para as elites locais, considerando que igualmente as taxações foram crescentes e os esforços de guerra a partir dos anos 1790 consumiam parte relevante de tais lucros. O desejo das elites locais pelo comércio direto com outras nações era crescente, e a guerra contra o Reino Unido (1796 – 1802) que levou ao cerco marítimo da América e a imobilidade naval espanhola foi a oportunidade encontrada para que conseguissem junto à coroa a permissão de negociar com nações “neutras” no conflito, em especial os Estados Unidos da América. Embora posteriormente tal permissão tenha sido revogada, os laços comerciais já haviam sido estabelecidos e era virtualmente impossível de controlá-los sem uma forte intervenção militar, em especial quando do avanço das guerras napoleônicas que deixaram o Reino Unido isolado do comércio com a Europa continental e a Espanha ocupada pelas forças francesas (FURTADO, 2005; POZO, 2009).

Em tal cenário, com a Espanha ainda aliada à França, o Reino Unido se voltou ao continente americano como estratégia política e comercial. As colônias estavam, nesta conjuntura, isoladas do comércio para com a metrópole, em uma inusitada situação de colônia cortada dos laços logísticos para com a sua metrópole.

Embora as elites hispano-americanas desejassem a independência econômica, sua fidelidade política à Espanha era ainda presente e forte. A frustrada tentativa de tomada de Buenos Aires pelos ingleses em junho de 1806, que foi repelida não por soldados espanhóis, mas por americanos de nascença é o evidente exemplo que as colônias não almejavam continuar a serem economicamente controladas, fosse por Espanha ou Reino Unido. Ainda não se falava de independência ou república, mas era latente o sentimento de nacionalidade não mais para com a Espanha, e sim para com o território efetivamente ocupado, terra natal da imensa maioria dos que ali habitavam.

La invasión británica de Buenos Aires enseñó varias lecciones. Quedó bien claro que los americanos no querían pasar de un poder imperial a otro. Esto, sin embargo, no era nada reconfortante para España. También se puso en evidencia la inoperancia de las defensas coloniales y se humilló a la administración. Fueron los habitantes, y no las fuerzas militares españolas, quienes defendieron la colonia. Los criollos particularmente probaron el poder, se dieron cuenta de su fuerza y adquirieron un nuevo sentido de identidad, incluso el de la nacionalidad. Así, la debilidad de España en América llevó a los criollos a la política (LYNCH, 1991, p. 20).

Em termos demográficos, segundo Humboldt (1949) habitavam as colônias espanholas no ano de 1800 aproximadamente 17 milhões de pessoas, das quais apenas 3,2 milhões eram caucasianos de origem europeia, e destes, apenas 150.000 haviam efetivamente nascidos no outro lado do Atlântico. Tal discrepância numérica, havia de levar, como levou, a disputas políticas de cunho econômico entre tais populações. É de se registrar que os dados demográficos da época carecem de confiabilidade, apresentando sempre números aproximados, a Tabela 1 traz uma distribuição aproximada segundo a bibliografia existente. É de se notar que a população total da América Latina no início do século XVIII era

consideravelmente menor do que quando do início da invasão ibérica. As populações nativas foram, por certo, objeto de um dos maiores genocídios da história, calcula-se que no México pré-colombiano havia uma população entre os 30 e 37 milhões de habitantes. Estima-se uma quantidade idêntica de índios na região andina, a América Central contava com 10 ou 13 milhões de habitantes. Os índios das Américas somavam entre 70 e 90 milhões de pessoas no início do século XVI, quando em meados do século XVIII haviam sido reduzidos a um total de 3,5 milhões de pessoas (GALEANO, 2008). A mortalidade se deu pelos mais variados meios, nas primeiras décadas através dos conflitos pela invasão territorial e pela introdução de uma série de doenças para as quais os nativos não possuíam anticorpos ou tratamento conhecido, e, nos momentos seguintes, pelas condições de trabalho precárias aos quais foram submetidos, na maioria dos casos coercitivamente.

As elites econômicas locais eram formadas, em sua maioria, pelos chamados *criollos*, que eram os brancos descendentes de europeus ou pardos nascidos nas colônias e sem títulos de nobreza hereditários ou origens em famílias importantes da Espanha. As massas populares eram formadas pelas populações indígenas nativas de cada região das colônias, por negros trazidos na condição de escravos e pardos (oriundos da miscigenação entre *criollos*, índios, negros e entre os descendentes destes) despossuídos de riquezas materiais. Dentre os esforços arrecadatários para as guerras, a coroa passou a vender os já mencionados títulos de *branquitude*, bem como a alforria à escravos. Se por um lado tal ação tinha o poder de encher os cofres da metrópole, desagradava invariavelmente um grupo específico da população, que não assimilava a ideia de uma classe “inferior” ascender à sua condição, *criollos* passando a condição de espanhóis ou mesmo ostentando um título de nobreza, escravos passando a condição de homens livres, populações pardas aferindo o direito ao estudo formal. A inquietação da parcela europeia e dos brancos americanos que habitavam as colônias era crescente, embora mesmo entre esses dois grupos não houvesse uma coesão social e de interesses econômicos e políticos. Humboldt (1949, p. 116) sintetizou a realidade até então posta: “o europeu mais miserável, sem educação e cultura, se crê superior ao branco nascido na América, ainda que este seja rico”.

Do extrato demográfico das colônias espanholas naquele momento da história percebe-se que reinavam as desconfianças mútuas entre seus diferentes segmentos. Os

criollos – hispano-americanos (brancos ou pardos) que eram quem detinham o controle das principais atividades econômicas das colônias, nem sempre se alinhavam com os interesses dos europeus, ligados principalmente à coroa e priorizando a Espanha em detrimento da América. Igualmente nas camadas populares a coesão era inexistente. A partir da virada do século XVIII para o século XIX, os *criollos* viriam a ser o grupo que estaria a frente dos processos políticos independentistas, principalmente em decorrência da imposição autoritária e maior controle da coroa em relação as reformas levadas a cabo por Calos III e Carlos IV. Os interesses do *criollos*, contudo, geralmente não se alinhavam com os das camadas populares, visto que estes formavam a mão de obra barata ou mesmo escravizada que eram a base das atividades econômicas de propriedade dos primeiros, logo seus interesses políticos eram igualmente divergentes.

Tabela 1 – População e grupos étnicos da América próximo ao ano de 1800

(Quantidade em milhares para os totais e percentuais para os grupos étnicos)

Região	Total	Brancos	Índios	Mestiços e mulatos	Negros livres	Negros escravos
América Espanhola	12.000 a 17.000					
México	4.830	21%	52%	25%	0.3%	0.1%
Cuba	270	56%			24%	24%
Venezuela	900	25%	11%	50%	11%	11%
Peru	1.100	11.6%	58.2%	23%	4%	4%
Antilhas Francesas	750					
Haiti	590	7.6%			5.3%	86.9%
Antilhas Inglesas	800					
Jamaica	340	4.4%			10.2%	88.2%
Brasil	2.000	28%	5.7		27.8%	38.1%

Fontes: HUMBOLDT, 1941; POZO, 2009. Elaborado pelo autor.

Obs. Por terem sido utilizadas duas diferentes fontes, que não abrangem todos os períodos mencionados nas tabelas, os percentuais totais podem ser diferentes de 100%.

As principais revoltas contra à Espanha que ocorreram no decorrer do século XVIII deixaram evidente essa situação. Paraguai (1735), Venezuela (1749-1752), Nova Granada (atual Colômbia, 1781) e principalmente Peru (1780-1782) conformam os momentos em que a ordem monárquica foi diretamente contestada, não ainda sob a bandeira do independentismo ou república, mas sim nas questões econômicas e de relações de trabalho.

Os três primeiros movimentos foram de iniciativa prioritária dos *criollos*, contra ações que viam prejudiciais aos seus interesses comerciais tomada por Madri. Em que pese tenham tido o apoio das camadas populares, ao final dos movimentos os *criollos* preferiam um entendimento pacífico com os europeus, encontrando um meio termo entre suas aspirações e as ordens reais do que a eclosão de uma revolução popular, temiam mais a revolta do povo pobre contra os ricos do que a coroa os controlando. Não almejavam os *criollos* mudanças realmente estruturais nas relações sociais, e sim, que seus interesses enquanto parte do bloco dominante fossem minimamente considerados por quem exercia o poder político e militar, a coroa.

A primeira revolta relevante que teve base e direção popular e não nas elites econômicas se desenvolve no Peru, entre 1780 e 1782, liderada por José Gabriel Condorcanqui, conhecido como Tupac Amaru. Um movimento que iniciou na forma pacífica através de reclames por justiça e que dada a intransigência espanhola muito rapidamente se tornou uma verdadeira revolta popular, agregando a maior parte das camadas pobres das populações do Peru contra a administração colonial (BETHELL, 2009).

Tupac Amaru, um cacique conhecido e com uma extensa família por diversas localidades da região, conseguiu agregar ao seu entorno não apenas os indígenas, mas também negros e despossuídos em geral. Fez ainda um chamamento aos *criollos* para que se juntassem ao movimento, destruindo os europeus, em busca da unidade e amparo de todos os *criollos*, mestiços, zambos e índios, para encontrarem a paz por serem todos compatriotas, nascidos em terras americanas, e terem sido todos vítimas das opressões e tiranias dos europeus (LEWIN, 1957).

Cacique mestiço, Amaru era descendente direto dos imperadores incas, encabeçou o movimento messiânico e revolucionário de maior envergadura até então contra o domínio espanhol. A grande rebelião estourou na província de Tinta, província esta que estava ficando despovoada por causa do serviço obrigatório nos socavões de prata da montanha. Tupac Amaru decretou a liberdade dos escravos, aboliu todos os impostos e o repartimento de mão-de-obra indígena em todas as suas formas. Os indígenas se juntavam, aos milhares, às forças do “pai de todos os pobres e de todos os miseráveis e desvalidos”. À frente de seus guerrilheiros, o caudilho lançou-se sobre Cuzco (GALEANO, 2008).

Tal momento novamente reprisou o que já havia decorrido em outras colônias espanholas na América, os *criollos*, enquanto classe tinham muito mais interesses em comuns com os espanhóis do que com as camadas populares das coloniais, e dado os objetivos de igualdade social defendidos por Tupac Amaru se perfilaram ao lado da coroa no conflito, que ao final resultou na morte do seu líder e deixou um saldo de aproximadamente 100.000 falecidos. As divergências dos hispano-americanos com a metrópole eram de caráter pragmático, de ações táticas e não ideológicas e estratégicas, e por isso, nos momentos de tensão ou convulsão social acabariam por optar por um entendimento junto à coroa e a manutenção do *status quo*. Mesmo entre os indígenas não houve uma coesão total, muitos caciques e grupos preferiram não se somar a revolta liderada por Tupac Amaru, optando por perfilar ao lado das elites.

Politicamente analisando, as intenções de Tupac Amaru eram inicialmente imprecisas, pois, ao longo da maior parte de sua duração se declarava fiel ao rei da Espanha, somente na etapa final, já prestes a ser derrotado, Tupac Amaru se auto proclamou rei, adotando no nome de José I (POZO, 2009, p. 20).

Da revolta no Peru, que embora não declarasse explicitamente a necessidade da independência, que se apresentou somente como um último ato de guerra, ficou claro um sentimento de nacionalismo, dos nascidos na América contra os nascidos na Europa, da “gente nacional” e “gente peruana” – termos utilizados por Tupac Amaru (Lewin, 1957) ao longo do conflito em seus chamamentos.

No início do século XIX, com a independência do Haiti (1804)²⁰ e a consolidação dos Estados Unidos da América enquanto nação (cuja independência se deu em 1776), o ideário da autonomia começa a se espalhar por certos grupos populacionais, em especial nas colônias no entorno do mar do Caribe. Comerciantes estadunidenses – interessados por certo em acessar os mercados das ainda colônias espanholas, começam a distribuir versões em espanhol da constituição dos Estados Unidos da América, bem como a propagar os ideais republicanos e de independência. Na Venezuela há uma boa penetração de tais ideias, inclusive à um personagem que será fundamental anos depois, Simon Bolívar. Além de Bolívar, outras futuras lideranças nos processos de autonomia tomaram o conhecimento dos ideais liberais e republicanos nesse período, como Miranda, O'Higgins, e José Bonifácio (na América portuguesa).

De uma forma geral em relação à América espanhola, nos últimos anos do século XVIII as elites locais, embora ainda cultural e historicamente ligadas à metrópole, economicamente já se viam desvinculados desta, tendo seus interesses e objetivos centrados na localidade em que se inseriam, e, por este fator acabariam por serem a resistência aos desejos de centralização e maior subordinação à Coroa. Como essas elites eram também antagônicas entre si, dependendo da sua região, estavam dadas as condições para a futura fragmentação territorial.

Aliado ao fator local, na Europa Napoleão avançou sobre toda a península Ibérica²¹, levando a fuga da família real portuguesa para América e ao cárcere de boa parte da família real espanhola. As colônias espanholas se viram então em uma situação inédita: a quem deveriam responder, ao rei invasor José Bonaparte I? Ao rei deposto por forças estrangeiras Fernando VII? À princesa Carlota (irmã, de Fernando VII, exilada no Brasil com o restante da

²⁰ A independência do Haiti é um caso a parte em toda a América, pois, foi a única nação onde a população negra se sublevou e tomou o poder, promovendo a abolição da escravidão. Tal situação levou pavor às elites econômicas *criollas* da região, temerosas em terem o mesmo destino que seus congêneres haitianos, fator que contribuiu para que via de regra tais grupos buscassem uma aliança tática com a coroa e retardasse os movimentos republicanos.

²¹ Entre 1807-1808 Napoleão decide subjugar totalmente a autonomia espanhola. Em março de 1808 Carlos IV abdica em favor de seu filho Fernando VII. Os franceses ocupam Madri e a família real espanhola é obrigada a abdicar, se proclamando José Bonaparte I (irmão de Napoleão) rei da Espanha.

família real portuguesa)? Ou à Junta Central de Sevilha, que havia elevado à América a categoria de reino unido e desde a Espanha lutava contra a invasão?

Estava colocado, pois, o cenário para o desenvolvimento dos movimentos independentistas na América. A Espanha do quarto inicial do século XIX era uma nação conturbada, com a disputa de poder entre José Bonaparte I e Fernando VII. Instalaram-se na América espanhola, a exemplo da Espanha, juntas governativas. Estas repeliram emissários do rei imposto pela França e manifestaram seu apoio a Fernando VII. As elites econômicas das colônias americanas começam a manifestar os desejos dos secessionistas. Os movimentos de separação adquirem expressão e alastram-se. Em Buenos Aires em 25 de maio de 1810, uma junta insurrecional depôs o vice-rei Cisneros. O Chile seguiu, logo após, esse exemplo. Caracas proclamou sua independência em 5 de julho de 1811. A América espanhola, enfim, ficou toda envolvida na luta pela emancipação, fruto, dentro múltiplos outros fatores, do isolamento causado pela situação na Metrópole. (RIBEIRO JÚNIOR, 1984).

A Espanha, apesar dos problemas econômicos e políticos que vivenciava na época, era uma nação com grande território (para o padrão europeu), grande população e posição espacial privilegiada – fácil acesso ao oceano Atlântico, ao Mar Mediterrâneo em direção à Ásia e fazendo vizinhança com a direção centro-norte do continente, Portugal, por sua vez, não dispunha de tais características.

Com um dos menores territórios das nações europeias, população reduzida e atividades manufatureiras modestas, Portugal se postulava como uma potência mundial por consequência direta das suas conquistas marítimas e a posse de diversas colônias espalhadas pela Ásia, África, e, por fim a grande colônia americana denominada Brasil.

Na virada do século XVIII para XIX Portugal empreendeu, tal como a Espanha, um processo de reforma do Estado, visando adequá-lo à conjuntura política e econômica pela qual atravessava o mundo de então. As medidas visavam, no campo político a manutenção da monarquia absolutista e na esfera econômica, modernizar a estrutura portuguesa para a revolução industrial que avançava e se consolidava, aumentar a produtividade de suas atividades agrícolas e tornar o país menos dependente do Reino Unido. Trata-se de uma reforma burguesa realizada pela própria coroa, no intuito da manutenção do poder político e

econômico. Por certo, tais medidas teriam que ter abrangência sob as colônias, em especial sobre a principal delas, o Brasil (LYNCH, 1991).

Especificamente em relação à colônia brasileira, as reformas significaram maior centralização da administração, com a unificação dos Estados do Grão-Pará e Maranhão ao Estado do Brasil, a transferência da capital do vice-reinado de Salvador para o Rio de Janeiro e o melhoramento e maior fiscalização dos procedimentos de cobranças de tributos. No campo econômico houve ainda a abolição de certos monopólios do Estado e o incentivo a produção visando o mercado externo, medida pela qual a coroa esperava equalizar sua balança comercial, considerando que as importações de produtos manufaturados e industrializados, em especial do Reino Unido, eram crescentes ano após ano.

O espaço físico onde decorreu a formação sócio espacial da colônia denominada Brasil, é caracterizado por uma grande faixa de terras que se estende de norte a sul e de leste a oeste no subcontinente americano do sul, sem que existam entre eles compartimentos estanques, a exemplo do que decorria na América espanhola. O relevo em nenhum ponto atinge altitudes superiores a 3.000 metros, sendo que apenas 3% do território ultrapassa a altitude de 900 metros, considerando o total de terras, 3/8 são planícies com até 200 metros e 5/8 planaltos de média altitude (PEREIRA, 1998). A rede hidrográfica e a própria encosta de mata Atlântica, que num primeiro momento foram obstáculos à ocupação interiorana, posteriormente seriam aliados da mesma, seja pela navegabilidade dos rios ou pelos ricos recursos naturais presentes nos biomas costeiros. Com tais características físicas Portugal empreendeu a ocupação dos territórios.

O Brasil, distinto em termos da geografia física das demais regiões da América Latina, possibilitou a introdução das atividades econômicas de forma e processos diferentes. Assim, partindo do existente comunismo primitivo que, em muitos pontos raiava com o anecúmeno, foi ascendendo a relações de produção sociais cada vez mais avançadas (segundo a visão europeia), passando pelo escravismo, o feudalismo, chegando ao capitalismo comercial e industrial já na virada do século XIX para XX (RANGEL, 1993).

Fazendo um resgate breve, os primeiros anos da colonização portuguesa na América diferiram dos processos empreendidos pela Espanha, em especial por dois fatores, o primeiro demográfico. A população nativa brasileira era relativamente rarefeita e composta por

numerosos diferentes grupos étnicos, que, por possuírem organização social diversa das populações nativas da parte ocupada pela Espanha, levariam os portugueses a introduzir tão logo que possível a mão de obra escrava para a ocupação do território. Reflexo das relações sociais menos complexas das populações nativas brasileiras, os portugueses não tiveram a mesma facilidade que os espanhóis para encontrar e saquear prata e ouro, diferindo aqui o segundo fator importante: os portugueses tiveram que encontrar os metais preciosos por sua própria conta, ação essa que levaria muitos anos até que se firmasse o chamado “Ciclo do Ouro” na região em torno do atual estado de Minas Gerais.

Como consequência dessa característica demográfica e da introdução da mão de obra escrava, nasceria desde os primeiros anos da colonização um sistema dual na economia brasileira, que era, na sua relação com a metrópole feudal, havendo uma relação de suserania e vassalagem entre estes e a coroa, sem, contudo, decorrer a relação clássica vassalo – donatário, já que a mão de obra empregada era eminentemente escrava, em uma clara diferenciação de como se organizam as forças produtivas em relação ao continente europeu, este viria a se conformar como o polo interno do que se consolidaria ao final do século XVIII como primeira dualidade brasileira segundo a conceitualização de Rangel.

A situação econômica do Brasil ao longo do século XVIII foi instável, enquanto na primeira metade do século a produção açucareira²² do nordeste e a mineração da região central garantiram amplo crescimento, a partir do terceiro quarto de século, com o declínio da mineração e a crescente concorrência açucareira de outras regiões tropicais do mundo, ocorreu forte perda de mercados. Nas últimas décadas do século, contudo, há uma retomada das atividades agrícolas, em especial nas regiões litorâneas que levam a um novo período de crescimento econômico, não apenas do açúcar, mas de outras culturas como o algodão e o fumo.

²² Pela sua importância econômica para o Brasil colonial, o comércio do açúcar merece um registro a parte. Desde o início sua comercialização se deu sob o interesse holandês, que refinavam e redistribuíam o produto final. Quando da expulsão dos holandeses do nordeste brasileiro, no final do século XVII, estes levam sua tecnologia produtiva para as Antilhas, de onde passam a concorrer diretamente com a produção brasileira, além de ainda controlarem grande parte do refino, como consequência há uma baixa persistente no valor do produto (FURTADO, 2005).

O período do Ciclo do Ouro marcou a história do Brasil, e em termos de organização do espaço, possibilitou a criação de vias de ligação entre o centro-sul e o nordeste não mais apenas pelo litoral, como havia sido desde o início, mas também pelo interior, em especial em direção à São Paulo e ao porto do Rio de Janeiro. Várias outras atividades de comércio e serviços também surgiram ou se ampliaram na esteira da riqueza rápida que a mineração gerava. Na esfera geopolítica, o ouro levou a aproximação, ou em uma análise mais apurada, a submissão, da coroa portuguesa ao Reino Unido e o acordo de Methuen, em 1703, foi o primeiro de uma série de acordos comerciais entre os dois países. Como efeito prático Portugal conseguiu a abertura do mercado britânico para seus vinhos, cedendo os mercados coloniais às manufaturas da nascente indústria deste último, isso na prática significou que nas relações comerciais, o ouro brasileiro ia que diretamente para o Reino Unido em um crescente processo de acumulação.

Ao longo do século XVIII, a produção brasileira de ouro superou o volume total do que a Espanha havia extraído de suas colônias durante os dois séculos anteriores. O Brasil passou, dos 300 mil habitantes em 1700 para 3,3 milhões ao final do mesmo século, para além do aumento demográfico, mudou o cenário político local, Salvador deixava de ser a capital e principal centro econômico, cedendo lugar ao Rio de Janeiro, cujo porto fora utilizado para o envio dos minérios (BETHELL, 2009).

O auge do período do ouro dá-se sob o abrigo do já mencionado Tratado de Methuen. Dado o desnível de desenvolvimento industrial já então existente, a medida implicava uma condenação à ruína para as manufaturas locais. Não era com vinho que se pagavam os tecidos ingleses, mas com ouro, com o ouro do Brasil, e neste processo ficariam paráliticos os teares de Portugal. Portugal não se limitou a matar o embrião de sua própria indústria, mas também, de passagem, aniquilou os germes de qualquer tipo de desenvolvimento manufatureiro no Brasil. O ouro de Minas Gerais só passava de trânsito por Portugal. A metrópole converteu-se em simples intermediária. O reino proibiu o funcionamento de refinarias de açúcar em 1715; em 1729, declarou como crime a abertura de novas vias de comunicação na região mineira; em 1785, determinou o incêndio aos teares fiadores brasileiros. O Reino Unido se estruturou em uma política infalível, sob o seu ponto de vista, utilizava o ouro do Brasil para pagar importações essenciais de outros países e pôde

concentrar inversões no setor manufatureiro. Rápidas e eficazes inovações tecnológicas puderam ser aplicadas graças a esta gentileza histórica de Portugal (GALEANO, 2008; FURTADO, 2007).

O crescimento das exportações agrícolas brasileiras, tanto em quantidade quanto em preço, durante o último trimestre do século XVIII, e de forma mais dramática desde meados da década de 1790, foi a principal causa da aparente prosperidade de Portugal no início do século XIX. O comércio de Portugal com o resto do mundo gerou superávits durante todo o período de 1791-1807, com exceção de dois anos, e ainda mais notavelmente, seu comércio com a Inglaterra estava em superávit desde 1798. Os produtos brasileiros, principalmente açúcar, representavam 80% das importações das colônias portuguesas para a metrópole e 60% das exportações e reexportações de Portugal para os demais países. Já em 1779, Martinho de Melo e Castro reconheceu que “sem Brasil Portugal é uma potência insignificante”. Vinte e cinco anos depois, a dependência de Portugal em relação aos recursos do Brasil era ainda maior (BETHELL, 2009, p. 191-192).

Para além da dependência econômica de Portugal em relação à sua colônia brasileira, havia outros dois importantes fatores agravantes na inusitada relação. No campo econômico, o fornecimento de manufaturas e produtos industrializados ao Brasil não tinha como origem o mercado português, e sim o inglês, fosse pelos meios institucionais estabelecidos ou através do contrabando e pirataria; no campo social e demográfico, a população brasileira (excluindo os ameríndios) já havia igualado à portuguesa, e por motivos de ordem econômica e mesmo espacial logo haveria de ultrapassar a da metrópole, se é que já não o havia, considerando que os dados da época carecem, e muito, de confiabilidade. Em tal conjuntura local, aliado ao momento de expansão das ideias liberais burguesas no continente europeu, tratava-se de uma questão de tempo para que propostas autonomistas ganhassem corpo junto a parcelas da população brasileira.

Contudo, diferente do que se processava no mesmo período nas colônias espanholas na América, a elite econômica brasileira era extremamente alinhada e aliada aos interesses da coroa. As causas de tal convergência eram muitas, a monarquia portuguesa concedia aos brasileiros de primeira ou segunda geração com vínculos à Portugal uma série de benefícios

que não se reproduziam nas colônias espanholas. Integravam as administrações locais, tinham, ainda que parcialmente, suas demandas econômicas consideradas por parte da coroa e seus filhos frequentavam as mesmas universidades que elite portuguesa, uma vez que no Brasil não havia tais instituições e estes eram enviados a Portugal para estudar, gerando os laços de classe desde o início da vida adulta.

O componente demográfico também era um fator de convergência entre a elite brasileira e Portugal, possuindo o Brasil uma grande população de escravos negros, que facilmente conformavam a maioria da população local, o medo de uma revolta popular nos moldes do Haiti impunha a aceitação da elite local da presença da coroa e sua capacidade de manutenção do *status quo*. Reflexo de tal situação, no período pré independência foram poucos os levantes sociais contra a monarquia, com destaque para os movimentos que ficaram conhecidos como a Inconfidência Mineira (1789) e Conjuração da Bahia (ou Revolta dos Alfaiates – 1798). Enquanto o primeiro movimento tinha um perfil liberal burguês, tentando reproduzir no Brasil o ocorrido nos Estados Unidos da América, no segundo houve uma efetiva participação popular, que demandava, entre outros elementos, a independência política e o fim da escravatura. Ambos os movimentos foram derrotados pelas forças portuguesas, com o apoio das parcelas da elite brasileira (GALEANO, 2008).

Em termos de ocupação do espaço, o Brasil da virada do século XVIII para o século XIX já possuía algumas das atuais características. Havia uma distribuição irregular dos contingentes demográficos e atividades econômicas. Uma das consequências positivas do período de auge da exploração de minérios, foi a instalação de muitas novas vias de interligação terrestres não apenas pelo litoral, como havia se dado desde o início da ocupação, mas também pelo interior, permitindo o avanço da metropolização para as áreas mais interioranas do território.

No aspecto econômico, as administrações portuguesas souberam realizar concessões pontuais às elites locais, impedindo que se conformasse um bloco de interesse comum entre estas e as camadas populares, novamente diferenciado do ocorrido nas colônias espanholas da América. Outro fator preponderante para a manutenção da ordem monárquica no Brasil foi o não envolvimento de Portugal em um conjunto de conflitos armados na Europa, diferentemente do ocorrido com a Espanha conforme descrito anteriormente.

Embora Portugal tenha tentado de todas as formas se manter neutro nas Guerras Napoleônicas, após a invasão à Espanha ficou evidente que a monarquia lusitana haveria de se posicionar claramente por um dos lados. Anos antes a coroa portuguesa já considerava a ideia de se refugiar no Brasil na eventualidade de invasão francesa. Dom Rodrigo de Sousa Coutinho, influente diplomata da corte e ministro de várias pastas, já havia alertado ao príncipe regente Dom João VI que este podia e devia, como último recurso à uma iminente invasão francesa, abandonar Portugal em direção ao Brasil e estabelecer um grande e poderoso império na América do Sul, afinal, Portugal não era nem a melhor parte nem a mais essencial da monarquia (SILVA, 2002).

Diante do ultimato da França, em 1807, para que fechasse seus portos à navios ingleses, passou a ser eminente que Portugal se posicionasse. O processo histórico que tem como consequência a mudança de toda a corte portuguesa para o Brasil já foi extensamente pesquisado e não é o objetivo aqui, contudo, é digno o registro de que Dom João VI optou pela fuga da Europa, sob o temor de perder a colônia americana para os ingleses e de ao permanecer em Portugal, se transformar em um mero preposto dos franceses, no melhor cenário, ou, se tornar preso político ou ser morto no mais catastrófico.

A mudança de toda a corte portuguesa para Brasil teve dois efeitos imediatos no processo geopolítico. Por um lado, com a presença do próprio poder real em terras americanas, evitou que se reproduzisse o vácuo de poder que experimentava a Espanha e suas colônias, impedido movimentos autonomistas e republicanos de se expandirem como o fizeram nos territórios vizinhos. Por outro lado, propiciou as condições econômicas, políticas e sociais para que a sociedade brasileira não aceitasse mais o retorno futuro a condição de mera colônia.

1.2 O ESPAÇO SUL-AMERICANO NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XIX – INDEPENDÊNCIAS, O REPUBLICANISMO E AS DIVISÕES DAS ANTIGAS COLONIAS ESPANHOLAS

Da análise dos processos políticos, sociais e econômicos que levariam às independências políticas da América do Sul e a fragmentação do território colonizado pela Espanha, é necessária a compreensão adequada do espaço geográfico de onde decorreram tais ações.

Na Europa, espacialmente longe da América, a crise da monarquia espanhola, desta feita em virtude da invasão francesa e coroação do rei invasor José Bonaparte I, levou ao vácuo hierárquico-administrativo às colônias americanas, conforme descrito no subcapítulo anterior. Para além da questão da invasão francesa, antes de tal já estava evidente o enfraquecimento do pacto colonial, uma vez que a Espanha não dispunha das condições materiais para atender a parcela “europeizada” da população de suas colônias com as manufaturas necessárias, uma vez e que as proibições da metrópole dificultavam ou mesmo impediam a produção local, ainda que houvesse as condições técnicas e materiais para tal. Tal situação levaria gradativamente a abrir seu mercado – ainda que indiretamente, ao Reino Unido.

A independência, ainda que se desse em caráter não explícito, restringindo-se a questões de administração local, foi alternativa inicialmente encontrada pelas elites da América em busca de alguma estabilidade enquanto perdurasse tal situação. Em maneira geral havia uma aversão aos franceses em especial por parte dos hispano-americanos *criollos*, enquanto parte dos espanhóis considerou reconhecer José I na expectativa de vitória francesa no conflito que se desenvolvia na Europa.

A França, atenta que o controle das colônias seria um processo de aceitação política difícil, se é que possível, aliado ao poderio militar naval do Reino Unido na região, passou a discretamente estimular processos independentistas, objetivando fragilizar a resistência espanhola.

“O movimento autonomista na América espanhola se irradiou por três pólos: Caracas, Buenos Aires e México. Os dois primeiros eram regiões que haviam conhecido rápido desenvolvimento no século XVIII, em grande parte reflexo do debilitamento do poder naval espanhol e da penetração dos interesses ingleses. A independência, nessas regiões, deveria permitir a ascensão de uma burguesia

mercantil, de ideias liberais, progressistas, no sentido *européizante*, mas igualmente prisioneira da ideologia do *laissez-faire*” (FURTADO, 2007, p. 76-77).

As colônias do Rio da Prata (que hoje conformam parte ou integralidade dos territórios de Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai), já haviam rechaçado uma invasão inglesa poucos anos antes e novamente se postavam contra um novo dominador. Consideraram a opção de reconhecer provisoriamente a princesa Carlota, ideia rejeitada pela elite dos *criollos*, temerosos que a mesma passasse a agir mais em consonância com os objetivos e prioridades portuguesas do que com os da colônia. O perfil absolutista da mesma, que contrastava com o liberalismo (econômico) de Buenos Aires foi outro fator decisivo para o abandono nessa opção, os comerciantes portenhos desejavam, inicialmente, a liberdade para negociar em seus termos (BUSHNELL, 1991).

O reconhecimento da autoridade da Junta Central de Sevilha acabou por se tornar a forma menos traumática para a região do Prata. Em tal formato, permanecia - ao menos em teoria, intacta a lealdade para Fernando VII ao mesmo tempo em que pouco alterava a ordem econômica, já que a administração local permaneceria sob a influência e controle das elites locais, espanholas e *criollas* e a Junta Central de Sevilha, preocupada com a luta contra Napoleão pouco poder de interferência direta teria na região. Buenos Aires e Montevideo foram então as pioneiras na formação de juntas de administração locais nas colônias, entre 1808 e 1809, supostamente respondendo à Sevilha, mas na prática já um arremedo de independência administrativa.

O avanço das forças francesas na Espanha levou ao dismantelamento da Junta Central de Sevilha, cujos remanescentes se refugiam em Cadiz e formaram um Conselho de Regência em 1810. Em maio desse mesmo ano há um levante na região do Prata contra o então vice-rei Cisneros, que é derrubado do poder local, que fica à cargo de uma junta controlada por *criollos* e diferentes grupos de profissionais liberais, dirigida sob a presidência do comerciante Cornélio Saavedra. A junta local de Buenos Aires jura lealdade à Fernando VII, mas não reconhece a autoridade do Conselho de Regência, em mais um claro movimento de autonomia não radical (BUSHNELL, 1991).

O movimento de Buenos Aires, embora com forte adesão das elites locais e profissionais liberais, não é um movimento de participação popular, que, embora tenha aceitado passivamente e reconhecia os feitos das milícias *criollas* desde a invasão britânica de 1806, não o suportava na integralidade ou não estava organizada enquanto classe. Havia também uma clara divisão entre Buenos Aires e as demais regiões do Vice-Reino do Plata, sendo que Montevideo, Paraguai e Alto Peru (Bolívia) permanecem leais ao Conselho de Regência de Cadiz, desconhecendo a autoridade da junta local de Buenos Aires (DONGHI, 1972).

A consolidação do poder da junta local de Buenos Aires foi um processo ardoroso, embora não houvesse à possibilidade de uma oposição direta espanhola. Dentre as ações tomadas, a confirmação da abertura dos portos foi a principal na esfera econômica, permitindo às elites locais (que eram a base política do movimento) a livre negociação dos seus produtos. No campo social houve o reconhecimento de igualdade entre as populações indígenas e descendentes de espanhóis, ação essa que serviu duplamente aos interesses da elite dirigente, enquanto satisfazia uma aspiração das massas populares, serviu para “marginalizar” a minoria branca nascida espanhola que habitava a região, e que, geralmente eram tidos como leais a monarquia e, portanto, inimigos do novo regime. Em abril de 1812, foi proibido o tráfico de escravos, medida que se por um lado desagradou parte das elites locais atendia diretamente à política britânica, naquele momento, o principal sócio comercial da região.

A junta local foi dissolvida em 1811 e substituída por um “Triunvirato” e posteriormente por uma Direção Superior (em 1814). A reticência de parte dos dirigentes locais em declarar a independência e em manter a suposta lealdade à Fernando VII se deu mais pela ligação com o Reino Unido do que por fatores internos. Ao Reino Unido interessava manter a aparência de respeito as colônias espanholas, já que, esta resistia à Napoleão e era sua aliada na Europa. Em que pese a aparência de lealdade a coroa, o processo de independência de fato da antiga colônia avança. Em janeiro de 1813 se forma uma “Assembleia Geral Constituinte”, que passa a funcionar como o primeiro congresso nacional. Esta nomeia ao antigo vice-reino como “Províncias Unidas do Rio da Prata”, criando uma bandeira, uma moeda e um hino, mas não declarando formalmente sua autonomia em relação ao Reino da Espanha. Novas reformas de cunho e organização do Estado e da sociedade são

tomadas: lei do ventre livre (que na prática levaria ao fim da escravidão), proibição da tortura e uma gradual desvinculação do poder político ao poder eclesiástico (BUSHNELL, 1991; POZZO, 2009).

As Províncias Unidas do Rio da Prata tentaram, pois, consolidar seu domínio por todo o antigo território do vice-reino do Prata, sem obter sucesso em tal empreitada. A região do Alto Peru (Bolívia) foi a mais visada, dada sua riqueza mineral e as vantagens econômica que teriam ao se apropriarem de tal. Expedições militares tentaram “libertar” (sob a ótica dos autonomistas) ou “tomar” (sob a ótica dos monárquicos) a área em 1811, 1813 e 1815, falhando em todas as vezes frente ao poderio espanhol e a pouca aceitação entre as massas locais do projeto portenho.

Na região do atual Paraguai igualmente não houve a aceitação do domínio portenho desde a junta local de 1810, sendo que os próprios locais organizaram a sua junta em maio de 1811, independente de Buenos Aires ou Madri, sob a direção de José Gaspar Rodriguez Francia, que governava suportado nas massas pardas, guaranis e parcela da elite *criolla* por meio e métodos altamente centralizadores. Buenos Aires tentou tomar a região através do uso da força, mas os contemporâneos problemas nas regiões de Montevideo e do Alto Peru, fizeram com que o Paraguai não se tornasse uma prioridade, facilitando a vitória de Francia e seus homens. A partir de então o Paraguai não mais retornaria ao domínio espanhol.

A separação do lado oriental do Rio da Prata, atual Uruguai, decorre também nos primeiros anos da década de 1810. Sob a liderança de José Gervasio Artigas, a princípio Montevideo adere e reconhece a autoridade da junta local de Buenos Aires. Porém uma série de fatores se processam para afastar as lideranças do lado oriental da direção política de Buenos Aires. Primeiramente há a ocupação da área do atual Uruguai como centro de resistência espanhol e em seguida a primeira invasão portuguesa na região. Em ambos os casos, Buenos Aires pouco fez para libertar a antiga província, provocando nas elites e massas locais o sentimento de repulsa a ser governado pelo lado ocidental do Prata. Quando da libertação de Montevideo por meios próprios, Buenos Aires tentou se impor militarmente entre 1814 e 1815 para unificar a região, sendo derrotada e retirando-se ao final de 1815 (BETHELL, 2009; GALEANO, 2008).

Das experiências autonomistas do Cone Sul a do atual Uruguai, foi, se não de caráter popular, já que seu líder era um sujeito abastado, a que teve uma preocupação com as massas populares e não apenas com as elites criollas. Em território que se estendia pelo atual Uruguai mais as atuais províncias argentinas de Santa Fé, Corrientes, Entre Ríos, Misiones e Córdoba, Artigas quis lançar as bases econômicas, sociais e políticas de uma Pátria Grande nos limites do antigo vice-reinado do Rio da Prata, e foi o mais importante e lúcido dos chefes federais que combateram o centralismo de Buenos Aires. Lutou contra os espanhóis e portugueses e finalmente suas forças foram trituradas pelo jogo de tenazes do Rio de Janeiro e Buenos Aires, instrumentos do império britânico, e pela oligarquia que, fiel ao seu estilo, traiu-o, tão logo sentiu-se traída, por sua vez, pelo programa de reivindicações sociais que passou a implementar. Entre as iniciativas de Artigas, promoveu-se a expropriação e a repartição das terras dos “maus europeus e piores americanos” emigrados, tomava-se a terra dos inimigos sem qualquer indenização, e aos inimigos pertencia - dado importante - a imensa maioria dos latifúndios. Foi o primeiro programa de reforma agrária da região, que seria desmontando quando de sua queda. As terras eram distribuídas de acordo com o princípio de que “os mais infelizes seriam os mais privilegiados”, aplicando algo próximo ao princípio marxista “de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades” antes mesmo da formulação do socialismo científico (GALEANO, 2008).

O Uruguai, contudo, não teria ainda a paz e independência desejada, uma vez que uma nova invasão portuguesa ocorre em 1816, anexando seu território ao Brasil, em um complexo jogo de interesses entre Brasil, Buenos Aires e Reino Unido. A independência somente viria no final da década de 1820 em um novo conflito entre Argentina, Brasil e Uruguai, quando desta feita o Reino Unido não atuaria decisivamente para impor sua vontade.

Com o reestabelecimento da monarquia espanhola através de Fernando VII em 1814, as Províncias Unidas do Rio da Prata veem-se em um ponto de viragem, ou renunciam ao até então “reconhecimento” que davam ao mesmo e aceitam o retorno das imposições monárquicas em seu território ou se declaram formalmente independentes. A segunda opção foi a tomada e através do Congresso Constituinte de Tucumán, em março de 1816, é declarada a independência.

Em maio de 1816, o congresso de Tucumán elegeu um de seus membros, Juan Martín de Pueyrredón, como Diretor Supremo. Em 1817 o Congresso se instala em Buenos Aires e inicia-se a elaboração de uma constituição, concluída em 1819. Essa primeira estrutura governamental era altamente centralista (havia um poder executivo nacional que nomeia diretamente todos os governadores provinciais) e conservadora - estabeleceu um sufrágio restrito e um parlamento elitizado (BUSHNELL, 1991, p. 99-101).

Do período de Pueyrredón no poder, a principal marca são as campanhas militares lideradas por José de San Martín, que foram fundamentais para a consolidação do atual território da Argentina, e para as independências do Chile, Peru e Alto Peru (este em conjunto com Bolívar). San Martín desembarcou em Buenos Aires em 1812, militar profissional, *criollo*, lutara na Espanha defendendo o rei contra os franceses, mas abraçara a causa independentista. Reorganizou as forças militares portenhas, criou a “Lautaro”²³, que permitiu unir politicamente os partidários da independência, e depois preparou, em Mendoza, o Exército dos Andes, que seria crucial para a libertação do Chile e Peru (POZO, 2009, p. 30). Dentre as expedições de San Martín, a libertação do Chile, auxiliando as forças locais autonomistas foi marcante pela amplitude da luta e contexto militar em que se encontrava aquela região.

Previamente à libertação do Chile pelas forças comandadas por San Martín, a primeira tentativa de autonomia em Santiago se deu na sequência da expansão das juntas governativas locais nos anos 1808 – 1812. Santiago estabelece a sua em 18 de setembro de 1810, de forma similar ao Plata reconhece a autoridade de Fernando VII enquanto rei cativo.

É de se pontuar que o movimento de criação das juntas (Assunção, Buenos Aires, Montevideo, Santiago) foram processos eminentemente de motivação econômica, e não ideológicas no sentido do liberalismo político e republicano burguês. Havia, dentre os locais,

²³ As lojas Lautaro da América do Sul do período da luta independentista tiveram suas raízes na Espanha e na Inglaterra, onde patriotas crioulos sonhavam e planejavam a derrubada do poder colonial espanhol. O nome era o de um chefe indiano dos araucanos do Chile, imortalizado pelo poeta Alonso de Ercilla y Zúñiga. Há um consenso geral entre os historiadores latino-americanos de que as lojas de Lautaro desempenharam um papel significativo na luta pela independência. Ainda se debate se eles eram maçônicos ou se pareciam apenas com os maçons em organização e princípios (Reynolds, 1967).

vozes que já almejam a independência completa em relação à metrópole e a instalação de repúblicas liberais, inspirados principalmente em Rousseau, mas para a maior parte das elites comerciais e agrícolas da região a motivação era meramente financeira, em se manter ou aprofundar a liberdade de comércio livre que foi possível após o envolvimento da Espanha nas guerras napoleônicas. Muitos inclusive defendiam o estabelecimento de monarquias próprias nas antigas colônias, buscando uma conciliação com as linhagens reais europeias.

O principal objetivo territorial das Províncias Unidas do Rio da Prata era libertar a região do Alto Peru (Bolívia), que além de terem uma posição estratégica espacialmente analisando, eram ricas em diversos tipos de minérios. San Martín logo percebeu, através das fracassadas missões anteriores que a melhor forma de tomar a região não se dava subindo o Prata, e sim, vindo a partir do litoral cortando o Peru.

Lima, a capital do vice-reino do Peru, era então o principal reduto monárquico na América do Sul, e a partir de 1814 com a ofensiva de Fernando VII para retomar as colônias, o principal centro militar da coroa na região. A estratégia estabelecida por San Martín foi a de libertar o Chile, seguir para o Peru e dali avançar para o Alto Peru.

Em 1817 a experiência autonomista chilena, baseada na junta local de 1810 e posteriormente na *Pátria Vieja* havia praticamente sido destruída pelas forças espanholas. Os primeiros anos de independência de fato do Chile foram marcados por algumas “reformas” paradoxais, a lei do ventre livre - em uma região onde praticamente não havia escravidão e a criação da imprensa – que beneficiava uma minúscula parcela da população que era alfabetizada, são exemplos. De maneira geral, o período da junta serviu aos propósitos econômicos de abertura dos portos atendendo às elites locais (BETHELL, 1991).

A derrocada da semi-independência chilena se deu tanto por fatores internos: os golpes e contragolpes dos grupos liderados por José Miguel Carrera contra Bernardo O’Higgins, que colocaram a província em uma situação de guerra civil, facilitando o fator externo – a chegada do vice-rei Abascal, do Peru, retomando toda a região para a Espanha ao final do ano de 1814. Carrera e O’Higgins se refugiam então na região de Mendonza, atual território da Argentina.

Em 12 de fevereiro de 1817 San Martín e seu exército formado por mais de 3.500 homens avança em direção à Santiago, tendo como um dos expoentes na batalha O’Higgins.

Sem muita dificuldade a cidade é tomada e uma Assembleia elege O'Higgins a liderança do país. As batalhas pelo interior do Chile se estendem até início de 1820, mas desde 1818 a maior parte do território já estava sob controle dos republicanos, tendo sido a independência declarada formalmente em fevereiro deste ano. O'Higgins permaneceria no poder até 1823, sendo que nesse período procedeu algumas reformas de caráter econômico e institucionalizou o jovem país em um sistema bicameral, com câmara e senado e separação dos poderes. O posterior avanço das tropas de San Martín foi possível graças aos esforços do Chile então livre, que providenciam as estruturas logísticas e mais homens para se incorporar na expedição que avançaria em direção à Lima a partir de 1820 (BETHELL, 1991; DONGHI, 1991).

O Peru e Lima em especial eram o principal reduto efetivamente leal a monarquia espanhola nas duas primeiras décadas do século XIX. A partir de Lima que foi possível conter movimentos independentistas no Alto Peru, Chile e Quito, além dos dentro da própria província.

Ao longo desse período o principal personagem foi o então vice-rei Abascal, que liderava um exército que dentre regulares e milicianos contava com aproximadamente 70.000 na época (Bushnell, 1991). Dentro do marco da constituição liberal espanhola de 1812, Lima chegou a influenciar nos destinos da metrópole, elegendo representantes para o Conselho de Regência de Cadiz. Nessa conjuntura, a elite econômica local se beneficiou e foi aliada dos prepostos da coroa na manutenção do status quo.

Referente a constituição espanhola de 1812 são necessárias algumas considerações. O vice-rei Abascal jamais foi um partidário da monarquia constitucional instalada a partir de Cadiz, tendo muito contrariamente aplicado parcialmente seus ditames na colônia. As alterações de ordem política e sociais previstas em tal carta eram demasiadamente progressistas na visão de Abascal, e em menor medida para a elite *criolla* local (como a liberdade e direitos dos indígenas). Pozo (2009) elenca que dentre as principais medidas que a monarquia constitucional adota em 1812 estavam o fim da Inquisição, o direito ao voto a todos os homens livres não negros (inclusive índios), a eleição de dirigentes próprios em cidades com mais de 1.000 habitantes, a imprensa livre e a representação das colônias no

congresso espanhol em equivalência aos espanhóis. No entanto, tais medidas durariam pouco mais de dois anos.

A configuração de poder local e na Espanha começa a se alterar a partir do efetivo retorno de Fernando VII ao trono, que desconsidera a constituição liberal e impõe novamente um regime absolutista. Abascal prontamente assume tais ordens na colônia, o que leva ao desagrado das elites econômicas e profissionais liberais (que à exceção dos direitos indígenas eram beneficiados pela liberalidade constitucional), que para além da questão do comércio se veem prejudicados com as constantes taxas para financiar os custos militares em manter a ordem na América do Sul.

Como agravante econômico, a independência do Chile privou o Peru de comercializar quaisquer tipos de mercadorias com este, gerando inclusive problemas de abastecimento relacionado ao trigo, que era quase que exclusivamente oriundo do vizinho ao sul. Em 1816 Abascal retorna a Espanha e um novo vice-rei foi nomeado - Joaquín de La Pezuela, posteriormente quando da chegada de San Martín e do avanço de seus homens Pezuela é deposto por seus próprios e nomeado José de La Serna, que seria o último vice-rei do Peru (LYNH, 1991).

Ao final de 1820 San Martín atraca em Pisco liderando uma frente de 4.500 homens para libertar o Peru. Na Espanha, no mesmo período decorre a Revolução de Cadiz, que impõe novamente uma constituição liberal e reduz os poderes da coroa. Era sabido que o novo governo buscava um entendimento para o conflito das colônias e que, pouco provavelmente enviaria militares da Espanha para auxiliar em eventuais conflitos. Dessa forma, o avanço de San Martín se deu de forma relativamente lenta e pacífica, evitando a luta direta quando possível. Lima foi entregue pelos representantes da coroa sem luta e em 28 de julho de 1821 é declarada a independência. Na ausência de uma liderança local que assumisse o poder, San Martín provisoriamente se incumbiu de tal tarefa, levando a cargo as mudanças que já haviam se processado na Argentine e Chile, criação das estruturas institucionais do Estado, portos abertos às nações amigas, lei do ventre livre, entre outras medidas de caráter economicamente liberais (BETHELL, 2009; DONGHI, 1991).

San Martín intentava ainda avançar para a região do Alto do Peru, conforme seu plano original de manter tal território sob domínio de Buenos Aires, porém o avanço de

Bolívar vindo da direção norte levou à uma conferência entre ambos (em 1822), resultando do acordo para que Grande Colômbia ficasse a cargo da libertação do último reduto fiel à Espanha na América.

Simon Bolívar, que se encontrou com San Martín no território do atual Equador em 1822, havia iniciado sua jornada independentista mais de uma década antes, a partir do atual território da atual Venezuela, então integrante do vice-reino de Nova Granada, que ao final dos processos autonomistas resultaria dividido no que hoje se aproximam de Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela.

A Venezuela foi, pois, o palco dos primeiros movimentos que buscavam a independência em relação a Espanha. São múltiplos os fatores para tal: é a região da América do Sul mais próxima da Europa, facilitando a comunicação e recebendo influência dos pensamentos liberais e burgueses que se desenvolviam naquele continente; igualmente é o território mais próximo do Caribe, onde havia acabado por decorrer o processo independentista do Haiti e poucos anos antes dos Estados Unidos da América; por sua posição espacial e portos de fácil acesso para o Atlântico e para dentro do Mar do Caribe era também influenciada e se relacionava, ainda que timidamente, com outras nações europeias que por ali navegavam e detinham territórios: Reino Unido, Países Baixos, França além dos próprios Estados Unidos da América (LYNH, 1991).

A primeira tentativa de independência acontece antes mesmo da invasão francesa à Espanha, em 1806, liderada por Francisco de Miranda, que propõe um movimento similar ao do Haiti, com sublevação das massas contra o conjunto das elites espanholas e locais. Foi facilmente derrotado justamente por ter contra si as classes altas nobres e plebeias de então, além da baixa adesão por parte das camadas populares, diferente do que ocorrera no Haiti.

“Miranda foi um venezuelano que viveu muitos anos na Europa e nos Estados Unidos da América, tendo sido fortemente influenciado pelos pensamentos liberais e republicanos. Tentou, sem sucesso, atrair o Reino Unido em seu objetivo de tornar a Venezuela independente. Sua fracassada tentativa de tomar o poder se dá a partir de Nova Iorque, onde compra uma embarcação e contrata 180 mercenários – todos

estadunidenses. No caminho para a Venezuela aporta no Haiti, onde manda imprimir 2.000 cópias de uma declaração convocando os venezuelanos a lutar pela independência. A tentativa foi um absoluto fracasso, a população não teve grande interesse em participar de um movimento de um grupo de expedicionários que falavam inglês” (POZO, 2009, p. 21-22).

Em 1808, após a deposição do rei Fernando VII, há um novo movimento, desta feita tendo os *criollos* na linha de frente que tentam formar uma junta local, nos moldes do que se desenhava na região do Prata, contudo, as forças fiéis à Junta Central de Sevilha, através do capitão geral Juan de Casas, controlam o movimento.

Após o dismantelamento da Junta de Sevilha e a criação do Conselho de Regência de Cadiz, novamente as elites econômicas da Venezuela se contrariam, e obtém sucesso em depor o capitão geral, se declarando em administração própria em abril de 1810 e reconhecendo (ao menos em teoria) a soberania do Rei Fernando VII. Há uma coesão entre as elites econômicas nesse movimento, que permitiu que as forças leais à Sevilha / Cadiz fossem derrotadas.

O movimento de Caracas tem reflexos regionais e desencadeia processos similares para os territórios vizinhos - Nova Granada (Caracas e Cartagenas) e Quito seguiriam o caminho da criação de juntas locais independentes de Cadiz.

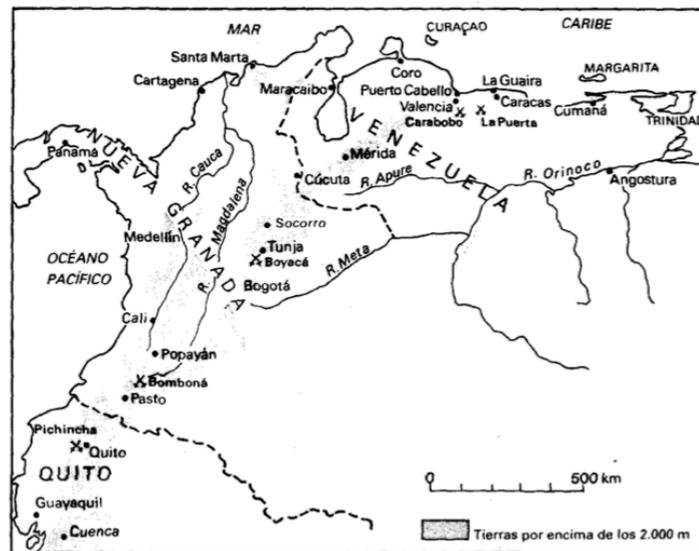
A Venezuela se tornou o primeiro país sul-americano que declarou independência formal e explícita, em 5 de julho de 1811. No período entre 1810 e 1811 enviou delegações ao Reino Unido e aos Estados Unidos da América em busca do reconhecimento e suporte, internamente adotou medidas de cunho liberal: abertura dos portos a navios de países amigos e neutros; proibição do comércio de escravos; abolição de impostos sobre uma série de produtos básicos. Foram convocadas eleições em que havia uma série de restrições à participação, somente homens adultos que trabalhavam por conta própria ou que tinham propriedades avaliadas em pelo menos 2.000 pesos tinham direito a voto, excluindo a imensa maioria da população. A escravidão dos negros permaneceu legalizada (BUSHNELL, 1991).

Além do congresso que seria eleito para estabelecer a primeira constituição, criou-se também a Sociedade Patriótica de Caracas, que reunia a burguesia comercial e agrária e

representantes de profissionais liberais, dentro desse fórum que se destaca a figura de Simón Bolívar. A Sociedade Patriótica de Caracas supria uma ausência de organização política que era comum em todas as colônias americanas, a existência dos partidos políticos. Conforme anteriormente mencionado San Martín havia estabelecido em Buenos Aires a sua Lautaro, espécie de loja maçônica que fazia as vezes de organização política. Igualmente outros líderes latinos haviam tido contato com a maçonaria na Europa e buscavam transladar o modelo para suas futuras repúblicas, Bolívar, O'Higgins, Rocafuerte e Sucre eram figuras que frequentaram tais ambientes no velho continente.

Dentro do período que ficou conhecido como a I República da Venezuela, o antigo revolucionário Francisco de Miranda retorna do exílio e se soma ao movimento. A primeira constituição foi promulgada em dezembro 1811 e estruturou o país segundo uma lógica federalista, transformando as antigas províncias em entes da federação, que internamente teriam autonomia e para assuntos externos responderiam à Caracas, organização similar à dos EUA. Bolívar e Miranda, que defendiam um Estado mais forte e centralizado, foram vencidos nessa questão e tiveram que aceitar o formato de federação. Bolívar (1969, p. 48) foi feroz crítico deste modelo, responsabilizando o mesmo pela posterior derrocada da I República, em que pese entender a boa vontade dos que a defendiam, chamou tal modelo de “*repúblicas aéreas*”. A Figura 3 traz as principais cidades e vias de ligação (via fluvial) do que viria a ser a Gran Colômbia.

Figura 3 – Mapa da Venezuela e Nova Granada (Colômbia) em 1810



Fonte: BETHELL 1991.

Nos primeiros anos do período republicano começam a decorrer inquietações sociais diversas, uma fração das elites econômicas contra outra fração, destas contra as massas populares, de escravos se rebelando contra o regime em que viviam, e, em março de 1812 Caracas é atingida por um forte terremoto que gera perdas humanas e materiais de grande amplitude. Externamente, o Conselho de Cadiz envia uma expedição para retomar o território, liderada pelo capitão Domingo de Montever (LYNCH, 1991).

O período entre 1812 e 1814 é marcado por forte instabilidade política local, e consequentemente crise econômica. Miranda, que havia sido eleito como chefe supremo do país, se rende em 1812 ao capitão Montever, é preso e enviado para a Espanha.

Bolívar, que havia deixado Caracas pouco antes da rendição de Miranda, se refugia em Nova Granada, de onde passa a organizar a resistência e em junho de 1813 parte para a Venezuela com a sua hoje histórica *Campaña Admirable*. Tendo o apoio logístico e humano das Províncias Unidas de Nova Granada retoma a capital e reinstalou a Constituição republicana. No curto período de duração da II República, Bolívar governa soberano e busca impor uma maior centralização ao país. Contudo, tal situação duraria pouco tempo e em

meados de 1814 novamente os leais à coroa, com forte apoio dos *criollos*, expulsam as forças leais à Bolívar e à república. Bolívar se refugia novamente em Nova Granada.

Com a derrota de Napoleão na Europa e o retorno de Fernando VII ao trono, a Espanha envia uma expedição com mais de 10.000 homens à América, liderados por Pablo Morillo. A estratégia foi de adentrar pela Venezuela, consolidar a retomada da antiga colônia e a partir de então avançar pelas terras de Nova Granada e seguir para o sul (POZO, 2009).

Bolívar, que inicialmente havia se deslocado para Nova Granada, teve que se refugiar em um novo exílio quando esta província retornou ao controle espanhol pelas mãos de Morillo. Se refugiou então na Jamaica, Antilhas e finalmente no Haiti, de onde preparou seu retorno a Venezuela. A vivência de Bolívar no Haiti o fez repensar a questão da escravatura, em que até então tinha uma posição altamente conservadora.

“A continuación se fue a Haití, donde consiguió el apoyo del presidente Pétion y el de un cierto número de comerciantes extranjeros. Habiéndose aprovisionado de nuevo en Haití con hombres, barcos y equipo militar, organizó una expedición a la costa oriental de Venezuela en mayo de 1816, en el mismo mes en que el general Pablo Morillo reconquistaba Bogotá. No consiguió su propósito y en septiembre volvía a estar en Haití, pero, después de haber reorganizado sus fuerzas, regresó a Venezuela el 28 de diciembre. Ya nunca más abandonó Suramérica” (BUSHNELL, 1991. p. 108).

Naquele que seria seu último retorno a Venezuela encontra condições mais propícias para a luta pela restauração da autonomia. Se por um lado o retorno absolutista de Fernando VII havia fortalecido as posições dos espanhóis na América, as políticas de centralização econômica, e o período de quase uma década de conflito haviam sido prejudiciais aos interesses econômicos das elites agrárias, comerciais e da mineração. O autoritarismo do General Morillo, aliado aos privilégios concedidos aos espanhóis em detrimento dos *criollos* levou o descontentamento para além das massas populares, chegando também à elite nascida americana. Bolívar contava para além dos revolucionários locais, com um contingente de

militares profissionais contratados no Reino Unido, ingleses e irlandeses, que formaram a chamada “Legião Britânica²⁴”.

Um novo quadro de divergência na fração elitizada ficou exposto, espanhóis monárquicos de um lado e *criollos* e brancos independentistas do outro. Bolívar teve então a perspicácia em aliar parte dos interesses dessa segunda fração ao das massas de despossuídos para avançar da libertação da Venezuela. Teve como importante aliado José Antonio Páez, que dentre as guerrilhas que permaneceram lutando pela independência era o líder do grupo mais organizado dos chamados *llaneros* (agricultores) da região do Apure, área interiorana, às margens do rio Orinoco e que faz divisa com Nova Granada. Pelo litoral contou com o suporte do general Santiago Marino, outro republicano que permanecia na luta contra os espanhóis.

Bolívar centraliza sua movimentação a partir da cidade de Angostura (hoje denominada Cidade de Bolívar), próxima a voz do rio Orinoco, de onde em 17 de julho de 1817 declarou novamente a tomada da Venezuela. A cidade passou a ser a capital de fato do país, enquanto Caracas ainda estava sob domínio espanhol. A posição estratégica no rio Orinoco serviria também aos demais objetivos estratégicos de Bolívar, a libertação de Nova Granada e a partir desta Quito, Peru e Alto Peru.

Ao longo dos anos de 1817 e 1818 Bolívar foi unificando os movimentos de resistência em torno da sua liderança, passando a condição de dirigente máximo da parcela do país livre do domínio espanhol. Reimplantou uma série de medidas que haviam sido tomadas no período da I e II república e avançou outras novas como a emancipação dos escravos que lutassem contra a Espanha, a divisão das propriedades dos inimigos derrotados entre soldados e oficiais, e uma gradual promoção nas carreiras militares.

O uso de escravos e das populações indígenas nos exércitos de libertação merece um registro à parte. Tanto nas tropas de Bolívar como nas de San Martín tais populações foram recrutadas e frequentemente convocadas a tomar parte nas batalhas. Enquanto para as

²⁴ “O recrutamento da Legião Britânica foi de certa forma ilegal, já que contrariava a suposta neutralidade do Reino Unido no conflito entre a Espanha e suas colônias. Porém é certo que tal movimento contou com a conivência do governo britânico, que ouvidos poucos fez sobre a situação. Vieram também militares da França, Itália e Prússia” (POZO, 2009, p. 39).

populações negras tal ato poderia significar uma chance única de liberdade, as populações indígenas nem sempre estavam predispostas a lutar ao lado daqueles que também eram invasores de sua terra originária. No Chile, por exemplo, as populações Mapuche haviam estabelecido um acordo com a coroa de autogestão em uma parcela dos seus territórios, e não eram entusiastas do independentismo. Não é nenhum disparate afirmar que as massas de despossuídos foram os que mais morreram por um movimento liderado pelas elites econômicas, elites estas que posteriormente seriam os maiores beneficiários, econômica e politicamente das independências. É necessário e importante o registro que os processos independentistas e republicanos das antigas colônias espanholas não possibilitaram a emancipação das classes populares, ao mesmo tempo em que estas não foram as protagonistas da luta, tendo tido sua participação sempre limitada e tutelada pelas elites *criollas* e/ou grupos liberais oriundos das elites europeias.

Na Venezuela, em 15 de fevereiro de 1819, se reúne uma assembleia em Angostura para refundar a república sob novas bases institucionais, nesta ocasião não mais federalista e sim unificada e centralizada, nos moldes em que Bolívar já defendia desde o início da década. É registrado também o objetivo de unificação entre a Venezuela, Nova Granada e Quito em uma única nação, a partir da libertação das últimas duas. No congresso de Angostura em 1819 Bolívar expôs suas ideias constitucionais. Propunha a República, duas Câmaras, senado hereditário e presidente vitalício com amplos poderes. Locke e Montesquieu acham-se presentes em Bolívar, mas a impressão causada pelo regime napoleônico e a ideia de Hamilton²⁵ influenciaram também as suas concepções de República fortemente centralizada. Era republicano na forma, mas com tendência centralizadora pelo temor à desordem, à desunião e à caudilhagem que vê ao fim da vida instalarem-se nas repúblicas fragmentadas. Nem todas suas propostas são aceitas na integralidade. (RIBEIRO JÚNIOR, 1984).

Bolívar coloca como estratégia não tomar por este momento ainda Caracas, fortemente protegida pelas forças de Morillo, e sim avançar para Bogotá aonde as forças

²⁵ Hamilton defendia a ideia de presidente vitalício nos EUA.

espanholas eram em menor número e havia descontentamento da população com a situação colonial.

O primeiro movimento de autonomia de Nova Granada foi registrado em 1811 com a declaração da república de Cundinamarca (Bogotá e arredores) e das Províncias Unidas de Nueva Granada (que perfaziam a maior parte do atual território colombiano). A província do Panamá permaneceu isolada e ainda sob domínio espanhol via Conselho de Regência de Cadiz. A região do Panamá sempre foi fortemente protegida com tropas espanholas, por sua posição estratégica entre os dois oceanos e entre as Américas Central e do Sul. Bolívar teve forte presença nesse primeiro momento independentista da região, quando de sua fuga da Venezuela em 1812 (LYNCH, 1991).

A partir do avanço das forças espanholas pós 1814, as experiências de Nova Granada logo colapsaram, também porque havia divergência entre os grupos independentistas de Bogotá com os do restante da província, restando grupos isolados atuando em forma de guerrilhas em áreas pontuais do território.

Os acontecimentos na Venezuela entre 1818-1819 mudariam o rumo de Nova Granada, com o avanço das forças de Bolívar a partir do leste em conjunto com as forças locais que eram lideradas por Francisco de Paula Santander, aproveitando-se da debilidade espanhola (que naquele momento atuava em muitas frentes) estava propício o cenário que permitiu a libertação de Bogotá e de toda a região central da província, e, a partir deste ponto de organização, avançar para o restante do território nos meses seguintes. Ao início do ano de 1820 a maior parte do território de Nova Granada já estava sob controle dos republicanos.

Em maio de 1821 decorre, em Cúcuta, o Congresso Constituinte da Grande Colômbia (na época apenas “Colômbia”), que reafirmou muitas das decisões do Congresso de Angostura, como a unificação de todos os territórios da Venezuela, Nova Granada, Quito em uma única nação. Esse mesmo congresso elegeu Bolívar como presidente e Santander como vice. Tal constituinte sedimentou a opção por um Estado centralizado e não federalizado, separação de poderes, direitos individuais, estendeu por todos os territórios leis do ventre livre e proibição do comércio de escravos, entre outras medidas de caráter liberal. Havia uma clara dicotomia, no âmbito da organização política um poder executivo centralizado, fortalecido com pouca margem para interferência de ordem parlamentar, e, no âmbito da organização

social um Estado de cunho liberal, seguindo o que se processava em grande parte do território europeu naquele momento (DONGHI, 1991).

A Revolução liberal de Cadiz²⁶, em 1820, que levou à Espanha a um novo momento de conturbação política interna, facilitou o trabalho de Bolívar e dos republicanos em consolidar a república a assumir o controle de todo o território da Venezuela e Nova Granada, permitindo o avanço para às últimas áreas: Quito, Peru e Alto Peru.

A província de Quito teve sua primeira experiência autonomista através de uma junta independente - entre os anos de 1808 e 1809. Uma associação entre importantes figuras do clero e das elites *criollas* aproveitaram o conturbado momento na Espanha para não reconhecer a Junta Central de Sevilha e estabelecer a sua própria organização política, teoricamente reconhecendo somente a autoridade de Fernando VII. Tendo observado a forte reação dos vice-reis de Nova Granada e do Peru na destruição e punição dos líderes das juntas de Bogotá e de La Paz, respectivamente, quando do avanço das forças realistas em direção à Quito a própria junta se auto dissolveu. O movimento não chegou a ter uma abrangência sobre todas as áreas do que viria a ser o Equador, o litoral, cuja principal cidade era Guayaquil, permaneceu fiel à coroa e enfraqueceu o movimento autonomista.

A independência de fato da província de Quito somente ocorreria mais de uma década depois, desta feita iniciada a partir da cidade litorânea de Guayaquil, que anos antes havia sido o bastião dos realistas. Em outubro de 1820 a cidade se subleva contra o domínio espanhol e se declara autônoma, elegendo José Joaquim Olmedo como seu presidente. Neste mesmo momento, decorre a total libertação de Nova Granada, conforme detalhado anteriormente e, através da união das forças locais de Guayaquil e do exército comandado por Bolívar, em um movimento militarmente conhecido como “pinça”, uma frente partiu pelos Andes desde Bogotá (liderada pelo próprio Bolívar) e outra a partir do litoral (liderado por Antonio José de Sucre), contando ainda com efetivos de San Martín - em direção à Quito,

²⁶ Em janeiro de 1820 o General Riego liderada uma rebelião liberal contra o rei Fernando VII. Este havia revogado a Constituição de Cadiz de 1812 e reinstalado o absolutismo e a Inquisição. O levante militar de 1820 obriga Fernando VII a recuar e aceitar novamente a vigência daquela constituinte.

que em 24 de maio de 1822 foi libertada e integrada ao território da Grande Colômbia (LYNCH, 1991; POZO, 2009)

Neste momento, o último reduto espanhol na América do Sul havia se tornado La Paz e a região do Alto Peru. O avanço para tal região foi objeto de debate entre San Martín, que havia libertado o Peru e Bolívar, que avançou a partir do norte do subcontinente na mesma direção. Embora alguns destacamentos de San Martín que estavam estacionados em Lima tenham tomado parte da tarefa, coube à Grande Colômbia a liderança da ação, uma vez que San Martín parte para a Europa em setembro de 1822.

A partir da chegada de Bolívar e Sucre ao Peru, primeiramente tratou-se de apaziguar e organizar a situação interna da província recém libertada por San Martín, para a partir de então em 1824 iniciar os preparativos para avançar rumo às terras do Alto Peru. A batalha para tomada de Lima se encerrou em 9 de dezembro de 1824 e ficou sob a liderança de Sucre, restando então apenas pequenos focos de resistência espanhola que seriam gradativamente eliminados nos meses posteriores.

A situação política do Alto Peru foi então tratada, em que pese no período colonial a região pertencer ao vice-reino do Prata, suas características – físicas, étnicas, culturais, econômicas sempre foram mais similares às do Peru e dos povos dos Andes do que dos vizinhos ao sul. Embora Bolívar tenha tencionado para que a região se integrasse à Grande Colômbia, em agosto de 1825 o Congresso Constituinte declara a total independência e nomeia o novo país Bolívar (depois alterado para Bolívia) sendo Sucre eleito como seu primeiro presidente (DONGHI, 1991).

Com o final das lutas pelas independências das antigas colônias espanholas, inicia-se um novo processo de consolidação e lutas internas pelo poder. Na impossibilidade de integração do Peru e da Bolívia diretamente na Grande Colômbia, Bolívar intenciona a criação de uma “Confederação Andina”, agregando as três nações. Contudo, a mudança no governo Peruano, com a deposição dos aliados de Bolívar e a situação interna da Bolívia rapidamente demonstraram que tal intento seria difícil, se é que possível.

Dentro da própria Grande Colômbia a situação não era de tranquilidade e, na ausência de um inimigo externo comum, as divergências internas se intensificaram. Em Bogotá, cria-se um sentimento de que os principais cargos e funções estão destinados à

venezuelanos; na Venezuela, há um clamor por mais atenção a situação econômica local; em Quito, questiona-se o grau de autonomia da região face ao restante do país, entre outros problemas localizados. Ainda assim, Bolívar estava disposto a lutar pela criação de alguma instituição multiestatal que unisse todos os novos Estados hispano-americanos, mesmo fosse com objetivos modestos de integração (BUSHNELL, 2009).

Tal intento se justificava pela forma como se processou o movimento independentista, em que ficou constatado que os países sul-americanos poderiam contar somente com eles mesmos em suas aspirações de progresso. Ao longo das quase duas décadas de luta o suporte internacional foi explicitamente nulo, com raras exceções de ações pontuais dos EUA - por motivação meramente comercial e sem um suporte evidente de ordem logística ou política. Igualmente o Reino Unido manteve uma dualidade permanente, ao mesmo tempo em que incentivava e se beneficiava diretamente das aberturas dos portos das nações libertas, não se pronunciava efetivamente em favor das mesmas face sua relação com a Espanha. A Legião Britânica que deu suporte a parte das lutas de Bolívar é um exemplo dessa ação tímida por parte do Reino Unido.

“Su intento de fomentar la formación de una liga o alianza de todos los nuevos estados hispano- americanos. Bolívar descartó claramente la posibilidad de establecer un solo gran Estado-nación, ya que, como él mismo vio, sería difícil de manejarlo por razones geográficas y a causa además de los conflictivos intereses o sentimientos regionales de identidad. Entre las antiguas colonias españolas había pocos antagonismos por intereses económicos, debido en parte a que tenían más contacto con Europa o los Estados Unidos que entre ellas mismas. Pero esta falta de contacto no favorecía el logro de una unidad mayor. La rivalidad política de las capitales de las antiguas colonias —cada una de ellas inevitablemente estaría inquieta bajo la hegemonía de cualquier otra— tampoco era nada favorable. Además, incluso antes de que se iniciara el movimiento de independencia, las diferentes partes que constituían el imperio español habían avanzado hacia el

desarrollo de una conciencia protonacional que se basaba en un sentimiento de diferenciación no sólo respecto a la madre patria, sino entre ellas mismas. En Perú la influencia militar, proveniente no sólo del norte de Suramérica sino del Río de la Plata y Chile, generó una mezcla de gratitud y de fobia anti extranjera que creó problemas primero a San Martín y después a Bolívar, actitud que más o menos se repitió en todos lados; demasiado a menudo los libertadores de un día pasaban a ser considerados conquistadores al siguiente. Bolívar, aunque conocía bien las dificultades que existían para la consecución de una unión mayor, esperaba ver establecidos entre las unidades territoriales independientes al menos algunos acuerdos permanentes de consulta y cooperación. Esencialmente pensaba en la creación de una liga hispanoamericana, puesto que enfatizaba la importancia de la homogeneidad histórica y cultural. Por esto, invariablemente excluyó a los Estados Unidos y a Haití de su concepto de sistema interamericano, y no estaba del todo seguro de lo que debía hacerse acerca de Brasil, que declaró su independencia de Portugal en 1822. Bolívar incluso dudaba sobre el caso de Argentina, que era hispanoamericana pero que se hallaba dominada por una egoísta élite porteña, cuya falta de sentimiento genuinamente americano había preocupado con anterioridad a San Martín” (BUSHNELL, 1991, p. 115-116).

Para além das dificuldades políticas anteriormente sintetizadas, as quase duas décadas de luta pela independência com o conseqüente afastamento da Espanha haviam prejudicado sobremaneira a economia da região, que à exceção de uma incipiente indústria têxtil no entorno de Quito era eminentemente agrícola e de mineração, em um momento que na Europa a Revolução Industrial avançava e se consolidava alterando de forma permanente as relações de produção do mundo. No próprio continente americano os contratos começam a se acentuar, ao norte os Estados Unidos da América rapidamente diversificaram sua economia e iniciam um processo de tomada de territórios que previamente pertenciam à América

espanhola, a sua maneira passaram gradativamente a ser uma nação industrializada. Em nível global o Reino Unido se afirma como principal potência econômica e politicamente imperialista, evidenciando que não iria tolerar como concorrentes os vizinhos europeus ou tampouco antigas colônias americanas, que precisariam se adequar no andar rebaixado da nova Divisão Internacional do Trabalho que se configurava.

Bolívar buscou alguma forma de unidade e integração das novas nações, conseguindo realizar o “Congresso do Panamá” entre junho e julho de 1826 com a intenção de estabelecer uma aliança de defesa permanente. Participaram apenas México, Federação Centro-americana, Grande Colômbia e Peru, e os resultados de tal reunião não foram frutíferos ou práticos, Bolívar acabaria por falecer poucos anos depois e o projeto de união latino-americana ficaria em suspense ainda por muitos anos. Ainda assim essa frustrada tentativa decorrida no Congresso do Panamá é o primeiro registro de estabelecimento de uma instituição multiestatal nos territórios da América do Sul e Latina (FIGUEIREDO, 2017).

A partir da consolidação prática das independências, nos anos 1820-1830, passou a ser possível aos demais países da Europa e aos EUA reconhecerem as autonomias sem que isso significasse uma ruptura com a Espanha. Pozo (2009) ressalta que no nível diplomático o Reino Unido desencorajou que a Espanha, que em 1824 retornou a um regime absolutista com Fernando VII, enviasse uma nova expedição para retomar os territórios americanos. O Reino Unido soube fazer uso da sua condição de principal potência também para se apropriar de territórios na América: Guiana, Trinidad e Tobago e Santa Lúcia. Em acordo diplomático coube à França a Guiana Francesa e outra porção aos Países Baixos (atual Suriname). A partir de 1822 o Reino Unido e os EUA passam a reconhecer oficialmente as independências das novas nações, desse período surge a “Doutrina Monroe”, quando da aliança dos dois países anglo saxões fica explícito que não tolerariam o retorno colonial dos países recém libertos, não por altruísmo ideológico, e sim por interesses econômicos e políticos próprios e para evitar que a Espanha pudesse novamente se postular enquanto país central. A América do Sul era neste momento, paradoxalmente libertada de um imperialismo para passar a figurar como região de exploração de outros imperialismos.

O período entre 1808 e 1830 trouxe alterações não apenas na estrutura política da antiga América espanhola. As estruturas demográficas, sociais e econômicas haviam se modificado de forma permanente.

Embora os dados demográficos do período sejam de aferição no mínimo duvidosa, estima-se que no período de maior concentração das lutas armadas, entre 1814 e 1822 a população total tenha se mantido em número estável ou levemente reduzida, dada a alta mortalidade da guerra e as emigrações. Contudo, as populações masculinas sofreram forte queda, uma vez que eram as mais expostas aos conflitos. Dois grupos étnicos em especial foram mais afetados pelo período das revoluções republicanas: os espanhóis, que por motivos óbvios se viram compelidos ou a voltar à Europa ou aderir aos novos regimes, além de terem sido mortos em quantidade não irrelevante, e as populações escravas. O extermínio indígena, prática recorrente desde o início da ocupação na América, igualmente se perpetuou ao longo do período das guerras pelas independências (POZO, 2009).

Uma medida comum a quase todos os governos autônomos foram as leis do ventre livre e a proibição do comércio de escravos, que, aliados aos esforços de guerra – requisição de escravos para lutar, perdão a escravos que haviam fugido caso se incorporassem aos exércitos, levou a diminuição considerável do total da população que ainda se encontrava nessa inumana condição, seja por terem sobrevivido às guerras e alçarem a condições de libertos, ou por terem perecido nelas. No processo de reconhecimento diplomático a questão da escravidão era central, e o Reino Unido se recusava categoricamente a reconhecer países que ainda realizassem o tráfico de escravos, tencionando sempre a promoverem além do fim do comércio, a própria existência da escravidão. O novo mundo capitalista que o Reino Unido forjava necessitava do trabalho assalariado e do consumo como base de sua existência.

As guerras permitiram também uma forma de ascensão social que ainda não havia ocorrido, principalmente na carreira militar. Uma vez que entre os postos de alto escalão uma parte considerável dos militares permaneceu fiel a coroa até a derrota, uma quantidade até então inédita de pardos, mestiços e *criollos* pobres pode figurar nos postos mais altos, sendo o exemplo mais evidente o General José Antonio Páez, que depois de Bolívar se tornou a principal personagem da política venezuelana da época. Contudo, não houve por parte dos novos governos uma política autêntica de distribuição de renda ou de aproximação das classes

sociais, e sim uma reorganização do poder local, fruto da conjuntura da época, de expansão do capital em todos os recantos do mundo em benefício do novo centro dinâmico (Reino Unido, França, EUA), que teve como consequência o reposicionamento das elites internas.

Em que pese não haver uma política de reforma estrutural, medidas no âmbito da infraestrutura do sistema foram realizadas: criação de bibliotecas, a disseminação de escolas públicas do ensino básico, a liberdade de imprensa e caracterização do povo como fonte originária do poder (ainda que com as limitações de voto já mencionadas) e não mais um monarca hereditário.

Outra classe social afetada foi o Clero, classe esta atrelada à anterior ordem vigente e diversa do mundo capitalista que se consolidava. No decorrer das guerras a cúpula da Igreja Católica, histórica e forte aliada da monarquia espanhola, se postou ao lado dos realistas, embora seus representantes locais nem sempre se mantivessem fiéis aos ditames de Roma, em especial caso estivessem localizados em regiões de forte apelo republicano. Ao final dos conflitos a Igreja viu seu antigo poder ser reduzido, embora não extinto. Acabou por reconhecer as novas nações e buscou a conciliação com essas lideranças em uma clara política de contenção de danos, pois, o Reino Unido e sua Igreja Anglicana não teriam o menor pudor em avançar para a região em um eventual vácuo religioso. Além do que, as populações hispano-americanas já haviam sido aculturadas em grande parcela à crença católica. É um fato histórico plenamente reconhecido que a Igreja Católica sempre soube se adaptar e sobreviver às mudanças de regimes políticos. Dentre as alterações da ordem relacionadas à Igreja as principais foram o confisco ou retenção de bens e dinheiro durante o período de lutas, a proibição da Inquisição e o fechamento e desapropriação de conventos com poucos membros. O reconhecimento formal das independências por parte do Vaticano, contudo, só viria após a morte de Fernando VII em 1833 (BETHELL, 1991).

A ordem econômica e de distribuição de riqueza pouco se modificaram na transição das colônias para as novas repúblicas. O máximo de alteração que se processou foi a troca das mãos proprietárias, grandes latifúndios pertencentes à realistas foram expropriados e acabariam nas mãos das elites *criollas* ou brancos republicanos. Com exceção do Uruguai no seu primeiro período republicano, antes da invasão brasileira, que efetivamente procedeu uma

reforma agrária, nas demais regiões pouco ou nada se alterou. Tal configuração de conservação das estruturas econômicas não é obra do acaso, e sim da base do movimento independentista, que foi justamente a elite branca americana. O'Higgins era um grande proprietário de terras ao sul do Chile, Santander era herdeiro de uma tradicional família de latifundiários de Nova Granada. Outros podiam não serem possuidores de riquezas materiais, mas eram pessoas altamente instruídas para a época, tendo estudado na Europa, como San Martín, José Artigas e Bolívar, todos, portanto, integrantes de uma parcela elitizada da população que habitava a América. Foi uma disputa política e econômica entre a fração da elite espanhola e a fração da elite local, sendo esta última suportada na maioria dos casos pelas parcelas populares, organizadas ou não (LYNCH, 1991).

Relativamente às estruturas econômicas, não houve um planejamento ou mesmo o desejo em avançar em direção à Revolução Industrial, que na Europa já caminhava para seu segundo estágio e próximo da viabilização da máquina a vapor. Permaneceram as antigas colônias essencialmente agrícolas e mineradoras, se enquadrando no andar rebaixado da D.I.T. enquanto fornecedores de matérias primas e alimentos em geral. Note-se que nas localidades onde havia indústrias, em especial no ramo têxtil (norte argentino, Bolívia, Peru) as próprias elites internas promoveram, em prol dos interesses britânicos, o seu desmantelamento.

A posição da América do Sul na evolução das D.I.T.'s pouco se alteraria nas décadas e séculos posteriores conforme será possível concluir ao longo deste trabalho, evoluiriam as suas tarefas e atividades, mas na concepção de Galeano (2008) em que há apenas dois lados na divisão do trabalho: um em que alguns países especializam-se em ganhar, e outro em que se especializaram em perder, a posição sul-americana se conformaria na segunda, sendo o nosso subcontinente foi precoce: especializou-se em perder desde o século XVI e foi-se aperfeiçoando em tal condição.

Em que pese os principais líderes dos processos independentistas terem inspirações nas revoluções liberais burguesas da Europa ou mesmo nos EUA, não intentaram aplicar na integralidade as ações de ordem econômica no continente americano.

A partir dos anos 1830, com o crescimento da influência britânica, muitos comerciantes ingleses passam a se instalar na região, no vácuo deixado pela elite espanhola

que havia abandonado as antigas colônias de forma voluntária ou não, na esteira da consolidação autonomista.

Ainda no aspecto econômico, por fim, as guerras de independência foram as causas dos primeiros endividamentos, internos e externos, das novas nações. Enquanto dos realistas era possível e facilmente se expropriar ativos em nome da revolução, das elites econômicas aliadas era necessária alguma forma de institucionalização na arrecadação dos recursos, de forma a manter o apoio de tal classe aos movimentos, e dessa forma se procederam os empréstimos e contribuições extraordinárias. Consolidada as independências também foi possível recorrer ao exterior em busca de recursos para a reconstrução dos novos países. No mercado de títulos da Europa, em 1822 o Chile havia contraído 1 milhão de libras, o Peru, 1,2 milhões e a Grande Colômbia outros 2 milhões. Em 1825 a Grande Colômbia contraiu mais 4,8 milhões e o Peru mais 600 mil libras em 1825 (BUSHNELL, 1991).

A recuperação econômica e social foi um processo lento, os problemas eram tanto de ordem política – institucionalização das novas repúblicas, brigas internas pelo poder, como de ordem material e econômica. A guerra havia ferido as principais atividades da região, destruído instalações mineiras, afetado portos e prejudicado diretamente áreas de agricultura e pecuária.

Por fim, uma característica comum à todas antigas colônias espanholas no processo de independência foi o forte elemento militar, elemento esse que marcou tais nações de forma permanente, com reflexo até os dias atuais. Tendo tais repúblicas se originado de conflitos armados, a preponderância dos militares sob os políticos, ou a própria impossibilidade de separar política do poder militar, fez com que as novas nações fossem militares e militarizadas. Era quase indistinta a figura do agente público político a do militar. A lentidão da formação dos partidos políticos igualmente contribuiu para que o poder ficasse a cargo daqueles que na impossibilidade de o alcançarem de forma pacífica, o fariam pelo uso da força, nascendo, junto com as repúblicas, cultura do recurso do golpe e da violência como forma de obter e manter o poder. Ribeiro Júnior (1984) destaca que a própria concepção republicana dos líderes libertadores da América era um tanto confusa. Todos viam a necessidade de um governo fortemente centralizado. As primeiras constituições eram um

misto de monarquia e república. Na prática, os caudilhos substituíam os monarcas. Essa característica se manteria inalterada nas décadas posteriores, enquanto o recurso do golpe para se chegar ao poder, permanece relativamente inalterado até os dias atuais. As antigas colônias espanholas não conseguiram reproduzir, ao longo do processo independentista o que foi possível na América do Norte (EUA e Canadá) ou no Brasil, a manutenção unificada do território. Os quatro Vice-reinados se tornariam 16 diferentes países, inicialmente, e depois se fragmentariam ainda mais.

“Os ingleses, herdeiros da Espanha e Portugal desde tempos antes da independência, aperfeiçoaram essa estrutura (de dominação) ao longo do século passado, por meio das intrigas de luvas brancas dos diplomatas, as forças de extorsão dos banqueiros e a capacidade de sedução dos comerciantes. “Para nós, a pátria é a América”, havia proclamado Bolívar: a Gran Colômbia se dividiu em cinco países e o libertador morreu derrotado: “Nunca seremos afortunados, nunca, disse ao general Urdaneta. Traídos por Buenos Aires, San Martín se despojou das insígnias de comando e Artigas, que chamava de americanos a seus soldados, marchou para a morte solitária do exílio no Paraguai: o vice-reinado do Rio da Prata tinha-se partido em quatro” (GALEANO, 2008, p. 183-184).

O processo de independência política do Brasil, diverso do ocorrido nos territórios anteriormente sob domínio espanhol, não iniciaria de forma efetiva antes do fim das guerras napoleônicas, que levaria o retorno do Rei Dom João VI à Europa.

Em meados de 1808, com a mudança da família Real portuguesa para o Brasil vieram todas as instituições do Estado que estruturavam o império português: Conselho do Estado; Corte Suprema; Tribunal de Apelação; Erário Real; Conselho Real da Fazenda; Junta do Comércio e da Agricultura, a qual se juntou o logo criado Banco do Brasil. O Brasil, que já dispunha de uma relação econômica inusitada em relação à sua metrópole, passa a uma condição única e até então inédita, a colônia que se transmuta em metrópole. O Brasil passa a ser um território, que sob uma análise estrita não era nem independente, nem colônia. Tampouco era a metrópole, mas ao mesmo tempo a partir de sua capital – Rio de Janeiro – se

administrava uma série de outros territórios além-mar, na África e na Ásia que eram colônias, não do Brasil, mas de Portugal, cujo território estava ocupado por um país terceiro.

No plano econômico, a chegada da família real propicia alterações profundas para o Brasil da época, na impossibilidade de uso dos portos de Lisboa e da cidade do Porto, há a abertura dos portos brasileiros ao comércio com as nações com as quais Portugal mantinha relações diplomáticas. Tal ação, internamente era do interesse e contentava uma parcela significativa da elite econômica formada por brasileiros, e, externamente atendia aos anseios do Reino Unido, principal aliado geopolítico de Portugal e responsável direto pela chegada da corte na América do Sul. Por outro lado, desagradou os interesses dos comerciantes portugueses que operavam no Brasil e, dentro do possível, em Portugal, o que levou posteriormente à restrição do livre comércio em apenas cinco portos e a exclusividade da navegação de cabotagem à navios portugueses. Houve, ainda, o levantamento das restrições às atividades industriais no Brasil, ato que na prática teve pouco efeito pois com a abertura dos portos os produtos ingleses chegavam com facilidade à região e em preços muito mais competitivos do que os locais. Não haveria como o Brasil se industrializar em tal cenário, a não ser que a monarquia colocasse em prática políticas protecionistas aliadas a incentivos para se produzir localmente (BETHELL, 1991).

Embora não tenha havido uma mudança estrutural na posição brasileira dentro da DIT, ocorreu sim uma mudança de ordem estratégica, os portos de Lisboa e da cidade do Porto deixaram de figurar na função de entreposto ou atravessador nas relações econômicas de Portugal para com seus parceiros.

A despeito da preferência ou não dos comerciantes portugueses pela nova realidade política e econômica, a mudança do centro do Império Português para o Brasil, teve como consequência a migração do capital comercial para as mãos de brasileiros, dispensando a intermediação dos comerciantes portugueses. A interiorização do capital comercial já vinha decorrendo, de forma menos explícita, desde o final do século XVII relacionado ao ciclo do ouro em Minas Gerais, que intensificou a circulação interna com base nas tropas de mulas e no transporte de gado em pé levado das áreas de pecuária (sertão Nordestino e Rio Grande do Sul) para as áreas de mineração (PEREIRA, 1999; PEREIRA, 2012).

Fruto da abertura dos portos e da internalização do capital comercial, se propiciou a organização de um polo externo do que viria a ser a primeira dualidade brasileira. Ao passo que o polo interno já estava conformado pela dualidade das propriedades rurais brasileira - feudais em sua relação com a coroa e pré-feudais em suas relações internas, com a possibilidade de comercialização direta dos produtos agrícolas sem a obrigatoriedade de trânsito por Portugal se estrutura uma nova forma de negociação, agora operacionalizada localmente. Note-se que este período histórico corresponde, segundo os ciclos longos de Kondratieff, ao primeiro arco, que decorre de 1790 a 1848 (sendo o ano de 1815 o divisor das fases “a” e “b”).

Configura-se, assim, uma segunda dualidade – uma espécie de ponte, tendo como cabeceiras: dentro do país um nascente aparelho de comercialização, e, no exterior, principalmente na Inglaterra, o mercado presidido pelo capitalismo industrial, também nascente. Essa formação passava a fazer sistema com a dualidade já existente, que passava a ser o “polo interno”, com os seus dois “lados”, o escravista e o feudal; essa segunda dualidade, capitalismo comercial interno e capitalismo industrial externo, veio a constituir o “polo externo” da dualidade básica do Brasil (RANGEL, 1993).

Polo interno	Lado interno: escravismo
	Lado externo: feudalismo
Polo externo	Lado interno: capitalismo comercial
	Lado externo: capitalismo industrial

Para além da questão econômica em si, a dualidade brasileira de Rangel tende a explicar o desenvolvimento das relações de poder exercidas pelos grupos econômicos, mesmo ainda no período imperial do Brasil. Na primeira dualidade brasileira havia presente duas classes internas, uma correspondente aos grandes produtores agrícolas do polo interno (que eram escravistas e feudais ao mesmo tempo), e, outra correspondente ao nascente capitalismo comercial, presente no lado interno do polo externo. O lado externo do polo externo somente atua, politicamente, através da influência exercida sobre alguma das classes internas, uma vez que sua localização física se dá fora do território. O primeiro grupo já era antigo e

consolidado, e, por este motivo pode se impor como a classe dominante deste bloco, ao passo que o segundo buscava ainda se inserir enquanto classe e seu poder de influência, embora crescente, ainda era inferior ao da outra classe. A primeira dualidade brasileira ficaria assim marcada por um capitalismo comercial nascente, mas ainda sem a força política para se impor como classe dominante, tendo que se perfilar ao lado da classe dos grandes produtores agrícolas e buscar consensos com estes, que ainda detinham o poder real e formal. Tal conjuntura se alongaria até o final do longo ciclo, que se daria na última década do século XIX, conforme será abordada no subcapítulo posterior (RANGEL, 1993).

A preponderância do Reino Unido sobre outros países nas relações econômicas e políticas com o Brasil se conformava tanto pela via prática como nas estruturas jurídicas, por motivos e circunstâncias dos acontecimentos na América e na Europa. Na *realpolitik* europeia, Portugal poderia ser considerado tanto um fiel aliado como um refém inglês. O país dependia do sucesso britânico na guerra contra a França para reconquistar seu território perdido e, ao mesmo tempo, da marinha inglesa para garantir a segurança do seu território americano. A eventual derrota inglesa em face aos franceses certamente levaria a derrocada da família real portuguesa. Sempre ciente da sua posição privilegiada em relação a qualquer negociação com Portugal, o governo britânico fez uso de tal para impor o que lhe era caro.

Em fevereiro de 1810, firmou-se o Tratado de Navegação e Comércio entre Portugal e o Reino Unido, seguido do Tratado de Aliança e Amizade. Tais acordos, entre outros elementos, estabeleciam uma tarifação privilegiada aos ingleses no comércio com o Brasil, inviabilizando a indústria local. Permitiu-se também o direito de residência e do exercício de atividade comerciais para cidadãos ingleses e, antiga demanda inglesa, previa o compromisso português na abolição do tráfico de escravos. Por outro lado, não houve reciprocidade alguma no Reino Unido para com as exportações luso-brasileiras para o Reino Unido, que continuou taxando os produtos de igual forma antes dos acordos bilaterais. As circunstâncias geopolíticas de então, colocaram o antigo império português em uma nova posição face a ação imperialista de uma potência militar e economicamente superior (BETHELL, 1991, FURTADO, 2005).

Para além das consequências políticas e econômicas, a mudança da família real provoca efeitos de ordem social, com a migração de milhares de portugueses pertencentes ao estrato privilegiado do contingente populacional, há a abertura de teatros, universidades, bibliotecas e da imprensa. O impacto demográfico foi intenso, e não restrito apenas aos lusitanos, segundo o Registro de Estrangeiros do Arquivo Nacional (1960), entre 1808 e 1822 adentraram no território brasileiro 24.000 portugueses, 1.500 espanhóis, 1.000 franceses, 100 alemães e centenas de outros imigrantes europeus e da América do Norte (POZO, 2009).

Muitas atividades de profissionais liberais que eram até então inexistentes ou reduzidas passam a ser estabelecidas com maior desenvoltura nas principais cidades, em especial no Rio de Janeiro, reflexo dos movimentos migratórios de população com alto nível de educação formal. O Rio de Janeiro se torna, desta forma, uma cidade cosmopolita e de rica vida cultural.

Na esfera geopolítica, a presença do governo português em território brasileiro evitou que se desenvolvessem movimentos autonômicos ou republicanos, que em todos os vizinhos sul-americanos se fortaleceram nesse período. Ao contrário da Espanha, não houve um vácuo de poder com a invasão francesa, retardando em muito no Brasil o que já se estabelecia como uma realidade concreta nas ainda colônias espanholas.

Com a derrota de Napoleão na Europa, a família real decide pela permanência em terras americanas, e, como forma de justificar tal ato o Brasil é elevado à qualidade de Reino Unido de Portugal e do Algarves. Tal decisão não foi consensual e era encarada como um erro por muitos influentes portugueses próximos ao agora Rei João VI. A elite agrária brasileira, em seu turno, entendia com bons olhos a manutenção do poder real no Brasil. Ao longo do período pós 1808 seus interesses comerciais foram alinhados ao da Coroa, em especial com a abertura dos portos e a possibilidade de exportação direta de sua produção. Temiam que o Brasil retornasse à condição de mera colônia na eventualidade da partida da corte. Ao mesmo tempo, na sociedade brasileira mais esclarecida, os constantes privilégios materiais e políticos ofertados aos portugueses residentes no Brasil em detrimento aos brasileiros, era motivo de crescente, ainda que silenciosa, insatisfação (BETHELL, 1991).

Dom João VI acostumou-se logo a governar seu império tendo o Brasil como sede, e, não mostrou pressa em voltar para Portugal depois da derrota de Napoleão. Só em 1820, e por

uma motivação não pessoal, mas política – a revolução liberal, o rei resolveu retornar (POZO, 2009, p. 36-37).

Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a presença da coroa era benéfica a parcelas da elite econômica brasileira, o custo de manutenção de tal burocracia era alto, levando ao aumento da carga fiscal. A aventura imperialista de Portugal sobre a região da Cisplatina (Uruguai), é exemplo de ação política tomada no interesse de um pequeno grupo – os pecuaristas do sul, com consequências econômicas socializadas por todo o território. Outra ação econômica tomada pela coroa portuguesa que a colocou em situação de conflito com a elite agrária brasileira foram os tratados relacionados ao tráfico de escravos, primeiro com a proibição deste ao norte da linha do Equador, e, em segundo o compromisso da sua eliminação futura também no hemisfério sul. A base da força de trabalho dos latifúndios brasileiros era a mão de obra escrava, e, em sua visão, Portugal estava acordando com o Reino Unido tal ato em troca de benefícios que não chegariam aos brasileiros.

Em tal cenário, não surpreende que a primeira tentativa de instalação da república tenha se originado no nordeste brasileiro, forte recebedor de mão de obra escrava. A chamada República de Pernambuco, ou República do Nordeste, foi declarada em 1817, em momento que em praticamente todos os vizinhos sul-americanos decorriam movimentos similares. A “lei orgânica” da República incluía a tolerância religiosa e igualdade de direitos, mas não surpreendentemente mantendo intacta a escravidão das populações negras. Foi um movimento até certo ponto heterogêneo, conformado por militares, fazendeiros, traficantes de escravos e figuras liberais. Na impossibilidade de agregar suporte popular e reconhecimento externo – aos ingleses não interessava que o Brasil se tornasse um palco similar ao da América espanhola, a experiência foi derrotada pela força militar portuguesa.

“O restante do Brasil continuou calmo. No entanto a Revolução de 1817 havia revelado a existência de ideias nacionalistas e liberais, inclusive entre os militares. Passou-se a guarnecer as principais cidades com tropas portuguesas, e os brasileiros frequentemente foram marginalizados ou viram preteridas eventuais promoções. Advertido pelo rápido avanço das revoluções republicanas na América do Sul o

regime português se torna mais repressivo. Thomaz A. Villa Nova Portugal (1817-1820) foi certamente o mais reacionário e pró-português de todos os primeiros-ministros do período de permanência de Dom João no Brasil” (BETHELL, 2009, p. 210-211).

Ao passo que no Brasil crescia o descontentamento dos brasileiros para com os portugueses, no outro lado do Atlântico se processava o inverso. A manutenção do Rei no Brasil no pós-guerra era recebida como um acinte para com Portugal, que, na visão dos portugueses deveria ser o centro do reino. Em um momento que no tabuleiro geopolítico europeu avançam os processos de constitucionalização das monarquias, o absolutismo de Dom João VI, aliado à sua ausência física, levam a contestação do regime, desaguando nas chamadas resoluções liberais-nacionalistas do Porto e de Lisboa (1820). Movimentos originários nas elites econômicas e parcela do alto escalão militar, que demandam o retorno do Rei e a convocação de eleições para as cortes gerais, ou, em uma visão moderna, o parlamento. A inspiração direta foi a constituição liberal espanhola de 1812. Convocam-se as eleições para as “Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes”²⁷, que finariam por eleger 89 representantes brasileiros, alguns dos quais jamais tomariam posse (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2020).

Considerando o fato deste trabalho ter como um dos seus objetos de estudo a instituição Parlamento, faz-se necessário o registro que tais Cortes podem ser consideradas como a primeira casa legislativa se não brasileira, ao menos integrada por brasileiros na condição de seus representantes, já que, ainda como Reino Unido à Portugal, os primeiros deputados brasileiros foram eleitos em março de 1821 para atuarem nas Cortes Gerais,

²⁷ Tratou-se de um sufrágio indireto em que se deveriam formar juntas eleitorais de freguesia, de comarca e de província. Os cidadãos maiores de 25 anos com emprego, ofício ou ocupação útil, elegiam representantes que, por sua vez, escolhiam os eleitores de comarca. Estes reuniam-se na capital da província e elegiam os deputados às cortes constituintes, os quais não podiam ser menores de 25 anos, à razão de um por cada trinta mil habitantes. Todo este intrincado processo eleitoral das primeiras eleições portuguesas ficou concluído no dia de Natal de 1820. Esta assembleia constituinte, embora com a incumbência primeira de elaborar uma Constituição, designou desde logo um novo governo, a Regência, substituindo a Junta Provisional do Governo Supremo do Reino, que tinha dirigido o país desde o triunfo da revolução. Legislou igualmente de forma soberana sobre os mais variados assuntos de natureza política, econômica e social (3) e impôs ao Rei o seu regresso do Brasil para prestar juramento das Bases da Constituição (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2020).

Extraordinárias, e Constituintes da Nação Portuguesa. Embora com a independência do Brasil em setembro de 1822, tal representação tenha sido invalidada e um novo congresso formado, desta feita unicamente por brasileiros, as Cortes Gerais foram a primeira experiência eleitoral em amplitude nacional (ainda que com as limitações de direitos da época) realizada em território brasileiro.

A principal demanda das elites portuguesas que viriam a controlar as Cortes Gerais era o retorno imediato do Rei à Europa, para que em um novo regime constitucionalista jurasse lealdade ao Reino de Portugal. Na esfera econômica relacionada ao Brasil, objetivavam o retorno deste a condição de colônia, tal qual antes de 1808 com a concessão dos privilégios e monopólios dos grupos portugueses sobre seu comércio. Entre o risco de permanecer no Brasil e provavelmente ser deposto em Portugal ou de retornar e ainda haver a possibilidade de manter o Brasil, Dom João VI optou pela segunda opção, retornando à Europa junto com parcela da corte que havia migrado bem como certas estruturas do Estado. Seu filho Dom Pedro I foi nomeado Príncipe Regente do Brasil (BETHELL, 1991; POZO, 2009).

As elites econômicas brasileiras também se encontravam em uma encruzilhada, por natureza eram conservadores e haviam se beneficiado diretamente na última década e meia pela presença real em terras brasileiras, eram raros os liberais ou republicanos entre suas fileiras que poderiam liderar um movimento autonomista. Na outra ponta, eram totalmente contrários ao retorno do Brasil à condição de colônia, que invariavelmente os levaria a prejuízos financeiros e novamente à uma posição de inferioridade em relação aos portugueses (DONGHI, 1991).

O processo de escolha dos representantes brasileiros para as Cortes Gerais foi sintomático, a maioria dos 89 eleitos eram brasileiros natos, muitos de segunda ou terceira geração. As Cortes Gerais começam a se reunir em janeiro de 1821, contudo, a delegação brasileira passa a chegar em Portugal somente no segundo semestre do mesmo ano, sendo que alguns representantes jamais chegaram.

Simultaneamente, as Cortes Gerais passam buscar concretizar seu objetivo de voltar a governar o Brasil, ignorando as demandas e a própria existência dos representantes

brasileiros. Uma série de medidas são tomadas ao longo do segundo semestre de 1821: primeiro, a revogação dos diversos acordos comerciais que permitiam ao Brasil negociar diretamente com o Reino Unido; em segundo determinam o desmonte e retorno de todas as estruturas de Estado que permaneciam em funcionamento em território brasileiro; enviam novos contingentes militares à América e nomeiam militares portugueses para governar as províncias; e, por fim, exigem o retorno do Príncipe Regente Dom Pedro I à Portugal.

A partir do ultimato dado ao Príncipe Regente, as elites econômicas e políticas brasileiras (e muitos portugueses aqui estabelecidos) passam a pressionar Dom Pedro I para que desconheça as ordens das Cortes Gerais, concretizada no fato histórico hoje conhecido como “dia do fico” – em 9 de janeiro de 1822, quando rejeita deixar o Brasil e acatar as decisões vinda da Europa. Não fora, ainda, a declaração de independência, mas o ato de desobediência do Príncipe Regente foi um evidente sinal de que o Brasil não aceitaria mais ser governado a partir de Lisboa.

Ato contínuo um novo gabinete é organizado, tendo José Bonifácio de Andrade e Silva como Primeiro-Ministro e passa-se a uma nova fase da luta política dentro do novo grupo dominante, uma ala mais conservadora, tendo José Bonifácio como principal expoente, na defesa de uma monarquia absolutista; outros grupos que defendiam a convocação de uma assembleia constituinte com voto popular e ainda o grupo menos numeroso, dos republicanos e liberais. Uma característica marcante desse período, similar ao que decorria nas novas repúblicas sul-americanas é a inexpressiva influência dos partidos políticos, vácuo este suprido pelas lojas maçônicas e pelos militares ou da presença das massas populares como agente político de peso (BETHELL, 1991).

O desfecho da independência decorre somente em setembro de 1822, quando do recebimento de um renovado ultimato das Cortes Gerais, exigindo novamente o retorno de Dom Pedro I a Portugal e revogando todos os seus atos firmados no último ano e meio. Dom Pedro I se recusa a cumprir tais demandas e declara fim das relações do Brasil para com o governo português. Em 12 de outubro do mesmo ano, foi coroado Imperador Constitucional do Brasil. Portugal perdia, agora oficialmente, sua única colônia americana.

Ao passo que junto às elites econômicas das regiões centro-sul do país havia uma certa homogeneidade de apoio à Dom Pedro I e a separação de Portugal, muito mais pelos

elementos econômicos do que por motivações ideológicas - os grupos que haviam prosperado na nova realidade pós 1808 não iriam aceitar ver seus interesses novamente subjugados por Portugal. Na porção norte e nordeste do país não havia essa unanimidade, em especial por se tratar de região com a maior concentração da mão de obra escrava. Viam, os latifundiários, que a independência era um caminho certo para o futuro fim da escravidão, enquanto a manutenção dos laços com Portugal seria mais interessante economicamente, em especial na manutenção da mão de obra escrava (PEREIRA, 1999).

“Proclamada a Independência em 1822, de forma pacífica em relação à América Latina, Dom Pedro foi proclamado Imperador do Brasil. Proclamou-se a Independência, mas o regime monárquico transplantado da Europa continuou no Brasil. No momento da Independência não se pôs o problema da forma política. Com a ideologia monárquica enraizada a maioria do povo brasileiro e os políticos apoiaram o líder da emancipação política do Brasil que era um príncipe. Mesmo os elementos mais radicais concentravam-se mais na ideia de federalismo do que propriamente na República com todas as suas implicações democráticas. Foi dado um crédito ao liberalismo de D. Pedro I e esperava-se muito da prometida Constituição. Por outro lado, a estrutura latifundiária e escravista apoiava a forma monárquica pelo sentido conservador e pela aparência legal de que era revestida a pessoa do príncipe” (RIBEIRO JÚNIOR, 1984, p. 495-496).

Embora, quando comparado com os processos autonomistas dos seus vizinhos sul-americanos, a independência brasileira tenha sido relativamente pacífica, não é adequado se afirmar que não houve disputas, inclusive levantes armados localizados.

Para além de disputas políticas como prisões e exílios daqueles que se negavam a reconhecer e serem leais ao novo regime, em determinadas regiões, como o Maranhão e a Bahia ocorreram efetivamente tentativas de resistência armada contra a independência brasileira.

Na Bahia, que à altura da independência declarada no Rio de Janeiro se manteve fiel à Portugal havia uma grande concentração de comerciantes e militares portugueses, que, se não tinham condições de avançar para outras regiões, tinham as condições para uma eventual resistência local ao processo autonomista. Há de se registrar que o nordeste e o norte brasileiro como um todo eram física e economicamente isolados e divergentes da região centro-sul do Brasil, além de, mais próximos espacialmente de Portugal, em uma época de transportes marítimos e terrestres ainda muito lentos.

A derrocada da Bahia, e depois do Maranhão enquanto províncias ainda leais à Portugal viria por uma conjunção de fatores internos e externos. Primeiramente não houve uma unanimidade entre as elites econômicas no apoio ao governo da província leal à Portugal, parcela significativa de comerciantes do Recôncavo Baiano logo reconheceram e passaram a dar suporte do governo do Rio de Janeiro; este, por sua vez, atuou pela via militar enviando uma expedição terrestre e outra marinha – comandada pelo inglês Lorde Cochrane, um experimentado capitão que já havia lutado ao lado de San Martín na libertação do Chile e do Peru, talvez uma das únicas ligações diretas nos processos de independência das Américas portuguesa e espanhola. Numericamente inferiores e sem nenhuma perspectiva de suporte direto de Portugal, restou aqueles que resistiam à independência a rendição ou fuga para Portugal. Com o posterior cerco ao Maranhão ao início do ano de 1824 o Brasil consolidava sua independência de fato e a unidade territorial da antiga colônia, incluindo ainda a Cisplatina (Uruguai) ocupada. No campo externo, a principal potência da época, Reino Unido, não se postou ao lado dos grupos monárquicos e ao mesmo tempo desencorajava Portugal a enviar tropas da Europa, não deseja ver o Brasil seguir o caminho da convulsão militar que se desdobrava na vizinhança. Para o Reino Unido, uma saída negociada entre Brasil e Portugal era o caminho mais interesse para a manutenção e ampliação dos seus negócios comerciais e influência geopolítica (RIBEIRO JÚNIOR, 1984; BETHELL, 1991).

Destarte a posição contra independência de parcela dos grandes agricultores brasileiros, o modo de produção escravista, segundo Rangel (1993), foi o grande responsável pela preservação da unidade territorial brasileira. Uma comparação entre as nações que se originaram do antigo território colonial espanhol e o Brasil permite definir o modo de produção escravista como um dos elementos responsáveis pela preservação da unidade da

colônia portuguesa, visto que o escravo, enquanto um ser “semovente” circulava por todo o território e era utilizado igualmente como mão de obra em todas as regiões do país, o que significa dizer que a escravidão era um fenômeno nacional, isto é, espalhava-se por todo o território brasileiro.

Uma vez concluída a independência de fato, era necessário agora o reconhecimento internacional. Em âmbito regional não houve grandes dificuldades, uma vez que toda a região era formada por nações recém independentes e os reconhecimentos mútuos eram benéficos a todos, a dificuldade seria o estabelecimento das relações diplomáticas formais com as potências europeias, em especial a inglesa.

A posição inglesa ao largo do processo de independência sempre foi dúbia, enquanto era do interesse britânico a manutenção das melhores relações possíveis com Portugal (que ainda era detentor de numerosas colônias na África e Ásia), era igualmente necessário a manutenção dos vantajosos acordos comerciais já existentes com o Brasil, área de maior abrangência territorial da América do Sul, numerosa população e importante fornecedor de matérias primas e gêneros alimentícios.

O Reino Unido passou a atuar diplomaticamente junto a outros Estados europeus, em especial Portugal, para que a independência de fato fosse reconhecida. Certamente não o fez por altruísmo ou por defender o direito a autodeterminação dos povos – uma vez que era e é até um hoje um Estado possuidor de diversas colônias e de caráter imperialista. As motivações inglesas se relacionavam aos interesses econômicos na América, na manutenção das tarifas especiais que dispunha no Brasil e no objetivo de encerrar o tráfico negreiro também ao sul da linha do Equador – novamente não por razões humanitárias, mas sim dentro da nova lógica capitalista de renda e consumo das camadas populares (DONGHI, 1991).

Entre 1826 e 1827 o Reino Unido negocia com Portugal a aceitação da independência brasileira desde que este se mantenha isolado das demais colônias portuguesas, além de uma compensação financeira. Ao Reino Unido o Brasil teve que ceder o fim do tráfico negreiro a partir da década seguinte e a renovação dos muitos acordos comerciais que remetiam ao período do Dom João VI na América.

Um elemento totalmente ausente no processo de independência do Brasil foi a participação popular, e, até mesmo a presença mais influente de uma burguesia liberal. Os eventos que se sucederam tiveram à sua frente personalidades de cunho conservador, que, não fosse a intransigência das Cortes Gerais Portuguesas muito provavelmente não teriam problemas na manutenção do Brasil como Reino Unido e certas liberdades econômicas para com países terceiros. Tratou-se de um claro movimento de mudança para que tudo se mantivesse como estava, uma “revolução” conservadora no seu conteúdo e forma.

“A transição de colônia para império independente caracterizou-se por um grau extraordinário de continuidade política, econômica e social. Dom Pedro I e a classe dominante brasileira assumiram o aparato estatal português já existente, que de fato nunca deixou de funcionar. A economia e as relações sociais e de classes não sofreram desarranjos. O modo colonial de produção e a função brasileira na divisão internacional do trabalho foram igualmente mantidas. Nenhuma concessão relevante foi feita às camadas populares e a escravidão continuaria ainda por muitas décadas, estando ameaçado apenas o tráfico legal de novos escravos” (BETHELL, 2009, p. 228-230).

Fora um movimento político controlado pelas elites e no melhor interesse destas, da manutenção estrita do status quo. As relações brasileiras com o Reino Unido, que claramente eram mais vantajosas para o segundo se aprofundam ainda mais na relação de dependência, motivo pelo qual pode-se afirmar que o Brasil em termos econômicos e de subordinação geopolítica, apenas trocou uma metrópole, por outra.

Este primeiro período do Brasil enquanto Império independente duraria menos de uma década. A relação dúbia do Dom Pedro I na defesa de certos interesses portugueses, bem como as questões relacionadas à sucessão do trono português, a simbologia deste não ser brasileiro e sim português e o seu envolvimento direto no processo político no qual sua filha princesa Maria da Glória era objeto de um golpe palaciano em Portugal, levaram o descontentamento tanta das elites comerciais brasileiras – em suas divergências com os portugueses, como nas elites políticas, que não desejavam ver o Imperador ocupado com os

acontecimentos da Europa, e sim no Brasil. A confluência de contestação política e econômica levaria a abdicação de Dom Pedro I no início de 1831 e ao período da Regência até 1840, quando seu herdeiro assumiria de fato e de direito o trono com apenas 15 anos, de forma a consolidar o regime imperial.

No campo geopolítico, os primeiros anos de independência são marcados, para além das negociações sobre o reconhecimento internacional do novo Estado, pela perda da província Cisplatina, quando em 1825 em aliança desta com as Províncias Unidas do Rio da Prata (Argentina), declaram-se independente do Brasil, no território que viria dar origem ao atual Uruguai. Embora Dom Pedro I tenha tentado, pela via diplomática e militar, manter o território, em 1828 acabaria por reconhecer a independência da região, no que seria o último vizinho brasileiro daquele período a conquistar a posição de autonomia (ainda havia as Guianas como colônias).

No âmbito da organização interna, a elite política brasileira teve, no período regencial, oportunidades de transformar o Brasil em República. No entanto a coroa foi conservada para o sucessor legal, D. Pedro de Alcântara, futuro Dom Pedro II. O grupo político a frente do período regencial era formado por liberais moderados que temiam a desordem estabelecida nas repúblicas americanas vizinhas, as experiências sul-americanas atemorizavam as elites brasileiras. A existência do Senado, vitalício e conservador, atuando de sobremaneira para interromper qualquer tentativa de avanço democrático (RIBEIRO JÚNIOR, 1984).

A despeito da visão centralizadora e imperial da elite política à frente do período da regência, o período foi marcado pelos primeiros movimentos republicanos ou federalistas: Cabanagem, a Sabinada, a Balaiada, e, a República Farroupilha, que em comum tinham a característica de serem conformados em uma aliança entre as classes médias urbanas e camadas populares, exceção feita ao movimento da Farroupilha que também teve o suporte de grandes proprietários de terras rurais. A manutenção da aliança, pois, entre a elite política, grandes comerciantes e latifundiários, permitiu ao governo regencial impor pela força a manutenção do regime e a integridade territorial do Brasil, consolidando também a

independência política efetiva em relação à Portugal, em 1840, com a ascensão ao trono do Dom Pedro II, o imperador nascido já no Brasil independente.

1.3 O ESPAÇO SUL-AMERICANO- DA INDEPENDÊNCIA À II GUERRA MUNDIAL

Uma vez consolidado os processos de independência política das antigas colônias espanholas e portuguesas, os desafios das jovens nações eram inúmeros, a começar pela reconstrução econômica, abalada pelos muitos anos de guerras – no caso da antiga América espanhola. Havia ainda o processo político a ser consolidado, externamente através do estabelecimento de relações diplomáticas com outras nações, e, internamente, de pacificação e organização das estruturas de poder e do Estado.

No âmbito econômico, conforme já mencionado, as relações intra-regionais eram exíguas, em certos ramos mesmo inexistente. Dentre as causas de tal, primeiramente a origem colonial da economia, completamente dependente dos ditames das metrópoles sobre o que produzir, como produzir e para quem produzir, e, num segundo momento a partir da metade do século XVII – quando o dinamismo e o certo liberalismo por parte das metrópoles já permitiria as relações entre as diferentes regiões da colônia, a Divisão Internacional do Trabalho fruto do pacto colonial torna as diferentes regiões da América do Sul concorrentes entre si.

Na configuração do comércio internacional, vendiam as antigas colônias produtos de origem similar ao mesmo tempo em que importavam produtos manufaturados, com origem principalmente no Reino Unido. Em que pese as poucas experiências industriais da região na época, como a indústria têxtil da região de Lima e do couro da região do Plata, as relações econômicas que se estabelecem nos primeiros anos da independência e ao longo do século XIX como um todo refletiam a D.I.T da época, motivo pelo qual não é exagero se afirmar, que em termos econômicos, as antigas colônias haviam trocado duas metrópoles – Espanha e Portugal, por uma outra ainda mais poderosa e imperialista – o Reino Unido.

O Reino Unido atuou de forma a impor às novas nações a sua posição rebaixada na divisão do trabalho. A região era um berço de diversas atividades manufatureiras que, se não apresentavam a qualidade e tecnologia da britânica, permitiam um dinamismo na economia

local e região, além de contrabalancear a necessidade de importação destes. No Peru havia a produção local de tecidos, herança ainda das Incas. O Chile igualmente possuía teares que além de tecidos eram dedicados a indústria de fios para navegação. A Bolívia era o centro têxtil mais importante do vice-reinado rio-platense. Nas regiões das atuais Argentina e Uruguai já havia uma experiência centenária de manejo do couro – para vestimentas e calçados, bem como uma indústria do tabaco. A Independência e a possibilidade do comércio livre, teve como consequência a entrada indiscriminada dos produtos manufaturados do Reino Unido, que, por serem produzidos em sistema já industrial e com tecnologia mais avançada, apresentavam menor preço, deixando as nascentes experiências industriais locais fadadas ao declínio (BETHELL, 2009; GALEANO, 2008).

Apesar dos esforços de Bolívar nos seus últimos anos de atuação política em promover uma integração regional, a região somente teria efetivas e mais complexas relações comerciais no século seguinte, no pós I Guerra e especialmente após a crise do sistema capitalista de 1929, conforme será detalhado mais adiante.

Os primeiros anos de independência marcariam a organização política das novas nações, que buscavam se encontrar enquanto Estados autônomos. No Brasil o processo decorreu de forma simplificada, uma vez que a manutenção de um sistema monárquico – embora utilizando a expressão “império” e a ausência de grandes batalhas militares, permitiu certa continuidade política e administrativa, o que certamente contribuiu para a manutenção da unidade territorial, aliada a conjuntura econômica conforme (RIBEIRO JÚNIOR, 1984).

Nas antigas colônias espanholas, no entanto, o processo foi mais complexo, afinal era necessário se estabelecer todo um quadro institucional. Destaque-se que junto aos processos autonomistas, em tais áreas se procedeu também a instalação de regimes republicanos, certamente nas características da época e com uma série de limitações relacionadas aos processos de escolhas dos corpos parlamentares e do executivo que eram inerentes a realidade de então.

Tão logo findou-se o processo de consolidação das independências, os novos territórios passaram por mudanças. Após a morte de Bolívar, rapidamente a Gran Colômbia se fracionaria em três diferentes países: Venezuela, Colômbia e Equador, e, na virada para o

século XX a Colômbia ainda veria a região do Panamá se tornar um novo país. A despeito das divergências políticas, tais processos se desenvolveram de forma relativamente pacífica (BETHELL; CARVALHO, 1991).

As relações entre Bolívia, Chile e Peru não seriam igualmente pacíficas. Em um primeiro momento Bolívia e Peru conformaram uma federação entre os dois países, denominada Confederação Peruano-boliviana, integração essa que se estendeu por apenas três anos, entre 1836 e 1839. O Chile, alegando sentir-se ameaçado perante tal união, mas tendo na realidade uma disputa territorial como motivo mais profundo, declarou guerra a Federação em 1837, saindo-se vencedor e levando ao fim da união entre os outros dois países. Os mesmos três países voltariam a um conflito armado, desta feita de maiores proporções no ano de 1879, na denominada Guerra do Pacífico, novamente o Chile se sobressairia e teria como consequência mais drástica a tomada de toda a costa litorânea da Bolívia, que a partir de então ficaria sem acesso direto ao Oceano Pacífico. Ao contrário do primeiro conflito, este teve bases diretamente econômicas, por se tratar tal território rico em salitre.

Destarte as questões de cunho político ou disputas territoriais entre vizinhos, a motivação mais ampla para a Guerra do Pacífico foi, como costumavam ser as guerras, de ordem econômica.

“A partir da expansão do uso do salitre (e do guano) como insumos básicos na agricultura em nível mundial, rapidamente o Peru se transformaria no seu principal fornecedor mundial. A exploração do salitre se estenderia, para além da costa peruana, para a então província boliviana de Antofagasta. Quando o governo da Bolívia pretendeu aplicar um imposto às salitreiras que operavam em seu solo, os batalhões do exército do Chile, que há muito já atuavam na exploração na costa peruana, invadiram a província para nunca mais abandoná-la. Até aquela época, o deserto servira de zona de amortecimento para os conflitos latentes entre Chile, Peru e Bolívia. A guerra do Pacífico explodiu em 1879 e durou até 1883. A derrota provocou a mutilação territorial e a sangria econômica do Peru, que perdia seus dois principais recursos naturais. A Bolívia, por seu lado,

não se deu conta do que tinha perdido com a guerra: a mina de cobre mais importante do mundo atual, Chuquicamata, se encontra precisamente na província, agora chilena, de Antofagasta, para além do seu acesso próprio ao oceano Pacífico” (GALEANO, 2008).

O Chile, embora tenha concentrado em seu novo e ampliado território um semi-monopólio do salitre, não o desfrutaria por um longo período, já que nos anos 1910 o aperfeiçoamento do processo Haber-Bosch, para produzir nitratos fixando o nitrogénio do ar, levaria a baixa acentuada do produto chileno e o fim desse ciclo econômico no país, que atravessaria severa crise por conta da perda do seu principal produto de então.

A Guerra contra o Paraguai, ou Guerra da Tríplice Aliança, em que se perfilaram de um lado Argentina, Brasil e Uruguai e do outro o Paraguai foi certamente o conflito mais sangrento e de mais amplas consequências econômicas e geopolíticas. Destarte a motivação explícita para a guerra tenha sido a invasão paraguaia de parte do território uruguaio, o componente externo – Reino Unido e seu imperialismo sobre a América do Sul, atuou fortemente com o objetivo de conter o desenvolvimento econômico do Paraguai, onde se processava uma industrialização autônoma nascente.

“A economia do Paraguai havia se consolidado desde a independência e estava em pleno crescimento nos idos dos anos 1860, de forma completamente diferente a dos seus vizinhos. Tratava-se de um crescimento baseado na economia local e não nas relações com o Reino Unido. O país possuía uma linha telegráfica, uma ferrovia e uma boa quantidade de fábricas de materiais de construção, tecidos, lenços, ponchos, papel e tinta, louça e pólvora. A siderurgia nacional, como todas as demais atividades econômicas essenciais, estava em mãos do Estado. O país contava com uma frota mercante nacional, e tinham sido construídos no estaleiro de Assunção. O Estado virtualmente monopolizava o comércio exterior: a erva-mate e o tabaco abasteciam o consumo do sul do continente; as madeiras valiosas eram exportadas para a Europa. A balança comercial

mostrava um grande superávit. O Paraguai tinha uma moeda forte e estável, e dispunha de suficiente riqueza para realizar enormes inversões públicas sem recorrer ao capital estrangeiro. O país não devia nem um centavo ao exterior e, além disso, estava em condições de manter o melhor exército da América do Sul. A esponja imperialista não absorvia a riqueza que o país produzia. Noventa e oito por cento do território paraguaio era de propriedade pública: o Estado cedia aos camponeses a exploração das parcelas em troca da obrigação de povoá-las e explorá-las de forma permanente e sem direito de vendê-las. Tinha, além disso, fazendas da pátria, diretamente administradas pelo Estado” (GALEANO, 2008).

Tal situação era inaceitável para o Reino Unido, e, em certa medida para os governos vizinhos. O Paraguai poderia se transformar – tal como Cuba um século depois o faria, em um “péssimo” exemplo para as populações da região. A invasão ao Paraguai foi organizada e planejada a partir de vários pontos no exterior: Londres, Rio de Janeiro e Buenos Aires. A derrubada do governo uruguaio pela invasão argentina-brasileira, que fecharia o acesso paraguaio ao oceano Atlântico foi o estopim para o conflito, o Paraguai teria que retomar o acesso. Mesmo sendo o Exército paraguaio dos mais bem equipados da região na época, não pôde conter as forças conjunta dos três vizinhos aliadas ao poderio econômico britânico (DONGHI, 1991; BETHELL, 2009).

O conflito acarretou a destruição do Paraguai e morte – seja diretamente na guerra ou por doenças oriundas desta, da maior parte da sua população masculina adulta; acarretou ainda a perda de territórios para Argentina, Bolívia e Brasil, além de condenar de maneira definitiva o projeto de desenvolvimento nacional que o Paraguai buscava aplicar desde a sua independência. Este conflito marcaria ainda o primeiro registro relevante de uma ação executada por países da América do Sul contra um terceiro vizinho seguindo os interesses diretos de uma potência estrangeira, ainda que houvesse uma confluência de interesses das elites locais para com as externas.

Decorreriam ainda ao longo do século XIX outros conflitos de menores proporções localizados entre países da América do Sul: Bolívia e Peru, em 1841, Equador e Peru, em

1859 e Colômbia e Equador em 1863. As conquistas e perdas territoriais do período aqui descritas podem ser visualizadas na Figura 4.

Figura 4 – Conflitos e expansões territoriais da América do Sul, 1825 – 1941



Fonte: POZO, 2009.

No campo das relações internacionais e geopolítica, as primeiras décadas pós independência foram marcadas por fracassadas e pontuais tentativas da Espanha em retornar parcialmente os territórios da América, onde para além de enfrentar uma situação local já consolidada, não encontrava apoio dentre os demais países europeus, em especial ao Reino Unido, a quem era do melhor interesse econômico a nova realidade. O Reino Unido, junto aos Estados Unidos da América, foram os grandes beneficiados no plano internacional pela nova

realidade de independência, podendo agora livremente negociar com os novos países e não mais buscar subterfúgios junto à Espanha e Portugal.

Na América do Sul, a única intervenção estrangeira relevante deste período foi a invasão e ocupação das Ilhas Malvinas (da Argentina) pelo Reino Unido, no ano de 1833, tal conflito ressurgiria mais de um século depois e é até hoje objeto de disputa diplomática entre os dois países.

Sob o ponto de vista econômico as primeiras décadas após os processos independentistas foram de grandes dificuldades para os novos países. Estando a generalidade deles situados como fornecedores de matérias primas e produtos agrícolas na D.I.T. vigente, tiveram, por um lado, que enfrentar novos concorrentes aos seus produtos, como a produção de algodão do sul dos EUA, e por outro lado, o baixo valor agregado dos mesmos em face aos produtos manufaturados de origem europeia, por certo, para manter uma balança comercial minimamente estável teriam que exportar absurdas quantidades para equilibrar com os produtos adquiridos no exterior de maior valor absoluto e agregado (FURTADO, 1970).

Nas antigas colônias espanholas, havia ainda o custo da reestruturação do Estado, da efetiva organização da sociedade que era necessário se colocar em prática, diferente do Brasil cujo processo decorreu de forma relativamente pacífica e cujas estruturas internas pouco haviam se modificado em relação ao período colonial, embora houvesse ainda grandes déficits relativos à manutenção, por quase 15 anos, de toda a família real e seus agregados em terras americanas.

Relativamente ao Brasil, é de se registrar o gradativo avanço britânico não apenas no comércio exterior, mas também adquirindo muitos dos antigos estabelecimentos comerciais de propriedade de portugueses. O declínio final da produção ourífica brasileira, aliado à necessidade de importar manufaturas, levaria a um processo inflacionário que seria amenizado somente na segunda metade do século XIX, por conta dos ganhos no comércio do café.

Tal período histórico coincide com a fase “b” do ciclo de Kondratieff (aproximadamente entre 1815-1848), ou seja, em um momento em que internamente decorria um rearranjo das forças econômicas, com o gradativo avanço dos integrantes minoritários do bloco no poder, formado pelos representantes do capitalismo comercial, ante aos grandes

latifundiários senhores de escravos. Neste momento, embora não chegue a decorrer efetivamente uma substituição de importações das manufaturas, dado que os preços dos produtos de origem britânica e a ausência de tecnologia inviabilizavam tal procedimento em larga escala, contudo, há um movimento de “diversificação produtiva no interior das fazendas de escravos”. As fazendas, isoladas do capitalismo comercial que eram, passaram a diversificar suas atividades, avançando para uma industrialização primitiva e a expansão de determinados serviços e comércios no seu entorno, fazendo-a, cada vez menos agrícola e mais comercial, de forma a compensar a baixa das exportações, seria este o clico final desta classe enquanto majoritária no grupo hegemônico. Igualmente as características escravistas passariam a ser severamente ameaças a partir da metade do século, com o suposto fim do comércio a partir do ano de 1850 (RANGEL, 1993).

Em termos gerais, a agricultura e a pecuária continuaram a ser as principais atividades econômicas de toda a região, ressaltando também que a maioria da população da época ainda vivia no campo.

Novos produtos passaram a ter destaque, como o já mencionado café brasileiro, que também teve relevante importância na Venezuela. Na Argentina se intensificam as atividades pecuárias, não mais centrada apenas na bovina, avançando também para a produção ovina, na qual o país se coloca como um dos principais produtores mundiais.

Sobre a produção cafeeira do Brasil é importante também mencionar a sua consequência demográfica. Na primeira fase, centrada mais no sul do estado de Minas Gerais e no Rio de Janeiro, havia a mão de obra disponível referente ao declínio da atividade mineira. Na segunda etapa, com o avanço para as áreas interioranas do estado de São Paulo, ocorreu um processo migratório, primeiramente e em menor grau interno, e, principalmente externo, com a chegada de milhares de europeus não portugueses para a região, estes, por serem assalariados, modificariam para sempre a dinâmica econômica e cultural local, ampliando a parcela da população que possuía algum poder de comprar localmente. Por certo, além da atividade cafeeira em si, o café possibilitou o desenvolvimento de novas atividades comerciais e de serviços locais, nos entornos das cidades localizadas nas regiões das fazendas que formavam uma incipiente cadeia produtiva.

A atividade cafeeira veio a alterar as estruturas da elite econômica brasileira e sua influência e ação política. O café se desenvolveu sob a lógica mercantil, portanto, fora das estruturas fundiárias estabelecidas desde o período colonial. Era uma atividade eminentemente agrícola-comercial, exportadora, capitalista por natureza. O latifúndio tradicional, herança feudal, de economia principalmente de subsistência, seria marginal no sistema de poder que se formava no Brasil. Entretanto, como a nova agricultura de exportação se estruturou em grandes unidades, havia um laço comum entre a mesma e os antigos latifúndios, possibilitando a estes últimos conservarem seu poder e influência local nas regiões em que se inseriam, cabendo à nova atividade o controle hegemônico nacional. No período do Brasil República, a influência e poder dos cafeeiros irá extrapolar o quesito econômico e se fundirá à história política do país (FURTADO, 2007).

Em que pese a forte influência e pressão britânica, decorreram algumas tentativas de estabelecimento de atividades industriais, em especial no Brasil – fundições de ferro e estaleiros, mas principalmente no Paraguai. Neste último, reflexo da situação política dos dois governos centralizadores de López (pai e filho), que impôs uma série de legislações de cunho protecionista e contratou suporte técnico na Europa, decorreu o desenvolvimento de uma indústria de fundição das mais modernas para a época, fator este que seria um dos elementos que levariam a guerra contra o país na década de 1860, que terminaria por devastar o país e eliminar a experiência industrial do mesmo, conforme brevemente relatado (DONGHI, 1991).

Sob a ótica das elites econômicas locais, as atividades agrícolas e de mineração eram mais interessantes na aferição dos lucros, motivo pelo qual pouco caso fizeram em exigir políticas protecionistas para as atividades industriais. Adicionalmente, os interesses britânicos já haviam se enraizado nos novos países, muitas vezes diretamente pelo controle das atividades comerciais, logo, o livre mercado foi gradativamente se impondo, sob ação direta ou indireta inglesa, e sob a inação ou mesmo aceitação plena das elites e governos locais. Havia ainda fatores de ordem política, como antigas dívidas e empréstimos contraídos no período da independência, que mantinham as novas nações sob o domínio político-econômico do principal império de então.

O avanço sistemático da revolução industrial na Europa ocidental, em especial no Reino Unido, possibilitou a esta uma vantagem econômica em relação a todos os demais

países com quem negociava, para além da sua superioridade militar que se fazia valer, quando necessário. A economia britânica tinha a capacidade, pois, de fugir à lei dos rendimentos decrescentes, a inclusão de novas e mais máquinas no parque produtivo permitia ganhos exponenciais em produtividade, o que significava rendimentos crescentes. As economias agrícolas, em seu turno, estavam sujeitas a queda de produção de suas terras no passar do tempo, sendo necessário sempre agregar novas e mais terras para manter a produtividade nos níveis anteriores ou fazê-la crescer. Os produtos agrícolas, em adicional desvantagem, eram menos estáveis ao longo do tempo do que as novas manufaturas europeias.

“(…) mesmo que os preços dos produtos agrícolas importados fossem estáveis e idênticos aos da produção nacional industrial, poder pagá-los com produtos industriais constituía uma óbvia vantagem para um país escasso de terras, como a Inglaterra. Além disso, uma vez constituído um núcleo industrial importante e consolidado o avanço tecnológico em relação aos demais, era simples demonstrar, no quadro do teorema das vantagens comparativas, que para os países agrícolas também era vantajoso adquirir na Inglaterra os produtos industriais, pagando-os com matérias primas” (FURTADO, 2007).

Nesse cenário se estabelecia uma nova Divisão Internacional do Trabalho, novamente favorável aos países europeus, em especial aqueles já industrializados. Em paralelo a esse processo de especialização das economias nacionais e regionais, com uma clara divisão do que e onde se produzir, os avanços tecnológicos que levariam a chamada II Revolução Industrial viriam a dar um novo dinamismo ao comércio exterior, com o advento dos trens enquanto principal meio de transporte terrestre e o melhoramento dos navios através da introdução da hélice nos seus sistemas mecânicos. A tecnologia, atuando nas duas pontas, produção e distribuição, elevou a um novo patamar as possibilidades de trocas comerciais em nível global. Ainda que as divisões na D.I.T. fossem evidentes, com um grupo sendo amplamente favorecido em relação ao outro, estabeleceu-se uma inter-relação de dependência econômica, deixando também os países industrializados relativamente dependentes dos demais, por sua necessidade crescente de matérias primas e alimentos. Por certo essa

“dependência” dos países industrializados dos demais era relativa e em menor grau do que o caminho inverso, além deste disporem, para além do poder econômico, superioridade militar (FURTADO, 1970; GALEANO, 2008).

No Brasil, o advento da II Revolução Industrial, da configuração atualizada da D.I.T. e da produção cafeeira local, são fenômenos que não podem ser desvinculados, e, estão relacionados a passagem no país para a segunda dualidade de Rangel (1993), consequência direta de acontecimentos no interior e no exterior. Tal período se compreende aproximadamente entre 1848 e 1896. A transição de um ciclo para outro se dá, conforme mencionado anteriormente, com a diversificação das atividades da fazenda, que passou a deixar se der exclusivamente agrícola para incorporar elementos comerciais, ou seja, da fase inicial do capitalismo. Com isso, alteram-se os polos, uma vez que o capitalismo comercial se passa a fazer presente, além do lado interno do polo externo – que havia se desenvolvido ao longo do ciclo anterior, também no lado externo do polo interno. Completa-se o quadro com o lado externo polo externo ligado ao capitalismo industrial (majoritariamente britânico) e o polo interno, em seu lado interno, apresentando o feudalismo (gradativamente e com diferenças regionais sem a mão de obra escrava)²⁸.

Polo interno	Lado interno: feudalismo
	Lado externo: capitalismo comercial
Polo externo	Lado interno: capitalismo comercial
	Lado externo: capitalismo industrial

²⁸ Relativamente a caracterização do Lado Interno do Polo Interno enquanto “feudalismo”, este trabalho assume, conforme mencionado no referencial teórico, o conceito da dualidade brasileira de Ignácio Rangel. Destarte haver, no período em tela, diferentes relações de produção e modos de produção no campo (conforme o próprio Rangel aponta), dada a continentalidade do território brasileiro, opta-se pela forma hegemônica do período, entendida pelo autor como sendo a feudalista.

Dessa nova configuração se alteram também as classes dominantes do bloco hegemônico, desta feita são os comerciantes do polo externo, ligados ao comércio internacional quem agora detém a primazia econômica, e, conseqüentemente política, enquanto aos comerciantes – senhores feudais do polo interno é relegada uma posição de segunda importância na nova conjuntura (RANGEL, 1993).

O período que se estende ao longo da segunda metade do século XIX, teve como características um crescimento econômico mais ou menos estável para os países da região, mesmo para aqueles que se envolveram em conflitos com seus vizinhos, conforme veremos a seguir. Em termos de organização social há o avanço do processo de urbanização e concentração populacional no entorno de algumas grandes cidades, e, a institucionalização da ciência enquanto atividade de suporte ao desenvolvimento econômico, através da forma organizada na transmissão de conhecimento, que serão objeto de exportação por parte dos países industrializados em um momento posterior.

Relativamente à demografia e urbanização, nos países onde os processos de independência ou as guerras posteriores foram mais devastadores, o período é marcado por fortes quedas absolutas da população, ao passo que aqueles onde o processo se deu de forma menos sangrenta há uma evolução acentuada de tais números. Há também um processo de emigração de espanhóis, e em menor quantidade, de portugueses nos primeiros anos das independências, fruto da nova realidade posta e em muitos casos fugindo para garantir suas vidas e evitar perseguições das novas autoridades.

A divisão étnica da região varia de localidade para localidade, nos países andinos é forte a presença das populações nativas enquanto no Brasil e no Caribe os negros perfaziam a maioria da população. Nesse período também se inicia um novo processo migratório de europeus não ibéricos, em especial para Argentina, Uruguai e centro-sul do Brasil. A urbanização avança, concentrada primeiramente nas maiores cidades que se localizam, geralmente, nas regiões litorâneas, acarretando uma série de conseqüências de ordem social e de saúde pública, formação dos então denominados *cortiços* e ocorrência de epidemias sanitárias diversas (POZO, 2009).

A estratificação da sociedade sul-americana da segunda metade do século XIX se baseia segundo os grupos étnicos existentes. A elite, absoluta minoria da sociedade é formada por brancos descendentes de espanhóis ou portugueses, e ingleses que se instalaram após a independência. Há ainda, um agrupamento de pardos ou *criollos* de posses que se enquadram nesse segmento, que dominam os meios de produção, em especial as agrícolas e mineração, e em um segundo patamar as atividades comerciais. As classes médias, igualmente rarefeitas em quantidade total também eram formadas por pessoas de pele clara, que em geral desenvolviam atividades urbanas como artesãos qualificados, pequenos comércios ou serviços especializados. Havia também um reduzido grupo de médios agricultores e alguns servidores públicos de maior graduação. Por fim, as massas populares eram formadas por brancos pobres, mestiços, indígenas e negros (escravos e libertos) que desenvolviam as mais atividades de base em todos os segmentos da economia (BETHELL, 2009; POZO, 2009).

Retornando a questão econômica, no grupo de países que viriam a compor o Mercosul (e para além destes), a nova D.I.T. levou a um rearranjo das forças produtivas e das atividades desenvolvidas, conforme descrito por Donghi (1991), Furtado (1970, 2007) e Galeano (2008).

A Argentina e Uruguai, por sua posição espacial e ocorrência climática se colocam como exportadores de produtos agrícolas de clima temperado. Por essa característica, suas produções eram complementares aquelas que se desenvolviam na própria Europa (e nos EUA), dispondo, portanto, de tecnologia já existente para a realização de suas atividades. As atividades se davam sob o uso extensivo da terra, que era naturalmente apta para tal. Para além da produção agrícola, eram grandes produtores de carnes e seus derivados, herança ainda do período colonial.

O Brasil e a Venezuela se postavam enquanto exportadores de produtos agrícolas tropicais. Dentre os principais produtos comercializados no período, açúcar e fumo eram os tradicionais, aos quais se juntariam posteriormente o café e o cacau. Concorriam diretamente com a produção agrícola do sul dos EUA, que igualmente se utilizava da mão de obra escrava. O café brasileiro, conforme já descrito anteriormente, se diferenciava das demais justamente por tido sua base na mão de obra assalariada proveniente de um processo migratório (embora

a mão de obra escrava também tenha sido utilizada), porém, enquanto produto objeto do comércio internacional se perfilava no padrão tropical.

Na Venezuela e Bolívia decorria ainda um terceiro tipo de produto objeto da D.I.T. – exportação de minerais. No caso venezuelano a atividade se intensificaria a partir do final do século XIX e início do século XX com a exploração petrolífera. Tais atividades eram realizadas, em regra, por grupos locais vinculados aos países industrializados, quando não diretamente por eles, e embora fosse uma atividade de alto valor agregado, pela dinâmica da negociação pouco contribuíam para o desenvolvimento de um mercado interno. A tecnologia utilizada era proveniente do exterior, bem como as funções de mão de obra mais especializada. Os empregos ofertados para as camadas populares eram mal remunerados e em quantidade baixa, quando comparado aos altos valores extraídos da atividade. Executando-se a questão da balança comercial e a entrada de divisas estrangeiras no país, tais atividades – da forma como eram exploradas, pouco contribuíam ao desenvolvimento local.

A divisão nestes três tipos de atividades supramencionadas se utiliza de uma generalização, partindo do princípio das atividades dominantes em cada país. Havia também atividades de clima temperado no sul do Brasil, assim como mineração na Argentina, por exemplo.

A organização interna dos Estados e os grupos políticos que compunham e disputavam o poder dentro das novas nações, embora com particularidades em cada país, se dividia basicamente entre conservadores e liberais, inexistindo no decorrer do século XIX relevantes agremiações compostas pelas massas populares ou partidos do que viria a ser chamado de esquerda (sociais-democratas, socialistas, comunistas). As casas maçônicas, a igreja Católica e os militares de altas patentes, muitas vezes reunidos em seus clubes ou outras formas de organizações associativas, eram atores políticos de destaque, se dividindo entre os liberais e conservadores conforme as suas concepções de mundo.

Conforme já mencionado, nas antigas colônias espanholas a opção foi pelo estabelecimento de repúblicas, federadas ou centralizadas, conforme as especificidades em que criaram. Pozo (2009) ressalta que Bolívar foi o principal dos defensores de um governo central com fortes poderes como a solução para o que ele via como desordem política. Os

partidários do federalismo, por sua vez, entendiam que esse sistema garantia maior respeito aos poderes locais e provinciais, e impedia maiores autoritarismos por parte do governo central. É de se ressaltar, ainda, que o peso do Estado era reduzido em relação ao que se tornaria no século XX, os orçamentos eram reduzidos e havia poucos ministérios e repartições espalhadas por todo o território. As preocupações maiores eram a fiscalização dos portos – para a cobrança dos devidos tributos, e a garantia de manutenção da ordem e da integridade territorial.

Os grupos políticos - liberais e conservadores, eram de difícil distinção em relação às atividades econômicas às quais eram ligados, pois, dentro do mesmo segmento econômico era possível encontrar os defensores de ambas as visões políticas. Contudo, de maneira geral os conservadores eram mais ligados aos grandes latifúndios exportadores e atividades de mineração, sua plataforma era diretamente ligada a defesa do trabalho escravo; por um sistema de governo centralizado; ações protecionistas em relação à concorrência dos países vizinhos e com laços próximos aos altos escalões da igreja Católica. Os liberais, ao contrário, defendiam o sistema federado como uma aproximação da democracia e uma certa separação do Estado da igreja Católica, que para a cultura da época pode-se chamar como um laicismo. Economicamente eram mais próximos dos comerciantes, abertamente pelo fim da escravatura e extensão do direito de voto. Sua inspiração ideológica vinha dos movimentos republicanos e liberais da Europa. Bolívar talvez seja o melhor exemplo da confusão ideológica e do perigo da generalização para época, era, o árduo defensor do Estado centralizado por um lado, contudo, nas questões de organização do Estado se perfilava com praticamente tudo do campo liberal. É verdade, porém, que Bolívar moldou seu pensamento ao longo do tempo, previamente contrário ao fim da escravidão, passou a se perfilar dentre os abolicionistas a partir do seu exílio nas Antilhas (BETHELL, 2009).

Relativamente aos processos eleitorais das repúblicas, e para o parlamento no caso brasileiro, o conceito de cidadania da época era extremamente restrito, e não se tratava de uma exclusividade da América do Sul, já que também na Europa e EUA o eleitorado era formado por uma parcela muito reduzida das populações. Embora em cada país houvesse uma ou outra diferença, por regra votavam apenas homens, brancos ou pardos e em muitos casos somente aqueles com determinada posse material ou que exercessem determinadas atividades

profissionais. As mulheres e negros eram sistematicamente excluídos do processo, e as populações indígenas em alguns países poderiam participar, mas somente aqueles que viviam integrados à sociedade europeizada.

Fruto dessa reduzida participação nos processos eletivos, não foi difícil o estabelecimento de oligarquias nas novas repúblicas, oligarquias essas que podiam ser de laços familiares ou de classe - militares, por exemplo). Os processos eleitorais, além de reduzidos, em muitos casos careciam de confiabilidade sobre a lisura do procedimento eleitoral em si. Para além das oligarquias, o outro grupo que tinha a capacidade de exercer o poder foram os hoje denominados *caudilhos*, lideranças que ao contrário das oligarquias não eram necessariamente bem-nascidos, e em geral haviam forjado riquezas e poder a partir das guerras autonomistas. Eram de caráter mais popular, sem, contudo, isso significar que eram contra as elites econômicas, pois, na medida do possível quando no poder estabeleciam laços com estas para a manutenção de sua posição de liderança. Não tinham o perfil de revolucionários ou intentavam levar as classes despossuídas a deter o poder diretamente. A exceção do Brasil, pelo sistema imperial, e o Paraguai – que teve governos estáveis até a guerra contra a Tríplice Aliança, os demais países da região apresentaram forte instabilidade no período, com numerosos governos que duravam pouco tempo cada um deles, alterando entre as oligarquias e os caudilhos (POZO, 2009). A Tabela 2 registra a instabilidade dos governos da época bem como a reduzida participação da população nos processos eleitorais. Em muitos sistemas as eleições não eram diretas, e sim por sistemas delegatários ou via parlamento. Por fim, é digno de nota que a instabilidades não eram geradas por uma luta de classes, e sim, por disputas políticas dentro de um mesmo grupo hegemônico vinculado as elites de então, muitas vezes dentro do mesmo espectro ideológico (liberal ou conservador), o que evidencia ainda mais a dificuldade de tais grupos em organizarem de maneira coesa a ordem política em tal período e garantir a mínima governabilidade no médio prazo.

Tabela 2– Participação eleitoral e instabilidade dos governos de certos países da América do Sul, 1825 – 1889

País	Ascendência às urnas (% em relação ao total da população)		Nº governos	Duração média (anos)	Depostos (números)
	Mínima	Máxima			
Argentina	1,0	2,0	17	3,76	2
Bolívia	-	-	22	2,95	10
Chile	2,0	4,9	15	4,66	3
Uruguai	-	13	23	2,56	7

Fonte: POZO, 2009. Adaptado pelo autor.

Na Argentina, que somente viria adotar esse nome de forma oficial e unificada na década de 1850 - era até então *Confederação do Rio da Prata*, a disputa política se dava entre a cidade que se tornaria a capital do país, Buenos Aires, e as demais províncias interioranas. As disputas entre a capital e as demais províncias levaram a ocorrência de dois conflitos civis de proporções relativamente pequenas, em 1859 e 1861, quando finalmente as bases da organização do Estado unificado seriam consolidadas. A segunda metade do século XIX foi um período de crescimento econômico para o país, fruto das exportações dos produtos agrícolas, tendo estruturado uma rede férrea avançada para a realidade da região na época e atraído muitos imigrantes europeus não ibéricos (BETHELL, 2009; GALEANO, 200).

Na Bolívia a disputa política decorreu entre os liberais, que governaram a maior parte do período através de lideranças militares, com as comunidades indígenas, que representavam a imensa maioria da população (as contagens da época carecem de confiabilidade, mas se aceita um número entre 70% e 80% do total como um valor realista). Ao passo que os governos intentavam assimilar os indígenas ao modo de vida ocidentalizado, baseado na propriedade individual e privada, estes preferiam permanecer no modo de vida de propriedades rurais coletivas, agregados por laços históricos e familiares. Os dois conflitos em que a Bolívia se envolveu com o Chile, o último deles resultando na perda da costa litorânea,

contribuíram diretamente para a instabilidade política interna, bem como para a militarização contínua da vida pública ao longo do século XIX.

O Brasil, com sua realidade monárquica, diferenciava-se dos vizinhos, foi a experiência política mais estável da região até 1889, quando o Império cai e se estabelece a república. Isso, porém, não significa que não tenham ocorridos conflitos e disputadas políticas. Sob a ótica da administração do Estado as políticas eram extremamente conservadoras, o parlamento era eleito em um voto censitário restrito e poderia ser dissolvido a qualquer tempo pelo imperador; o país foi o último da América a colocar fim à escravidão e qualquer tentativa de federalizar o império era tratada como uma sublevação ao estado de direito. Os grupos liberais, que embora tenham feito parte de alguns governos, centravam sua ação da luta pelo fim da escravidão e por maior separação do Estado em relação à igreja Católica. Foram muitos os movimentos de contestação, sendo digno de registro a Cabanagem (Pará, 1831) que foi claramente um movimento das massas populares contra os latifundiários da região, tendo deixado um saldo de aproximadamente 30.000 mortos, e, a Revolução Farroupilha, que embora fosse um movimento das elites rurais da região sul do país, tinha um certo ideário liberal e democrata para o pensamento da época. O decênio final do século XIX seria marcado pelo fim do sistema imperial após uma sublevação militar que levaria o imperador ao exílio e a proclamação da república (BETHELL; CARVALHO, 1991; RIBEIRO JÚNIOR, 1984).

O final do século XIX e os acontecimentos da República e do fim da escravidão legal estão relacionados a fase “b” do ciclo de Kondratieff. A já mencionada urbanização nascente foi fator que possibilitou, se não uma industrialização efetiva, a ampliação da atividade de transformação para consumo interno, em um incipiente processo de substituição de importações aliada a diversas atividades ainda de caráter artesanal. Há um avanço também da construção civil nos espaços urbanos. A República e abolição da escravatura seriam, pois, reflexos desse novo quadro político e econômico. Sendo os capitalistas comerciais ligados aos mercados externos agora o sócio majoritário do bloco hegemônico, tencionaram para que as estruturas internas do Estado brasileiro se modernizassem segundo os preceitos capitalistas da época, em especial ampliação da mão de obra assalariada (RANGEL, 1993).

Relativamente ao fim da escravidão no Brasil, é necessário ressaltar que entre a sua formalidade e a prática, havia (quicá ainda há) uma imensa distância.

“A abolição formal da escravidão negra no Brasil, 1888, não significou o fim do trabalho escravo ou semiescravo no país, que persiste até os dias atuais. Afinal, não se aboliu o latifúndio ou o capitalismo, e estes passaram a demandar mão de obra para sucessivos ciclos econômicos posteriores: meio milhão de nordestinos emigraram para a Amazônia, com o ciclo da borracha; o êxodo continuou, ao impulso de periódicas secas que assolaram o sertão e das sucessivas marés da expansão dos latifúndios açucareiros da Zona da Mata. Em 1900, 40 mil vítimas da seca abandonaram o Ceará. Tomavam o caminho habitual por esta época: a rota do norte rumo à selva. Depois, o itinerário mudou. A partir da industrialização dos anos 1940/1950, os nordestinos emigram rumo ao Centro e ao Sul do Brasil. A mão de obra quase gratuita do nordeste foi amplamente utilizada pela ditadura e antes dela: construção de Brasília, estrada transamazônica, e, a ocupação agrária do norte como exemplos” (GALEANO, 2008, p. 61).

A vida política do Paraguai foi extremamente estável desde a independência até a guerra com a Tríplice Aliança, tendo o poder sido exercido de forma centralizada primeiro pelo já mencionado líder independentista José Francia e posteriormente pela família López. O período pós-guerra foi de grandes dificuldades econômicas e a vida política continuou a circular ao redor dos militares de alta patente, contudo sem a anterior estabilidade com constantes mudanças na figura do presidente. Economicamente a guerra ainda cobrava seu efeito, a agricultura foi de uma forma muito lenta se reestabelecendo, bem como algumas atividades de mineração. As atividades manufatureiras, contudo, não se recuperaram no pós guerra.

No Uruguai, os problemas internos eram de segunda importância quando comparados aos externos. Até a primeira metade do século o país se via constantemente ameaçado, ora pelo Brasil e outra pela Argentina. A estabilização política e consolidação das

estruturas de Estado somente viriam após os anos 1850, acompanhados de um novo período migratório de europeus não ibéricos, que atuavam nas atividades econômicas do campo, em especial na pecuária. Após a guerra contra o Paraguai haveria uma maior militarização da vida política local, tal qual aconteceu nos países vizinhos (LYNCH, 1991).

Na Venezuela do século XIX houve também uma grande alternância de poder após a morte de Bolívar, sendo o mais duradouro dos líderes Antonio Guzmán Blanco, que ficou no poder entre 1870 e 1881. Blanco chegou ao poder através de uma eleição e depois se utilizou de subterfúgios legais para ir prorrogando seu mandato. Tinha como característica política se perfilar junto aos liberais da época, tendo descentralizado em parte o Estado venezuelano e limitado o poder e influência da igreja Católica no país (BUSHNELL, 1991).

O início do século XX traz um conjunto de transformações para a região. Acentua-se o processo de urbanização, em especial na Argentina e no Brasil. O Brasil passa dos 10 milhões de habitantes no ano 1871 para 17 milhões em 1900²⁹. Acompanhado desse crescimento populacional, a principal atividade econômica do período – o café, igualmente apresentou números crescentes: das 4 milhões de sacas vendidas em 1880 para 10 milhões em 1900, chegando a 16 milhões pouco antes do início do conflito mundial. Na Argentina³⁰, a população dobrou entre 1890 e 1900, passando de 3,6 para 7, 2 milhões de habitantes. As exportações de cereais, em período similar, passaram de 1 milhão de toneladas para 5,3 milhões de toneladas.

No campo geopolítico, a influência espanhola sobre as antigas colônias praticamente desaparece. Em contrapartida, os EUA começam a rivalizar com o Reino Unido enquanto principal força externa a influir nos destinos da região. A independência do Panamá (1903) em relação à Colômbia é o exemplo cristalino, quando os EUA colocaram sua Marinha para garantir que não houvesse resistência por parte da Colômbia ou internamente no Panamá. A questão do Panamá era política e econômica, com a futura construção do canal que ligaria os dois oceanos.

²⁹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1940, p. 40.

³⁰ FERRER, Aldo (1963). *La economía argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Entre 1902 e 1903 ocorre a última ação relevante no campo militar de países europeus na região, quando Alemanha, Itália e Reino Unido impõe um bloqueio naval à Venezuela sob o argumento de dívidas em aberto com tais nações. O evento rapidamente se resolveria pela via diplomática já com a mediação dos EUA, fator que se tornaria rotineiro a partir de então (LYNCH. 1991).

A deflagração da I Guerra Mundial viria novamente a demonstrar como o poder político dos EUA já se fazia sentir na região. Antes dos EUA entrarem oficialmente na guerra a posição dos países sul-americanos era nula, não eram nem neutros e nem se perfilavam com algum lado explicitamente, buscando manter suas relações intocadas para com os países europeus envolvidos no conflito. Com a adesão estadunidense uma série de países passaram igualmente declarar guerra à Alemanha, como o Brasil, por exemplo. Os demais tenderam a optar pela neutralidade diplomática, mas na prática reduzindo suas relações ao mínimo com a Alemanha e aliados de forma a satisfazer, ainda que parcialmente, os anseios dos EUA.

A América do Sul do período final do século XIX e primeiras décadas do século XX foi livre de conflitos bélicos explícitos, tendo sido buscada a via da negociação diplomática para as questões - especialmente de territórios vizinhos em disputa. É criada, sob a influência dos EUA, a primeira organização estável de países da América, a União Pan-americana, que seria uma espécie de embrião da atual OEA – Organização dos Estados Americanos, inclusive na sua desavergonhada dependência dos ditames oriundos de Washington, organizando a futura ação imperialista dos EUA na região que se acentuaria após 1945.

Retornando à questão demográfica, agora centrada no século XX, a organização das sociedades sul-americanas segue a tendência da parte final do século XIX, com a continuidade e aprofundamento do processo de urbanização, e suas consequências maléficas oriundas que políticas higienistas (como os aterros) que promoveram precarização das moradias e problemas de ordem sanitária. As capitais e outras grandes cidades passam a avolumar cada vez um percentual maior das populações dos países, conforme é detalhado nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Percentagem de população urbana em relação à população rural
(cidades com mais de 20.000 habitantes nos países abaixo elencados)

País	1870	1930
Argentina	15,7	38,0
Bolívia	3,7	13,1
Chile	10,7	32,0
Uruguai	19,5	37,6

Fonte: WILKIE, 1977. Adaptado pelo autor.

Tabela 4 – População de certas cidades da América do Sul, 1870-1930
(em milhões de habitantes)

Cidade	Pop. 1870	Pop. 1930	Percentual da cidade em relação ao seu país	
Buenos Aires	0,2	2,1	10,8	18,3
Montevideo	0,1	0,6	25	33
Rio de Janeiro	0,3	1,7	2,7	5,0
Santiago	0,15	0,7	7,2	16,2

Fonte: BEHTELL, 2009. Elaborado pelo autor.

Ainda na questão populacional, outro fator relevante foi a imigração europeia para a Argentina, Uruguai e região sul do Brasil, desta feita com uma nova leva de espanhóis e portugueses dentre eles, com a continuidade da vinda de povos germânicos, eslavos e italianos que já havia se iniciado no século XIX. Ocorreu também, em menor grau, a migração de asiáticos do extremo e do médio oriente.

A divisão de classes da sociedade pouco se alterou em relação a ordem anterior. As elites continuaram vinculadas aos descendentes brancos europeus, que além das atividades primárias passaram também a concentrar suas atividades nas primeiras indústrias que surgem nesse período.

As classes médias têm um crescimento em volume, fruto da urbanização que permitiu a criação e expansão de pequenos e médios negócios comerciais e de serviços, e de uma maior profissionalização do serviço público, que demandava pessoas com educação

formal acima da média da época. O avanço na disponibilidade de cursos universitários e técnicos contribuiu para esse gradual crescimento dessa parcela da sociedade. O nível de vida da classe média, contudo, não era muito superior ao das massas populares, diferindo basicamente nos elementos grau de instrução formal e a menor realização de atividades braçais. Os militares, embora sob o aspecto econômico se perfilassem próximo das classes médias, passaram a ser vistos como uma classe a parte, com a profissionalização desta atividade. As elites militares, embora financeiramente não fossem extremamente abastados, eram politicamente influentes e atuantes, fruto de repúblicas historicamente militarizadas sob seu aspecto governamental (BETHELL, 2009).

As massas populares continuaram a perfazer a maior parte das populações, porém, agora com o advento de uma nova categoria – principalmente na Argentina e no Brasil, os operários das indústrias. Tal situação levaria a sua organização enquanto categoria através dos sindicatos, e, fruto do que se passava na Europa surgem as primeiras agremiações políticas orientadas na defesa do proletariado, o Partido Comunista do Brasil é fundado em março de 1922 e seus congêneres nos demais países datam de período muito aproximado. Formam-se também os primeiros sindicatos, que ao logo das próximas décadas se consolidariam e no período da II Guerra Mundial já estariam organizados em centrais ou federações regionais e nacionais. Outra alteração nas massas populares foi o fim formal da escravidão no Brasil, que embora tenha sido decretada em 1888, ainda persistiria por muitos anos em determinadas regiões (PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, 2021). Embora agora libertos, as condições materiais de vida das populações negras permaneceram precárias e na base da divisão demográfica brasileira, uma vez que o processo de libertação não veio acompanhado de nenhuma política de inserção de tais populações na sociedade.

A virada de século marca também o processo de separação formal do Estado da igreja Católica, com a quase totalidade dos países prevendo em leis a liberdade religiosa. Com os novos imigrantes europeus há ainda um avanço das religiões cristãs protestantes e dos judeus, os últimos concentrados na Argentina e Uruguai. A influência da igreja Anglicana dos EUA se faz sentir em muitas regiões também, principalmente na América Central e Caribe.

No período temporal dentre 1930 até a II Guerra Mundial o crescimento populacional se mantém acelerado, embora em alguns países as taxas anuais de crescimento

passem a decrescer em relação ao período anterior. A População da América Latina, que em 1930 era de aproximadamente 112 milhões de pessoas atinge os 170 milhões em 1950. A urbanização, por outro lado, se intensifica ainda mais, aliada ao processo de industrialização das economias, o êxodo rural se torna o principal movimento migratório da região e as migrações oriundas do exterior tem queda, excetuado o período do conflito da II Guerra, onde o fluxo de refugiados foi relativamente intenso. A urbanização, que continua da forma espontânea, faz consolidar e ampliar os guetos, cortiços e primeiras favelas nas grandes cidades do subcontinente (BETHELL, CARVALHO, 1991).

As décadas de 1930 e 1940 apresentam, como consequência da urbanização, um fenômeno novo, que foi a redução do percentual da população que exercia atividades profissionais ligadas as atividades do campo. Era o êxodo rural apresentando a sua conta. A urbanização da massa trabalhadora e as experiências já existentes em outras partes do globo, pressionaram os governos a estabelecer um conjunto de cobertura social e aposentadorias para as massas, política social essa até então inexistente ou irrelevante na imensa maioria dos países da região. Há, ainda, uma melhora considerável nos índices de alfabetização das populações, com uma maior cobertura do ensino básico. Em política reclamada pelas classes médias urbanas e a essas direcionadas, o ensino técnico e universitário também apresenta uma expansão nessa fase da história, embora fosse obviamente restrito a uma camada diminuta das populações de cada país.

Retornando ao cenário econômico, dada a posição da região na D.I.T., grande parte dos avanços produtivos tinham como origem recursos estrangeiros, principalmente do Reino Unido, e, crescentemente dos EUA, em uma configuração que se acentuaria após 1945. Segundo Pozo (2009) e Furtado (2007) os capitais estrangeiros se concentravam em duas áreas: atividades de exportação e serviços públicos. No primeiro caso tratava-se de investimento em agricultura e atividades de mineração visando o mercado externo, nesse momento, por exemplo, os EUA se apoderam de grande parte da produção petrolífera da Venezuela. Esse tipo de investimento levava a um desenvolvimento extensivo, mas que não modifica as estruturas básicas nas formas de produção, assim, permitia a substituição de uma atividade agrícola de subsistência por outra de exportação, acarretando um aumento de

produtividade sem mudar em muito as técnicas de produção. Na produção mineira esse desenvolvimento periférico se utilizava de tecnologia importada, porém sem a nacionalização da mesma ou de suas técnicas que possibilitassem a sua reutilização em outros ramos da economia. Relativamente aos serviços públicos, o avanço do capital estadunidense se deu principalmente na construção de ferrovias e nas empresas de telecomunicação, em ambos os casos, atividades necessárias para o bom desenvolvimento da agricultura e mineração não se tratava de desenvolver o país, e sim dotá-lo das estruturas para que as empresas estrangeiras pudessem realizar a contento suas atividades aumentando a lucratividade. A Tabela 5 apresenta a evolução dos investimentos de capitais estadunidenses e britânicos na região nas primeiras décadas do século XX, de onde se pode extrair o avanço contínuo dos EUA, embora até 1930, os britânicos ainda mantivessem a sua posição de liderança.

Tabela 5– Investimentos estadunidenses e britânicos em alguns países da América do Sul, 1880-1930

(em milhões de US\$)

País	Investimento dos EUA			Investimento do Reino Unido		
	1897	1914	1930	1880	1913	1930
Argentina	0,7	1	332	101	784	2102
Brasil	-	50	557	152	892	592
Venezuela	2	6,5	233	38	40	132

Fonte: MANIGAT, 1973. Adaptado pelo autor.

O início do conflito na Europa, entre 1913 e 1914, que logo tomaria proporções continentais e impactos globais, levaria, contudo, à baixa dos valores dos produtos exportados pela América do Sul, pois, o seu principal mercado consumidor adentrava em uma guerra de grandes proporções e iria diminuir sua presença quantitativa no comércio transatlântico. Tal evento histórico teria, dentre as consequências locais, a mudança da organização econômica em nível mundial nas décadas seguintes, principalmente após 1929.

A Divisão Internacional do Trabalho, pós I Guerra Mundial e especial após a crise do sistema capitalista de 1929, entra em colapso da forma como até então era conhecida. O comércio mundial apresenta uma acentuada queda, conforme demonstrado nos Quadros 6 e 7, em volume de produtos diminui 25% entre 1929 e 1933 e nível geral dos preços negociados

se tem uma baixa de 30% no mesmo período. (CEPAL, 1949). Como consequência, os mais prejudicados foram os países exportadores de produtos de baixo valor agregado – agropecuários, minerais e matérias primas em geral, afetando todas as nações da região. Mesmo em países como o Brasil, que no esforço para mitigar os efeitos da crise passaram a exportar mais em volume, o reflexo financeiro de tais vendas era negativo, dada a baixa procura dos seus produtos com a consequente baixa nos valores médios negociados.

Conforme demonstrado anteriormente, era alto o investimento estrangeiro, contraído por certo em moeda estrangeira, a baixa das exportações levou a menor entrada de capital estrangeiro resultando em dificuldades crescentes em honrar os compromissos firmados, com diversos países da região suspendendo o pagamento do serviço da dívida ou mesmo se declarando em situação de moratória total, na busca de uma nova negociação.

Uma situação excepcional decorreu, contudo, na Argentina e Uruguai. Como tais países tinham forte presença do mercado agrícola de produtos temperados, foram menos afetados que seus vizinhos exportadores de produtos tropicais e minérios, uma vez que seus produtos eram de economia concorrente aos dos próprios países europeus e da América do Norte, para além de terem um ciclo vegetativo anual, podendo forçar a queda de produção de um ano para o outro visando a manutenção de um preço adequado (FURTADO, 1970).

As Tabelas 6 e 7 ilustram os níveis de comércio exterior de Argentina, Brasil e da América Latina ao longo da década de 1930.

Tabela 6 – América Latina: índices de intercâmbio externo

	Quantum das exportações	Termos do intercâmbio	Capacidade para importar
1930-34	-8,8	-24,3	-31,3
1935-39	-2,4	-10,8	-12,9

Fonte: CEPAL, 1949. Adaptado pelo autor.

Tabela 7 – Indicadores de intercâmbio externo na Argentina e no Brasil

	Quantum das exportações	Termos do intercâmbio	Capacidade para importar	Quantum das importações
Argentina				
1930-34	-8	-20	-27	-32
1935-39	-11	0	-11	-23
Brasil				
1930-34	+10	-40	-35	-48
1935-39	+52	-55	-32	-27

Fonte: CEPAL, 1949. Adaptado pelo autor.

Ainda no período das primeiras três décadas do século XX decorre a primeira fase da industrialização de alguns países na América do Sul, principalmente na Argentina e Brasil. Esse processo foi de certo modo tímido até crise sistêmica de 1929, e as atividades industriais estavam longe de se postarem com relevância no conjunto dos PIB's nacionais, mesmo nos três já mencionados países.

A principal característica desse incipiente processo de industrialização é sua origem, relacionada diretamente a expansão das exportações (agrícolas, minerais e outras matérias primas) e disponibilidade de renda interna que esta perfazia, não seguindo o modelo que havia já decorrido na Europa e América do Norte.

Segundo Furtado (2007) na experiência clássica a industrialização resultou da introdução de inovações nos processos produtivos artesanais, as quais permitiram baixar o custo e elevar a produtividade, formando um mercado interno consumidor. No caso sul-americano, no entanto, o mercado interno formou-se em decorrência da elevação da produtividade causada pela especialização externa, sendo inicialmente abastecido mediante importações. Neste segundo caso, o concorrente a deslocar, na hipótese de industrialização, não seria o produtor artesanal e baixa produtividade, e sim o produtor de elevada eficiência instalado nos mercados mundiais.

Em tal cenário sul-americano, a renda média da população e o tamanho do mercado interno foram os pontos que definiram o início do processo de industrialização. Havendo mão

de obra assalariada com possibilidade de formação de um mercado interno considerável, estava posto o cenário para eventual inversão econômica. Por outro lado, na inexistência de tal mercado interno ou se este fosse extremamente pequeno e de altíssimo poder aquisitivo (objetos de luxo, por exemplo), não seria viável a introdução de tais atividades por esta via da especialização externa.

Sendo ainda esse processo dependente das atividades exportadoras, a dinâmica destas também se colocam como condicionantes: a quantidade e renda das pessoas ligadas à atividade exportadora; o tipo de infraestrutura que tal atividade requeria, havendo ou não ligações nacionais, vias terrestres, portos, entre outras; o capital originário de tais atividades, nacionais ou estrangeiros - que tenderiam a concorrer consigo mesmo no exterior em caso de industrialização; a amplitude do negócio, tanto em valores absolutos como em relação à população economicamente ativa da localidade.

A Argentina e a Bolívia constituem exemplos diametricamente opostos de como o cenário exportador influenciou na industrialização. A Argentina, na função de exportador de produtos agrícolas de clima temperado logo constituiu um mercado consumidor urbano e rural com renda relativamente alta para a realidade regional, possibilitando a industrialização baseada nas atividades exportadoras. A Bolívia, cuja atividade exportadora era centrada na mineração, atividade esta que emprega baixa quantidade de pessoas com salários reduzidos e não demandava a criação de infraestruturas internas, não se industrializou neste período pré 1929 (FURATDO 1970, 2007).

O Brasil, por sua vez, ainda que exportador de produtos agrícolas tropicais reuniu condições mais favoráveis, dado os ganhos em escala pela sua exponencial produção e em especial a partir da disseminação cafeeira, realizada sob bases assalariadas e emigrantes europeus que igualmente demandaram o estabelecimento de infraestruturas mínimas no território nacional, algumas delas herdadas do ciclo do ouro, possibilitando o surgimento das primeiras indústrias relevantes no território nacional. Possuía também maior população absoluta que seus vizinhos, possibilitando a amplitude mínima para a instalação de certas atividades industriais (BETHELL, 2009).

Outra atividade exportadora deste período que permitiu o afluxo de somas impressionantes de capital estrangeiro ao Brasil foi a extração da borracha nos seringais da Amazônia. A demanda mundial de borracha cresceu verticalmente em fins do século XIX e início do século XX ancorada, entre outros fatores, na nascente e crescente indústria automobilística.

Na ausência, até em então, de um similar sintético, a seringueira proporcionava ao Brasil, em 1890, uma décima parte de suas rendas por exportações; vinte anos depois, a proporção subia a 40%, com as vendas quase alcançando o nível do café, então soberano de nossas exportações. Grande parte da produção vinha do Acre, território que o Brasil havia invadido e tomado da Bolívia sem grande resistência, e que, posteriormente lhe pagaria uma indenização em valores certamente subfaturados, dada riqueza natural da região. O Brasil dispunha da quase totalidade das reservas mundiais de borracha; a cotação internacional estava nos picos, mas isso não significava ganhos aos trabalhadores do ramo, e sim aos atravessadores e grandes comerciantes que promoviam a exportação. A partir de 1913, contudo, a atividade entra em decadência, primeiro por conta da baixa do valor mundial, e, segundo – e mais importante, com a entrada a concorrência asiática, em especial da Malásia, fruto da biopirataria britânica que havia contrabandeado sementes brasileiras ao oriente (GALEANO, 2008).

De uma maneira geral, porém, esta primeira fase de industrialização teve alcance tímido no conjunto das atividades econômicas, sendo que as atividades agrícolas e de mineração se mantinham em evidência. Alcançou relevância apenas na Argentina, atingindo 22,8% do PIB local em 1929 e no Brasil (11,7%9) no mesmo ano (CEPAL, 1949).

A conjuntura se transformaria a partir da crise de 1929 e na década seguinte com o início da II Guerra Mundial, quando por uma questão de necessidade e não mais opção, os países da região se veriam compelidos a promover o processo de industrialização de suas economias.

Esta segunda etapa, que se compreende como uma industrialização por substituição de importações, se origina a partir da crise de 1929 que afetou diretamente o poder de compra europeu e norte americano, bem como a capacidade produtiva das indústrias localizadas em tais áreas. Em tal cenário, a industrialização sul-americana, que até então era alavancada pelas

exportações de produtos primários, vê a queda acentuada destas vendas, pelas dificuldades econômicas pela qual passavam os mercados compradores, impedindo que as entradas de recursos oriundos do exterior fossem a base capital do processo (FURTADO, 2007).

Na outra ponta, a importação das manufaturas e equipamentos industriais se tornou impraticável, por falência ou sérias dificuldades de muitos dos então fornecedores de tais produtos. É de se registrar ainda, que a industrialização da primeira fase se deu com bases tecnológicas importadas, pouco havendo de autonomia neste quesito aos países compradores. Dessa forma se postava então um duplo problema: ao mesmo tempo que as exportações caíam, e conseqüentemente caía a capacidade de importar, os próprios fornecedores estrangeiros apresentavam suas próprias dificuldades em seguir comercializando. Neste cenário, duas eram as possibilidades às economias exportadoras de produtos primários, retração econômica exponencial, com a contração dos mercados externos, levando a crise interna, ou, desenvolvimento do setor industrial interno, na busca pela substituição dos produtos e equipamentos que eram anteriormente importados, que foi o caminho seguido pela maior parte dos países da região.

No conjunto das economias da região houve um paulatino e estável decréscimo das importações, ao que o percentual da economia local relativo à indústria crescia, em um claro processo substitutivo e causa-conseqüência. A Tabela 8 ilustra o avanço da atividade industrial em alguns países da região no período em questão. É de se notar o menor crescimento da Argentina, que se justifica por dois fatores: o primeiro, que era já o país mais industrializado da América do Sul pré 1929, e, portanto, havia menos espaço para crescimento; e, o segundo - e mais relevante, o golpe militar de 1930, que alçou ao poder grupos conservadores e ligados as elites rurais, que demandaram suporte do Estado a manutenção de suas atividades exportadoras, tendo se concentrado as atividades industriais basicamente nos bens de consumo, como até então era já existente. Como conseqüência de tal visão econômica, a Argentina firmaria um acordo comercial com o Reino Unido, em 1933, o Pacto Roca-Ruciman, que facilitaria a manutenção das suas exportações agrícolas aquele país em troca de tarifas de importação diminuídas aos produtos industrializados ingleses no

mercado argentino, na prática dificultando uma industrialização por substituição nos moldes que se processava em outros países da região.

A comparação entre Argentina e Brasil reflete como a eventual mudança do grupo no poder influencia nos rumos econômicos.

“Em 1930, enquanto os setores agroexportadores no Brasil foram derrubados do poder, na Argentina os setores agroexportadores (lã, trigo, carnes) ascenderam ao poder, reforçando seu poder e submetendo à indústria inglesa, com quem assinaram acordo em 1933 semelhante ao Tratado de Methuen (1703), entre a Inglaterra e Portugal. Logo, após 1930 o Estado brasileiro passou a ter uma política industrial totalmente diferente da argentina, com distinção nítida entre importações supérfluas e essenciais; sustentação do preço do café; financiamento das substituições e importação; e, política trabalhista paternalista, em um processo de implantação do capitalismo semelhante ao prussiano” (MAMIGONIAN, 1999, p. 143).

Tabela 8– Porcentagem da indústria no PIB em alguns países da América do Sul

	1929	1945
Argentina	22,8	25
Brasil	11,7	17
Uruguai	-	18

Fonte: FURTADO, 1970. Adaptado pelo autor.

A industrialização por substituição foi um processo facilitado nos países que, no momento anterior, já haviam realizado uma industrialização mínima de suas economias, como Argentina e Brasil, por exemplo. Já havia uma infraestrutura mínima, o conhecimento básico e não eram necessários investimentos vultuosos em capitais fixos, como plantas e equipamentos. Em tais nações, em que pese a perda de recursos oriundos das atividades primárias de exportação, já havia se formado um mercado consumidor interno, que na ausência da concorrência externa pode ampliar sua atuação para ramos em que antes concorria em desigualdade com os produtos importados, elevando ao mesmo tempo a demanda

previamente existente. Com as baixas das exportações outro efeito foi uma depreciação cambial, fato que fez aumentar o preço final dos produtos importados que ainda eram distribuídos nos territórios nacionais e atuando como promotor de vendas dos novos produtos locais.

“Temos aí duas faces do processo de substituição. Por um lado, a produção interna aumenta o seu poder competitivo e cobre um segmento maior do mercado; isso se torna possível porque o nível da demanda monetária se mantém, ao mesmo tempo em que os preços relativos dos produtos importados aumentam. Por outro lado, o desenvolvimento da produção industrial, ao criar um fluxo de renda adicional, amplia o mercado interno” (FURTADO, 2007).

Um elemento presente em todos os processos, em maior ou menor nível, foi a ação dos Estados nacionais enquanto atores principais na industrialização. No Chile, em 1939, é criada a CORFO – *Corporación de Fomento de la Producción*, que nos anos seguintes seria o modelo copiado em todo o subcontinente, seja por agências de fomento ou bancos nacionais de desenvolvimento.

“Um amplo arco de interesses nacionalistas, mobilizado por uma aliança política populista, prevaleceria no continente de 1930 a 1980, com experiências muito ricas em: 1) planejamento e financiamento econômico, como a CORFO no Chile (1939), o BNDE no Brasil (1952), a Corporação de Fomento Andino mais tarde. Diga-se que o pioneirismo da CORFO aproveitou uma antiga experiência mexicana da primeira metade do século XIX, o Banco de Avio, financiador da indústria têxtil daquele país; 2) órgãos de pesquisa em diferentes níveis e setores, como a CEPAL, universidades como a UNAM e a USP, pesquisas agrícolas como a EMBRAPA etc.; 3) implantação e expansão de grandes empresas estatais em várias áreas estratégicas, como a de petróleo: YPF, PEMEX, PETROBRÁS, PDVSA etc. Nos anos 30, 40 e 50 do século XX, a América Latina se tornaria o

continente mais dinâmico do Mundo (Ásia e África continuavam coloniais e semicoloniais) e seu atraso em relação ao centro do sistema diminuiu grandemente, antes de começar a ser estrangulada financeira e comercialmente pelo imperialismo norte-americano após 1980” (MAMIGONIAN, 2006).

Mesmo nos países em que ainda não havia se institucionalizado uma repartição específica para dar suporte ao setor a ação estatal se fez presente. No Brasil, por exemplo, o Estado passou a comprar parte considerável da produção cafeeira, ainda que esta viesse a ser eventualmente destruída, de forma a manter o setor competitivo. Igualmente data dessa época a criação da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, que viria a ser o embrião das indústrias de base no país na fase seguinte da industrialização, além de ter no campo legislativo regulado as guerras fiscais que ainda existiam entre os diferentes estados da federação.

Há de se compreender que sem a ação efetiva do Estado seria dificultoso, senão inviável, o processo de industrialização por substituição de importações. As estruturas econômicas da região eram ligadas as atividades de exportação, atividades estas que requeriam pouca inovação ao longo tempo, estabelecendo uma cultura e posição conservadoras frente a qualquer processo de transformação. Por mais de um século as atividades exportadoras é quem comandavam, através da entrada de recursos os processos de importação de bens de consumo industrializados, em um ciclo de causa e efeito que se conformou do melhor interesse às elites econômicas de então.

A industrialização por substituição de importações, por sua vez, requeria muitas e rápidas mudanças das estruturas econômicas postas, e dada a inaptidão e mesmo a falta de disposição da iniciativa privada em assumir tal processo, coube ao Estado, direta ou indiretamente, a tarefa de gestar o desenvolvimento industrial dos Estados nacionais. A industrialização por substituição teria como consequência também a mudança do perfil das importações, que cada vez tenderiam a diminuir no ramo dos bens de consumo e aumentar nos de equipamentos e maquinários em geral, que neste momento ainda não estava sendo desenvolvidos localmente, salvo algumas exceções como a criação da CSN no Brasil, era ainda um processo de industrialização amplamente dependente de maquinário e principalmente da tecnologia do exterior.

No campo macroeconômico uma das primeiras consequências da industrialização por substituição, aliada a queda das atividades de exportação, foi um processo inflacionário que em cada país se processou de uma forma específica, havendo, contudo, elementos base que atuaram com mais ou menos intensidade dependendo da realidade local. Furtado (2007) relaciona cinco elementos de destaque. Nas atividades agrícolas havia uma inaptidão para a produção orientada ao mercado interno, incluindo aí o que e onde se produzir e sua distribuição. Tal falta levou muitas vezes a escassez de produtos, e, conseqüentemente ao aumento do valor destes; Um segundo elemento geral se relaciona com as infraestruturas de produção e de logística, que durante décadas haviam se organizado para atender um tipo de produção – monoculturas exportadoras, e, naquele momento viam-se na eminência de ter que inverter tal lógica, buscando o mercado interno consumidor e indústrias nacionais; Outro fato dificultoso no processo de industrialização foi a mão de obra, que embora fosse relativamente abundante não estava apta as novas atividades que se estabeleciam, havendo também a pouca oferta de cursos de qualificação profissional relacionados as atividades industriais; O quarto elemento diz respeito as estruturas institucionais legais, em especial as fiscais, que haviam sido estabelecidas no quadro econômico anterior e haveriam de ser reformadas para a nova realidade que se postava: Por fim, a estrutura de encargos financeiros, que era ajustada para um cenário de balança comercial exportadora e haveria de ser redirecionada, com o aumento dos encargos financeiros das indústrias, para a conjuntura de queda das exportações e elevação dos preços relativos das importações.

Em posição ora complementar e ora divergente das de Furtado, os ciclos longos de Kondratieff aliados a dualidade brasileira de Rangel, oferecem também explicação sobre os acontecimentos econômicos (e políticos) para o Brasil no início do século XX. Sendo esse período integrante do terceiro ciclo (1896 – 1948), há uma reconfiguração dos polos externos e internos. No polo externo o lado interno é assumido pelo nascente capitalismo industrial, que já havia se manifestado de forma muito tímida ainda em fins do século XIX e se expande em especial a partir da I Guerra Mundial, ao passo que o lado externo, é agora ocupado pelo capitalismo financeiro, já que este poderia se colocar como complementar ao industrial. Há ainda outra alteração no lado externo do polo externo, pois, o capital financeiro associado

passa a ser majoritariamente estadunidense, diminuindo a influência britânica no Brasil (e na região como um todo). No polo interno, lado externo, o capitalismo comercial se consolidara como a força mais amadurecida, assumindo, pois, como classe majoritária das relações de poder, tendo o feudalismo agrário se mantido como o lado interno do polo interno (RANGEL, 1993).

Polo interno	Lado interno: feudalismo
	Lado externo: capitalismo comercial
Polo externo	Lado interno: capitalismo industrial
	Lado externo: capitalismo financeiro (EUA)

As mudanças mais aceleradas e aprofundadas decorrem a partir da fase “b” do terceiro ciclo, quando o país se vê obrigado a um processo de industrialização por substituição de importações de forma mais intensa. Com o fechamento dos mercados externos a partes relevantes das exportações primárias brasileiras (e por consequência dificultando a importação de outros produtos), a dualidade – na sua porção externa, impeliu que as forças internas se organizassem de forma a manter a roda econômica girando, conforme já detalhado anteriormente. Outro elemento de importância, rapidamente mencionado, foi a alteração do ator principal no lado externo do polo externo. Desde a abertura dos Portos em 1808, tal papel coube prioritariamente ao Reino Unido, que a partir do terceiro ciclo é ocupado pelos EUA. Dentre os múltiplos fatores de tal, dois se sobressaem, por um lado o Reino Unido se viu envolto em guerras em seu próprio continente, enquanto os EUA – embora tenham tomado parte nos conflitos, não seriam severamente atingidos. E, o capitalismo industrial britânico era fortemente ligado ao capitalismo financeiro britânico, motivo pelo qual eram concorrentes ao nascente capitalismo industrial brasileiro e não poderiam com este formar um polo da dualidade. Os EUA, por outro lado, podiam se utilizar do capitalismo financeiro para financiar o capitalismo industrial brasileiro, uma vez que este não era seu mercado de destino, e sim do Reino Unido. Como consequência, o processo inicial de industrialização brasileiro,

embora tivesse um caráter de nacionalizar determinados produtos, foi fortemente ligado ao capital externo, tanto antes como no pós guerras.

O terceiro ciclo apresentaria, ainda, duas características singulares em relação aos períodos que o antecederam. Primeiramente, teve a capacidade de produzir o seu próprio ciclo (na industrialização por substituição) em grande parte devido à ação estatal e as mudanças institucionais promovidas para que assim o decorresse, e, em segundo lugar, quando da passagem da fase recessiva do terceiro ciclo para a fase de expansão do quarto ciclo, pode se manter no processo de industrialização, dado o dinamismo que havia alcançado no sistema econômico como um todo (RANGEL, 1993).

Relativamente à configuração do poder local ao longo das primeiras décadas do século XX não é adequado realizar uma generalização, uma vez que cada nação apresentava suas próprias especificidades, que vez por outra configuram um cenário similar, mas não estabeleciam uma regra. No geral há certo avanço democrático em relação ao século anterior, porém, em muitos países regimes autoritários ou mesmo ditaduras explícitas se estabeleceram. Bethell (2009), Furtado (2007), Galeano (2008 e Pozo (2009) possibilitam compreender as disputas por poder em Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela neste período entre guerras mundiais.

Na Argentina, todos os presidentes do período 1890-1930 foram eleitos seguindo os preceitos institucionais estabelecidos para a época e com todas as já mencionadas limitações em relação ao direito de voto (que se tornou “universal” aos homens em 1916). A vida política se dividiu entre o partido de feições oligárquicas e mais conservador PAN – Partido Autonomista Nacional e a UCR – União Cívica Radical, de perfil mais urbano e liberal seguindo a concepção europeia, se alternando no poder. O Partido Socialista também se organiza e conquista uma parcela relevante do eleitorado, mas sem forças para vencer uma eleição nacional. Ao final dos anos 1920, contudo, grupos de inclinação fascista e nacionalista passam a ser organizar, os quais viriam a ser o suporte popular ao golpe de Estado perpetrado por militares no ano de 1930. As eleições que se realizariam na Argentina de 1930 a 1946 seriam marcadas pela tutela do exército e pelo impedimento de certos partidos em participar, em especial a UCR. Os governos desse período tiveram que se apoiar no uso da força para se

manterem estáveis, tal cenário somente mudaria com a eleição de Juan Perón, em 1946, que alteraria de forma definitiva a política argentina até os dias atuais.

Na Bolívia, surge pela primeira vez um desenho clássico de divisão política entre liberais e conservadores. Os conservadores exerceram o poder entre os anos 1880 e 1900 e posteriormente o Partido Liberal se firmou como principal força política do país, após uma curta guerra civil no ano de 1899. No final dos anos 1920 o Partido Socialista³¹ se organiza, de forma modesta, sem, contudo, ter o poder de influir nos destinos da nação, prevalecendo o poder oligárquico estabelecido desde o início do século XX e alternando liberais e conservadores. Os dois últimos governos desse período, de 1939 a 1946 promoveram uma série de medidas nacionalizantes no setor dos hidrocarbonetos, que era já o principal item da economia local, embora mantivessem uma política de repressão das massas populares indígenas.

No Brasil, cuja república nasce de um golpe militar contra o Imperador, há uma institucionalização das oligarquias nas primeiras décadas. Com exceção dos dois primeiros presidentes, os demais governantes até 1930 foram eleitos seguindo as regras estabelecidas de então, havendo uma suposta alternância de poder, suposta, porque na prática as oligarquias políticas dos estados de São Paulo e Minas Gerais comandavam a sucessão e quem deveria ser o eleito ao próximo período. Os partidos de esquerda passam a se organizar ao início dos anos 1920, mas só viriam a ter alguma relevância eleitoral na década seguinte, após um amplo movimento liderado por Luís Carlos Prestes, que durante três anos percorreu o país reivindicando melhorias econômicas e sociais às massas populacionais.

O período de 1930 a 1945 marca a ascensão de Getúlio Vargas à presidência do Brasil, sem que este tenha sido eleito em qualquer oportunidade nesse período. Na primeira fase do seu governo, que vai até 1937, decorre sua institucionalização no poder através do Parlamento e sob o argumento de se tratar um governo de origem revolucionária, enquanto o

³¹ Nas primeiras cinco décadas do século XX as denominações *socialista* e *comunista* ainda geravam certa confusão nos países da América Latina. Sua existência era proibida ou dificultada ao máximo em boa parte dos países, em certos casos os comunistas se perfilavam dentro das legendas socialistas então legalizadas. Em outras situações, a relação entre socialistas e comunistas eram as piores possíveis, dada as afiliações às Internacionais de qual cada lado tomava parte. Foram raros os partidos sociais-democratas de perfil marxista nesse período na América, fugindo dos modelos existentes na Europa.

segundo período, de 1937 a 1945, a manutenção no poder se dá pelo suporte das forças militares de um lado, e da organização sindical conferindo o suporte das massas, do outro. Contraditoriamente, as mesmas forças militares que o sustentaram durante anos iriam se opor a ele em 1945, e depois novamente em 1954, quando o levam ao suicídio.

No Paraguai pós derrota da guerra contra a Tríplice Aliança, estabelecem-se duas forças partidárias de relevância, o Colorado (conservador) e o Azul (liberal), que viria a dar origem a um terceiro, o Radical. Os partidos políticos eram, no entanto, incapazes de se contraporem ao poder político imposto pelos militares e no período entre 1880 e 1930 houve somente uma eleição em que não se apresentou um candidato único e realmente ocorreu algum tipo de disputa. O Paraguai apresentava um regime que teoricamente se apresentava como republicano, mas na prática as sucessões se davam segundo o grupo que detinha o poder político previamente.

O Uruguai foi, pois, a ilha de tranquilidade da região ao longo das primeiras décadas do século XX. Com exceção de uma interrupção institucional em 1933, o país realizou eleições que poderiam ser consideradas legítimas para a realidade de então em intervalos de tempo regular, dividindo a vida política entre o Partido Blanco e o Partido Colorado, que atuavam via estabelecimento de legislações para impedir o surgimento de outras forças que ameaçassem esse duopólio, em especial forças de orientação popular.

Na Venezuela, por fim, nem mesmo o modelo Paraguaio foi adotado, e sim uma ditadura explícita, dominada pelos militares nas pessoas de Cipriano Castro, primeiramente, e de Juan Vicente Gómez ao longo século XX. Ao longo da década de 1940 e início dos anos 1950, há uma busca pela institucionalização da ditadura, com a realização de eleições indiretas no intervalo de quatro anos, situação que se perduraria até que o General Marcos Gimenez assumisse o poder de forma ininterrupta de 1948 até o final da década seguinte.

Um elemento presente neste momento foi o avanço do voto feminino, tendo sido estabelecidos no Brasil, Cuba, El Salvador, Equador, República Dominicana e Uruguai ao longo dos anos 1920 e 1935, muito embora em algumas localidades tal direito era mera formalidade, uma vez que não havia eleições regulares. A partir da II Guerra esse direito se disseminaria por todo o restante do subcontinente. Contudo, um grupo ainda numeroso da

população estava alijada do processo eleitoral, os analfabetos, que eram impedidos de votar na imensa maioria das nações. Destarte as eleições – quando ocorriam, terem tido uma participação de votantes muito superior do que nos períodos históricos anteriores, a confiabilidade de tais processos ainda era temerária, no mínimo. Não eram raros casos de flagrantes fraudes ou votações com fortes coações sobre os eleitores, em especial nas regiões mais afastadas das grandes cidades (POZO, 2009).

O período que se estende de 1929 ao final da II Guerra Mundial é uma fase conturbada tanto no plano geopolítico como no econômico. Na esfera geopolítica, a guerra civil espanhola, que se desenrola entre 1936 e 1939 e termina com a derrocada da experiência republicana daquela nação e a ascensão da uma extrema direita fascista, tem como consequência imediata o afluxo intenso de espanhóis para os países da região, tanto os que fogiam da guerra como posteriormente os exilados políticos perseguidos pelo novo regime. Argentina e Chile foram as nações que maiores contingentes receberam.

Dessa época datam os dois últimos conflitos importantes que opuseram dois diferentes países sul-americanos. O Conflito do Chaco, decorrido de 1932 a 1934, entre a Bolívia e o Paraguai, pelo acesso de navegação ao rio Pilcomayo (que daria uma ligação à Bolívia ao Rio da Plata e conseqüentemente ao oceano Atlântico). Novamente a Bolívia foi derrotada em uma disputa com um vizinho e perdeu 100.000 km² de território para o Paraguai, além de um saldo de mais de 85.000 mortos para ambos os lados. A Guerra do Chaco teve, para além da questão logística da navegação, um motivador mais poderoso – trata-se de uma região rica em gás natural e petróleo. E, entre 1941 e 1942 o Equador e o Peru se envolvem em um rápido conflito, que durou menos de dez meses, pelo controle de um espaço territorial na região amazônica limítrofe entre ambos, que terminou em um acordo intermediado por Argentina, Brasil, Chile e EUA, com a cessão de uma pequena área territorial do Equador ao Peru (GALEANO, 2008).

A II Guerra Mundial, para além dos efeitos econômicos diretos na região, conforme será detalhado posteriormente, teve conseqüências políticas, principalmente após a entrada formal e explícita dos EUA no conflito, em 1942. O Brasil foi o principal sócio sul-americano da entrada dos EUA na guerra, enviando tropas para combater na Europa e cedendo bases em seu território. Outros países, ao contrário, demoraram a declarar guerra ao Eixo, pelos mais

variados motivos, o Chile e outros países da costa pacífica alegavam o temor de serem atacados pelo Japão, e, a Argentina, que foi a última a formalmente se postar ao lado dos Aliados, nutria certa simpatia pela Alemanha, ainda que buscasse não explicitar tal posição.

Como consequência, o Brasil, para além de conseguir posicionamento geopolítico de destaque no continente, ao enviar tropas à Europa, alinhou uma série de acordos econômicos e financeiros junto aos EUA por ter-se colocado ao lado deste no conflito, uma aliança que foi além do quesito militar. A Figura 5 retrata o posicionamento dos principais países da região nos dois conflitos mundiais, conforme descrito ao longo deste subcapítulo.

Figura 5 – Posicionamento de determinados países da América do Sul nas I e II Guerras Mundiais



Fonte: POZO, 2009.

CAPÍTULO II - O MERCOSUL: DOS ANTECEDENTES AO SÉCULO XXI

2.1 ANTECEDENTES: O ESPAÇO SUL-AMERICANO APÓS A II GUERRA MUNDIAL

2.1.1 O espaço sul-americano: Da II Guerra Mundial à 1989

Ao final da II Guerra Mundial as economias da região, na sua generalidade, tinham avançado no processo de industrialização por substituição, em alguns casos avançando para o estabelecimento de indústrias de base, em especial no setor petroquímico, siderúrgico e metalúrgico, ainda que se utilizando de tecnologia importada. Há um evidente avanço das atividades industriais na parcela do PIB de forma generalizada, acompanhando de um avanço mais modesto dos serviços públicos - fruto da urbanização crescente e um decréscimo acentuado das produções agrícolas. Destaque-se que, se num primeiro momento a guerra havia sido prejudicial aos países da região sob o aspecto econômico, com a perda dos mercados da Alemanha e Itália, ao final tal desvantagem foi revertida, pois, a decisão de se perfilar ao lado dos EUA e aliados europeus abriu as portas para investimentos privados deste na região nos anos subsequentes ao conflito, além da desapropriação de uma série de empresas alemãs que mantinham laços com o Estado nazista, o que terminou por contribuir aos esforços de industrialização já descritos no subcapítulo anterior. O Quadro 10 aponta os avanços do setor industrial sobre o PIB total de alguns países da região no pós II Guerra Mundial.

Tabela 9 – Porcentagem da indústria no PIB em determinados países sul-americanos

País	1929	1945	1955
Argentina	22,8	25	25
Brasil	11,7	17	23
Chile	7,9	23	23
Uruguai	-	18	23

Fonte: FURTADO, 1969. Adaptado pelo autor.

Da análise da Tabela 9, percebe-se primeiro que o crescimento na Argentina foi reduzido, quando comparado aos demais, conforme já mencionado anteriormente, nesse

período houve uma mudança na orientação política do país, com a chegada ao poder de um grupo com fortes laços aos exportadores de produtos primários; para além disso, o país já era a economia mais industrializada da região, e, logo, havia menos margem de crescimento. Outro fato evidenciado pelos números é que terminada a II Guerra, o crescimento diminui de ritmo ou mesmo cessa, são múltiplos os fatores e variam de caso a caso, mas um elemento geral foi o avanço da influência econômica estadunidense na região, se tornando o principal fornecedor de produtos industrializados e a recuperação econômica europeia, que voltaria a comercializar com a região em maior intensidade do que no período entre guerras.

Sob a ótica dos ciclos longos de Kondratieff e da dualidade brasileira de Rangel, o período pós II Guerra marca o final da fase “b” do terceiro ciclo para o advento do quarto ciclo, cuja fase “a” se estenderia até a crise petrolífera de 1973. No elemento político esse período é marcado pela ascensão do capitalismo industrial como principal força no bloco hegemônico, que continua a se posicionar no lado interno do polo externo, porém, agora como a força motora. O lado externo do polo externo continua se caracterizando pelo capitalismo financeiro. No polo interno que ocorrem mudanças, com o lado interno se dispondo com os semi-assalariados do campo e o lado externo com as fazendas ainda semi-capitalistas (o que se alteraria para o final do século XX). Note-se a aproximação de dois polos, no tocante aos respectivos modos de produção dominantes. A economia e sociedade se homogêizam, indicando o próprio fim do fenômeno da dualidade (RANGEL, 1993). O avanço da influência do capitalismo financeiro estadunidense (direta ou indiretamente) teve dentre as diversas consequências, no campo financeiro o aumento exponencial do endividamento externo do Brasil; e, no campo político, as tentativas (um com sucesso) dos golpes militares em 1954 e 1964, de forma a tutelar o Estado brasileiro aos ditames de Washington.

Ainda no campo econômico, os primeiros anos após a II Guerra Mundial marcariam o avanço dos Estados na busca do controle das suas reservas petrolíferas, fosse pelo modelo estatal de monopólio, que seguiriam países como Argentina e Brasil, ou pela maior taxação e exigência de participação nacional no mercado, pelo qual confluíu a Venezuela, principal produtor do continente. A presença do Estado na economia, para além do setor petrolífero, continuou a ser alta nos processos de industrialização nos primeiros anos do pós II Guerra,

ainda que por vezes atuando indiretamente em uma política de cunho keynesiano e gradativamente cedendo o espaço para a ação das empresas estrangeiras, principalmente as de capital norte americano. A partir dos anos 1960, a presença estatal tende a diminuir, assim como o ritmo de industrialização das economias (MAMIGONIAN, 1999).

“No que se refere ao conjunto da região, entre os anos 1950 e 1970 houve avanço do setor industrial no PIB, contudo, em relação à participação da América Latina na produção industrial do mundo o percentual se manteve estável, em aproximadamente 3,4%. Se se tem em conta o crescimento demográfico, houve declínio da posição latino-americana: a produção mundial por habitante cresceu, entre 1960-70, a uma taxa anual de 4,7%, enquanto a latino-americana cresceu em apenas 3,8%” (FURTADO, 2007, p. 245).

Apesar da diminuição do ritmo de industrialização na econômica, algumas atividades industriais têm amplo crescimento, em especial os ramos têxtil, alimentar e automobilística. Tal crescimento, contudo, foi realizado sob bases tecnológicas oriundas dos EUA e da Europa, dentro de um processo mais amplo de modificação da D.I.T., onde um certo número de países do chamado terceiro mundo passam também à condição de produtores e exportadores de determinados produtos industrializados de grande volume, na maioria dos casos através de companhias e tecnologias transnacionais com plantas instaladas na América do Sul.

Registro necessário, as economias que tinham uma industrialização mais antiga – Argentina e Brasil, apresentavam um quadro geral em que além de bens de consumo e produtos intermediários, possuíam também um setor de produção de bens de capital, ainda que em muitos casos dependente tecnologicamente do exterior ou operado por empresas transnacionais.

O avanço da produção industrial nos anos 1960, ainda que relativizado quando posto em comparação ao momento global, deu-se como consequência de uma ação convergente de certos fatores: as economias externas dinâmicas se beneficiando dos países de industrialização mais avançada; intensificação do comércio intra-regional na América do Sul; políticas públicas de incentivo a exportação de manufaturas (FURTADO, 2007). Nessa conjuntura, a

indústria manufatureira têxtil se coloca como o principal motor das exportações da região, capitaneado por Argentina e Brasil – de industrialização mais antiga, e, pela Colômbia. Nos demais países, tal ramo ainda se desenvolveu na lógica da industrialização por substituição de importação, atendendo o mercado consumidor local. Outra consequência do avanço em números absolutos da industrialização foi a absorção de mão de obra anteriormente empregada em outras atividades, em especial oriunda do campo, que permitiu um crescimento do nível salarial para parte das massas populares, sobretudo aquela que se especializou através dos cursos técnicos que eram disseminados na época não como um esforço educacional, e sim no interesse e necessidade das indústrias em contar com a mão de obra necessária para suas atividades.

Há um avanço do setor petroquímico – nos países com disponibilidade dos recursos naturais para tal, e da siderurgia, esta última decorrendo sob ação incentivadora dos Estados nacionais. A instalação das indústrias siderúrgicas possibilitaria, pois, o avanço para o setor mecânico – na produção de bens de capital diversos e na produção automobilística. No início dos anos 1970 já havia produção de automóveis com vistas a atender os mercados internos e exportação nas principais economias da região: Argentina, Brasil, Colômbia³², Chile, Peru e Venezuela. A indústria automobilista, contudo, se desenvolveu basicamente como um prolongamento das grandes companhias estadunidenses e europeias, que se instalavam na América do Sul para, primeiramente se antecipar a um eventual concorrente nacional em potencial e, em segundo plano numa política que se expandiria a partir dos anos 1990 de redução de custos humanos e ambientais (FURTADO, 1970, 2007; GALEANO, 2008).

Conforme brevemente mencionado no parágrafo anterior, a indústria petrolífera também marcou avanços nesse período pós II Guerra, os países da América do Sul podiam ser facilmente divididos entre aqueles de alto consumo e baixa produção, e, aqueles que produziam mais do que consumiam e se enquadravam como exportadores do produto, restrito à Equador e Venezuela, com destaque ao último. Para além da produção do petróleo cru, há

³² Cabe registro que nesse período a população da Colômbia ultrapassa a da Argentina como 3º maior país do subcontinente, depois de Brasil e México, respectivamente.

um avanço na área do refino, o que para países que tinham a necessidade de importação de muito combustível, como o Brasil, representava por um lado, o desenvolvimento de um novo ramo da indústria, e, por outro, a oportunidade de baixar o valor de um dos principais insumos de origem externa. No período que se estenderia até as práticas neoliberais dos anos 1990, a quase totalidade das companhias de produção e refino eram ou estatais ou fortemente regulados pelos Estados.

O petróleo e outros minérios de grande demanda no mercado mundial seriam, pois, fatores de estabilidade e instabilidade, tanto econômicos como políticos. Muitos golpes e contragolpes seriam colocados em prática em busca da dominância dos mercados produtores de minérios da região.

No Brasil, o então presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-51) tinha concedido à Bethlehem Steel, alguns anos antes, as quarenta milhões de toneladas de manganês do Estado de Amapá, uma das maiores jazidas do mundo. Os EUA promoveram, ao longo da ditadura civil-militar pós 1964, um amplo processo de ocupação não militar do Brasil, de forma a garantir o abastecimento de minerais estratégicos. Na década de 1960, numerosas empresas estadunidenses adquiriram, a preços irrisórios, amplas áreas nas regiões amazônica e no cerrado brasileiro, regiões essas que depois se comprovaria a existência de ouro, prata, diamantes, gipsita, hematita, magnetita, tantálio, toro, urânio, quartzo, cobre, manganês, chumbo, sulfatos, potássios, bauxita, zinco, cromo e mercúrio (GALEANO, 2008).

A indústria do Petróleo brasileira se estabelece a partir dos esforços de uma campanha nacional “o petróleo é nosso”, e, seria implantada durante o último governo de Vargas com a fundação da Petrobrás em 1953. A empresa conseguiria até mesmo sobreviver à ditadura militar, para então ser gradativamente desmontada e retalhada a partir dos governos neoliberais dos anos 1990 e no pós golpe de 2016.

A Petrobrás, a empresa estatal brasileira, se consolidaria como a maior empresa do país. Durante longo período deteve o monopólio da exploração e extração do petróleo, além de também atuar na distribuição e refino. No refino, contudo, o país sempre continuou a ser objetivo de exploração das grandes empresas multinacionais do setor, reunidas no cartel conhecido como “as sete irmãs”, já que o país não era autossustentável em tal atividade. Ao longo do período pós II Guerra o cartel permaneceria explorando o país através da altamente

lucrativa atividade de distribuição de combustíveis e seus derivados, para além de atuar de todas as formas para quebrar o monopólio do refino e neste adentrar, ação em que obteria sucesso posteriormente (FURTADO, 2007; GALEANO, 2008).

Na Argentina igualmente o petróleo está diretamente ligado a conjuntura política com a ação nada discreta do Reino Unido e EUA, ou das empresas a estes intimamente reunidas através do cartel das sete irmãs. O Congresso argentino se dispunha a votar a lei de nacionalização do petróleo, em 6 de setembro de 1930, quando o caudilho nacionalista Hipólito Yrigoyen foi derrubado da presidência do país pela quartelada de José Félix Uriburu, conforme já detalhado no subcapítulo anterior. O governo de Ramón Castillo caiu em junho de 1943, quando resistia a assinar um convênio que promovia a extração de petróleo por capitais norte-americanos. Em setembro de 1955, Juan Domingo Perón marchou para o exílio quando o Congresso estava para aprovar a concessão à California Oil Co. Arturo Frondizi desencadeou várias e agudas crises militares, nas três armas, ao anunciar o chamado de licitação que oferecia todo o subsolo do país às empresas interessadas em extrair petróleo: em agosto de 1959 a licitação foi declarada extinta. Ressuscitou em seguida e em outubro de 1960 ficou sem efeito. Frondizi realizou várias concessões em benefício das empresas norte-americanas do cartel, e os interesses britânicos - decisivos na Marinha e no setor “colorado” do exército - não foram alheios a sua queda em março de 1962. Arturo Illia anulou as concessões e foi derrubado em 1966; no ano seguinte, Juan Carlos Onganía promulgou a lei dos hidrocarbonetos, favorecendo os interesses norte-americanos (GALEANO, 2008).

A Bolívia, por seu turno, era o objetivo de exploração de saque do valioso estanho. A revolução de 1952 promoveu a nacionalização do recurso, porém, boa parte da riqueza já havia sido extraída do país sem que o mesmo aferisse o retorno devido. Porém a nacionalização se deu com a indenização dos grupos privados que o controlavam, e não pela expropriação pura e simples, e, o refino do mesmo continuou a se dar no exterior, sob a tutela dos mesmos grupos que até então detinham a extração do mesmo. A posição da Bolívia enquanto produtora de estanho não se alteraria de forma estrutural no período pós nacionalização, bem como sua função na D.I.T..

A crise petrolífera de 1973 afetaria sobremaneira a região de duas formas muito distintas. Ao passo que os países exportadores, como Venezuela e Equador, foram diretamente beneficiados, os importadores, cuja limitada produção tinha como destino o mercado interno, como Argentina e Brasil sofreram graves consequências econômicas, tendo o Brasil desenvolvido um modelo alternativo através do etanol oriundo da cana para amenizar os efeitos da alta de preços do petróleo e seus derivados. Neste período a Venezuela respondia, sozinha, por dois terços da produção petrolífera da América Latina.

As atividades agrícolas, em seu turno, ganham um novo impulso nesse período, por motivos e em realidades diversas. Destaque que os grandes latifúndios passam por um processo em que se tornam empresas sob a ótica de sua gestão, voltadas ao capitalismo do século XX, ainda que mantivessem uma série de práticas dos séculos anteriores. Mesmo nos países da América do Sul há um avanço considerável na modernização das técnicas de cultura, tanto através da mecanização como na utilização de insumos defensivos e sementes geneticamente alteradas para cada realidade e espécie que se desejava produzir. Tais modificações acarretam um ganho em produtividade, embora ainda muito baixo quando comparado ao dos países centrais do mundo capitalista, e geram um novo impulso às exportações no setor, para além do mercado interno de consumo que também aumenta dada a urbanização das sociedades. Essas novas empresas agrícolas passam, em sua maioria, a utilizar a mão de obra assalariada, mão de obra essa extremamente barata e altamente disponível, temporária ou permanente, e a diminuir as relações do tipo latifúndio-minifúndio ou latifúndio-comunidade indígena, que marcavam os séculos anteriores, embora tais relações não tenham deixado de existir. As Tabelas 10 e 11 retratam o avanço no uso de fertilizantes e posse de tratores em alguns países da região entre os anos 1950 e 1970. Destarte o avanço relativo da mecanização e do uso de insumos, a agricultura (e a pecuária) da região continuam apresentando baixa produtividade e dependente da incorporação de novas terras para o aumento de produção (CEPAL, 1996).

Tabela 10 – Consumo de fertilizantes – nitrogênio, fósforo e potássio
(médias anuais em mil toneladas de nutrientes)

País/Ano	1957-59	1964	1971
Argentina	15,9	48,5	86,9
Brasil	227,8	255,5	957,9
Chile	55,4	120,1	158,5
Venezuela	11,6	32,0	69,4

Fonte: CEPAL, 1996; ONU, 1973. Adaptado pelo autor.

Tabela 11 – Número de tratores empregados na agricultura em países selecionados
(mil unidades)

País/Ano	1957-59	1961-65	1971
Argentina	70	139,0	180,0
Brasil	57,9	70,1	99,4
Chile	15	21,2	30,5
Venezuela	-	13,1	19,2

Fonte: CEPAL, 1996; ONU, 1973. Adaptado pelo autor.

A nova realidade urbana da América do Sul deixou cristalino outro problema da agricultura local, que historicamente vinha privilegiando a produção e exportação de poucas culturas, e, não teve a capacidade de acompanhar o crescimento da população urbana e suas demandas pelos mais variados produtos. Era, portanto, uma atividade organizada e estruturada em atender o mercado externo e pouco preparada para os avanços demográficos e alimentares da nova sociedade das médias e grandes cidades. Em termos de infraestrutura igualmente havia deficiências que dificultavam a opção para o mercado interno, assim como a falta de beneficiamento de determinados produtos.

O avanço das empresas agrícolas levaria também ao aumento das tensões no campo em grande parte dos países da região, com conflitos violentos e organização das populações desprovidas de terras e/ou de condições para produzir. Datam desse período a criação de diversas organizações sociais que lutavam pelo acesso a terra, reforma agrária e suporte aos

pequenos proprietários, como as Ligas Camponesas e o MST – Movimento dos Sem Terra, ambos no Brasil.

Os movimentos e lutas organizadas pela reforma agrária em todo o subcontinente, que pautavam a revisão do modelo latifundiário, levou por um lado, à reação das forças conservadoras pela manutenção do modelo, e, por outro lado, em iniciativas moderadas ou radicais, na implantação de reforma, dependendo do ambiente político local e das forças que por ora governavam. O regime militar que tomou o poder no Brasil em 1964 não demorou em anunciar sua “reforma agrária”. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoveu um processo singular: ao invés de distribuir terras para os camponeses que não as detinham ou detinham em caráter precário, dedicou-se a expulsá-los, para restituir aos latifundiários as extensões espontaneamente invadidas ou expropriadas por governos anteriores. Em 1966 e 1967, antes do maior rigor da censura à imprensa, os jornais costumavam denunciar os saques, incêndios e perseguições que as tropas da polícia levavam a cabo por ordem do atarefado Instituto - IBRA.

“Outra reforma agrária digna de uma antologia é a que se promulgou no Equador em 1964. O governo só distribuiu terras improdutivas, facilitando, ao mesmo tempo, a concentração das terras de melhor qualidade em mãos dos grandes latifundiários. O ditador argentino Juan Carlos Organía esteve a ponto de antecipar em dois anos sua queda, quando em 1968 tentou aplicar um novo regime de impostos à propriedade rural. O projeto intentava tributar as improdutivas planuras peladas mais severamente do que as terras produtivas. A oligarquia explicitou sua discordância e Organía teve que esquecer suas heréticas intenções” (GALEANO, 2008).

Em outros países, contudo, governos progressistas ou declaradamente socialista teriam algum sucesso na implantação de reformas agrárias genuínas. No Chile, os governos de Eduardo Frei, de forma mais tímida e de Salvador Allende, de forma mais intensa, teriam sucesso em promover a redistribuição de terras até o golpe de 1973. Na Bolívia, após a Revolução de 1952, os governos seguintes realizaram, ainda que de forma modesta, algum tipo de alteração das estruturas das propriedades rurais. O Peru teria, em 1969, igualmente

uma reforma e, fora da lógica capitalista, a Revolução Cubana levaria a cabo o mais amplo processo de reforma agrária da América do Sul ao longo da década de 1960 (MAMIGONIAN, 1999; FURTADO, 2007).

Na pecuária a situação da América do Sul no período há a continuidade das criações segundo os modelos mais rudimentares, ainda mais atrasada que as técnicas de agricultura, no modo extensivo e necessitando de novas terras para qualquer aumento de produção considerável. Aliado à baixa técnica produtiva, os próprios pastos da região – exceção feita à Argentina, Uruguai e sul do Brasil, eram pobres e não adequados para esse tipo de atividade. O principal avanço no período se dá basicamente na produção de suínos, realizada de forma mais intensiva, e, ainda que não dispusesse de tecnologia de ponta, realizado com o mínimo de planejamento e controle do como produzir, indicando um ramo onde o Brasil se destacaria em nível mundial a partir do final do século com uma bem estruturada cadeia produtiva. O crescimento dos rebanhos se dá em número muito próximo ao crescimento demográfico, evidenciando um crescimento real nulo, ou até mesmo negativo considerando que boa parte da produção tinha como destino os mercados externos, de maior poder aquisitivo.

A partir dos anos 1970 outro fenômeno que se acentua é o aumento do investimento privado estrangeiro na região, com a consequente vinculação das dívidas em moeda estrangeira, nomeadamente o dólar americano. Esse processo se desencadeou de forma generalizada, tanto nos países com regimes democráticos como nos ditatoriais. As Tabelas 12 e 13 trazem os números evolutivos do investimento estrangeiro (efetivo, desconsiderando empréstimos) e do endividamento externo absoluto e em relação ao PIB local.

Tabela 12 – Investimento estrangeiro em alguns países da América do Sul
(em milhões de US\$)

País	1980	1990
Argentina	5.344	9.085
Bolívia	420	1.026
Brasil	17.480	37.143
Uruguai	1.604	2.260

Fontes: FURTADO, 1970, 2007; CEPAL, 1996). Adaptado pelo autor.

Tabela 13 – Endividamento externo em alguns países da América do Sul
(em milhões de US\$)

País	1950	% PIB	1970	%PIB	1988
Argentina	400	-	5.170	23,8	49.500
Bolívia	50	-	491	49,3	4.650
Brasil	1.380	-	5.130	12,2	101.300
Uruguai	250	-	954	7,5	30.300

Fontes: FURTADO, 1970, 2007; CEPAL, 1996). Adaptado pelo autor.

Nas duas décadas imediatamente posteriores a II Guerra, as principais economias sul-americanas apresentaram sucessivos crescimentos dos seus PIB's, embora com três diferentes comportamentos e características econômicas, relativamente à dinâmica industrial, que Furtado (2007) classificou em: a) países com coeficiente de importação elevado, portanto com flexibilidade estrutural decorrente de abertura para o exterior. Configuram o modelo de desenvolvimento “para fora”, com a industrialização ocorrendo ou pela ação do Estado ou pela instalação de filiais de empresas estrangeiras. A Venezuela se enquadra como um representante desse grupo; b) países com coeficiente de importação em declínio nos tempos recentes, como o Brasil. Em tais países, contudo, por terem tido uma industrialização prévia à 1929, tinham a capacidade de sustentar o desenvolvimento interno mesmo com a redução das importações; c) países com coeficiente de importação em declínio nos tempos recentes, que passaram pela industrialização, mas esta entrou em declínio, como a Argentina e o Chile, apresentando certas dificuldades em manter o crescimento de forma sustentável.

Outro elemento marcante neste período é que a retomada das exportações não decorre de forma natural pelo aumento da demanda, e sim por ações planejadas e deliberadas visando a recuperação de mercados perdidos ao longo dos anos 1940, com exceção da exportação petrolífera venezuelana. Os processos de industrialização que correm em paralelo à retomada às exportações de produtos agrícolas e minerais tende a se apresentar tanto pelo modelo do início do século, de industrialização induzida pelo setor exportador, como pelo modelo mais recente de substituição de importação, se alterando conforme não somente a especificidade nacional, mas também do setor industrial em questões, podendo os dois

modelos ocorreram no mesmo país. Os países que não haviam passado pelo primeiro momento de industrialização antes da crise de 1929, acabaram por realizar os dois processos em paralelo no período pós guerras, com as dificuldades que isso acarretou a tais nações.

Relativamente a posição da América do Sul frente ao mundo, em termos econômicos, a industrialização levou a uma alteração da D.I.T. que havia se consolidado em meados do século XIX. Uma parcela dos países da região passou também a exportar manufaturas, tanto a outros países sul-americanos como a outras regiões do mundo, em especial aos países subdesenvolvidos não industrializados.

O período entre guerras e os primeiros anos após a II Guerra oportunizaram que os Estados sul-americanos colocassem em prática determinadas medidas que iram diminuir a sua vulnerabilidade externa, a saber: maior controle dos fluxos cambiais e financeiros (remessa de lucros, por exemplo); diminuição da dependência das exportações e, integração das economias do próprio subcontinente em desfavor dos mercados externos. Com tais medidas, criava-se um arcabouço cambial-fiscal-comercial visando proteger as economias nacionais da sua posição de inferioridade na D.I.T. Ocorre que, com a nova dinâmica da D.I.T. pós industrialização sul-americana, e, posteriormente sob a pressão dos organismos econômicos multilaterais, aliado à eventual mudança de ordem política interna, as medidas de proteção perderiam suas forças a partir dos anos 1970. Há três exemplos emblemáticos desse período referente a ações de proteção de determinado mercado. A Argentina (grãos em geral), o café brasileiro e o petróleo da Venezuela.

Nas primeiras décadas do século XX quando se inicia em escala comercial a exploração (e exportação) do petróleo venezuelano, o sistema foi organizado de forma a privilegiar as indústrias estrangeiras que operavam as atividades, sem participação nacional e importando toda a tecnologia necessária para efetivar a produção. A partir de 1946 os sucessivos governos foram gradativamente aumentando sua participação no setor, não através da expropriação pura, e sim por uma política fiscal de taxar os lucros das empresas que operavam, e, posteriormente, regulando o preço mínimo de venda. Em termos comparativos, em 1950 apenas 55% das dívidas do petróleo permaneciam no país, ao passo que em 1962 esse percentual havia subido para 66%. Nos anos 1970, ao invés de taxar o efetivamente

comercializado, o Estado passou a taxar sobre os preços mínimos estabelecidos pela OPEP ao largo dos acontecimentos de 1973, subindo a retenção das divisas no país para aproximadamente 80%. Tal prática se manteria de forma mais ou menos similar mesmo no período do avanço do neoliberalismo na região, e somente seria alterada por uma intervenção ainda maior do Estado a partir da chegada de Hugo Chávez à presidência, no final dos anos 1990, que procederia a efetiva nacionalização dos recursos. A política venezuelana de petróleo pré período Chávez sempre teve a capacidade de manter o país entre os mais pobres da região, ao mesmo tempo que apresentava mais altas rendas per capita (para a realidade regional), em uma clara demonstração de concentração de renda no topo da pirâmide. Não houve diversificação da economia e o país (localizado em uma área tropical privilegiada) teve que importar alimentos, além de ter um baixo índice de industrialização.

O Brasil, por sua vez, se utilizou desde o início do século de uma estratégia comercial de defesa do setor cafeeiro, primeiramente através da organização dos próprios produtores com uma ação implícita do governo, e, a partir de 1929 com a participação determinante do Estado. A prática se estruturava na manutenção dos níveis de estocagem do produto, de forma a manter seu preço competitivo no mercado global, ainda que isso porventura significasse a destruição deliberada de parte da produção, como chegou a ocorrer. O Estado entrou como agente de primeira importância, ao garantir a compra de determinado volume na eventualidade dos preços mundiais caírem a níveis que tornassem a atividade inviável sem a sua ação. A partir dos anos 1960 e principalmente 1970 a política comercial do Brasil para com o café se alteraria, por uma série de fatores locais e externos, entre eles a entrada de novos concorrentes, nomeadamente do continente africano (FURTADO, 1970, 2007; GALEANO, 2008; MAMIGONIAN, 2006).

A Argentina, durante o período do primeiro governo de Perón (1946-1955) executou uma intervenção direta do Estado nas exportações, por meio da manipulação cambial. Com a criação do IAPI – Instituto Argentino para a Promoção do Intercambio, este organismo passou a regular as exportações do país, de forma a estabelecer preços diferenciados para o mercado interno e externo, tendo como outra consequência o controle inflacionário e garantia de abastecimento interno, buscando certa soberania alimentar. Ao mesmo tempo, externamente,

atuava para regular os ganhos de forma a maximizá-los ao extremo e possibilitar a entrada de divisas estrangeiras em patamares mínimos, conforme o previamente planejado.

A partir dos anos 1960, conforme já mencionado, a D.I.T. se dinamiza e o papel dos países industrializados da América do Sul se torna mais complexo, sendo ao mesmo tempo exportador de produtos primários e determinados produtos manufaturados, e, importador de produtos industrializados, tecnologia e capitais. Uma constatação imediata do pós II Guerra foi a organização de certas atividades que seriam prioritariamente realizadas direta ou indiretamente pelos Estados, havendo uma ampla proliferação de legislações instituindo ou o monopólio, ou uma participação mínima estatal na produção de petróleo, geração e distribuição de energia elétrica, telecomunicações e ferrovias, por exemplo. Tais medidas seriam repetidamente objeto de desmonte por ação dos grandes grupos multinacionais interessados na sua exploração, e, encontrariam o suporte de grande parte dos governos locais a partir dos anos 1960, em especial naqueles em que decorreram golpes de Estado com ação e/ou suporte logístico e informacional dos EUA (FURTADO, 1970, 2007; GALEANO, 2008; MAMIGONIAN, 2006).

Na impossibilidade dos próprios Estados financiarem as estruturas necessárias para realizar tais atividades, o financiamento externo, que até então era eminentemente privado, passa também a ser oriundo dos chamados organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Destarte serem formalmente organismos “multilaterais”, a influência e peso dos EUA é flagrante, e, seriam utilizados para além de uma ação de dominação econômica também como braço político das ações de cunho imperialista na região. As decisões de para quem e quanto emprestar, viriam sempre acompanhadas de condicionantes políticas, senão explícitas, acordadas de maneira informal. Os empréstimos do BIRD e Banco Mundial foram utilizados, sobretudo, para as obras de estruturas de logística, telecomunicações e eletricidade (FURTADO, 1970, 2007; GALEANO, 2008; MAMIGONIAN, 2006).

Estes dois organismos passam então a compor a base do que seriam os bancos de desenvolvimento dos países da região, os quais poderiam usar os recursos diretamente pelo Estado ou na concessão de crédito à entes privados que atuassem em determinado país, muitas

vezes financiando empresas de capital estrangeiro com filiais na América do Sul em uma situação anacrônica, onde empresas de origem estrangeira, se valendo de recursos nacionalizados para quando da aferição dos lucros enviar parte substancial destes às suas matrizes no exterior. Havia em tais situações, uma dupla pressão cambial e inflacionária. Nesse período houve uma intensificação, em diversos países, de leis que taxassem a remessa de lucros ao exterior, contudo, por pressões políticas exteriores somente os governos que eram comandados por grupos de caráter mais nacionalista chegaram a efetivar tais cobranças. A sequência de golpes e ditaduras instaladas na região acabaria por enfraquecer tal prática, dado o alinhamento preferencial aos ditames oriundos dos EUA.

Como consequência, decorre um exponencial aumento das dívidas externas das nações da região, consumindo assim uma parcela da soberania nacional dos Estados endividados.

“A marcha forçada da economia brasileira nos anos 1970, liderada pelos governos militares, provocou um enorme endividamento do governo brasileiro, que investiu em infraestruturas e emprestou dinheiro barato a empresas nacionais privadas de equipamentos, mas ficou prisioneiro da elevação dos juros dos empréstimos estrangeiros e depois dos empréstimos internos. Paralelamente os investimentos em infraestruturas foram paralisados, constituindo nós de estrangulamento enquanto as indústrias mecânicas ficam sem encomendas e fortemente ociosas, gerando um ciclo de crise prolongada e cujo desfecho seria pela opção neoliberal de privatização geral a partir dos anos 1990” (MAMIGONIAN, 1999).

A Tabela 14 traz a evolução da dívida externa de alguns países da região entre o ano de 1950 e 1968.

Tabela 14 – Dívida Externa de alguns países da América do Sul

País / ano	Dívida externa (em milhões de dólares)		
	1950	1960	1968
Argentina	400	1.478	2.221
Brasil	409	1.824	4.310
Venezuela	-	314	520

Fonte: CEPAL, 1971. Elaborado pelo autor.

Para além da questão financeira, outra forma de dominação econômica que se estabelece a partir dos anos 1960 decorre pela industrialização de determinados setores desenvolver-se por meio da instalação de plantas filiais de grandes corporações de capital estadunidense ou europeu. Dentre os muitos pontos negativos de tal dinâmica, o que se sobressai é que é negado aos países da América do Sul o acesso à tecnologia e geração desta, já que, tais empresas apenas replicam nos territórios “ocupados” as tecnologias, em alguns casos já obsoletas, que foram previamente desenvolvidas nas suas matrizes localizadas no estrangeiro. O domínio técnico se dá em variadas formas: patentes, projetos fechados, laboratórios instalados em unidades no exterior, uso de mão de obra estrangeira na América do Sul para as atividades mais qualificadas ou que envolvessem segredos industriais sensíveis.

O PIB industrial da generalidade dos países sul-americanos se torna vinculado ao capital estrangeiro, gerido por corporações de outros países, com as já mencionadas remessas de lucros. Tal prática não foi apenas tolerada, como em muitos casos até mesmo incentivada por diversos governos locais³³, na busca por um caminho mais simples e rápido em industrializar suas economias, ou, deliberadamente renunciando à soberania tecnológica e um projeto de desenvolvimento nacional em outros casos.

O momento geopolítico imediatamente pós segunda II Guerra Mundial foi de conformação de um novo mundo. Constitui-se claramente a divisão bipolar do globo, entre o

³³ Para exemplificar uma ação de tal característica, a IN nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito do Brasil, em 1953, estabeleceu um regime que realizava uma discriminação (benéfica) as empresas estrangeiras instaladas no Brasil, concedendo a tais companhias um câmbio diferenciado para importação de equipamentos. As empresas de capital totalmente nacional não eram beneficiadas por tal política (FURTADO, 2007).

bloco socialista, liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS e a porção capitalista, capitaneada pelos EUA e a denominada Guerra Fria entres os dois blocos, que marcaria as relações internacionais pelas décadas seguintes. Na América o Reino Unido e demais potências europeias recuam nas suas ações e relações com os países sul-americanos em face ao avanço estadunidense como potência imperialista hegemônica.

A criação da ONU – Organização das Nações Unidas, em 1945, teve a participação e adesão de todos os países do continente, bem como a OEA – Organização dos Estados Americanos, em 1948 (sem o Canadá) e a CEPAL, também em 1948. A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, teria forte ação para o planejamento econômico e social visando uma América Latina autônoma e desenvolvida nas décadas seguintes, enquanto a OEA, por seu turno, seria amplamente dominada pelos interesses estadunidenses na região, fazendo as vezes de braço institucional do imperialismo em suas intervenções ao sul do Rio Grande. O TIAR, que hoje se busca utilizar como ameaça à República Bolivariana da Venezuela, também data desse período (1947) e organizou os países da região para que respondessem de forma unitária na eventualidade de uma agressão perpetuada por uma nação de outro continente sobre qualquer um deles (embora não tenha sido cumprido quando do ataque do Reino Unido às Ilhas Malvinas).

A política interna dos países da América do Sul nesse período fica diretamente condicionada pela Guerra Fria entre URSS e EUA. Há um retrocesso democrático em toda a região com a instalação de ditaduras chamadas de militares, mas que contavam com o entusiasmado apoio civil das elites econômicas locais, que geralmente tomavam o poder por meio da força com o suporte, discreto ou explícito, dos EUA. O objetivo principal dos EUA eram impedir o alinhamento dos países da região ao bloco socialista, e, também o estabelecimento de governos de caráter autonomista e desenvolvimentista em bases nacionais. Outra característica quase permanente no período foi a perseguição, física e institucional, aos partidos comunistas da região, que em raras ocasiões puderam participar das eleições realizadas (HARTLY, VALENZUELA, 1991).

Ainda no campo geopolítico a época é marcada pela Revolução Cubana, que levou a instalação do primeiro Estado socialista no continente americano e a subsequente crise dos

mísseis nucleares de 1962, quando o mundo se viu a beira de um conflito de proporções mundiais.

Há, na América do Sul, a última fase da descolonização europeia com a independência da Guiana, do Suriname e outros territórios da América Central gerando no total treze novos países. Nesse período não houve conflitos armados relevantes entre dois ou mais países sul-americanos, embora os conflitos internos, principalmente as guerrilhas de esquerda tenham se expandido por diversas nações. O conflito miliar de maior relevância foi a rápida guerra nas Malvinas, entre a Argentina e o Reino Unido, no ano 1982. Por um grave erro de cálculo político da ditadura argentina, que imaginou que os ingleses não revidariam em perder o território, o país foi rapidamente derrotado, o que acabaria por precipitar o fim do regime autoritário com sua perda de popularidade e legitimidade HARTLY, VALENZUELA, 1991; GALEANO, 20080.

Nos anos 1960 e 1970, ao mesmo tempo que os EUA se consolidam como a grande potência influenciadora na região, boa parte dos países passam a estabelecer relações diplomáticas e até mesmo relações comerciais com a China, URSS e outros países do bloco socialista, muitas vezes se utilizando de tais relações como forma de barganha comercial e financeira com os EUA e os organismos multilaterais controlados por estes, como o FMI, o Banco Mundial e o BIRD. A corrida do capital imperialista estadunidense encontraria, geralmente e com raras exceções, uma indústria local sem defesas e sem consciência de seu papel histórico na formação dos Estados sul-americanos. As burguesias se associariam à invasão estrangeira sem confronto e com certo prazer em tal; quanto ao Estado, sua influência sobre a economia sul-americana, que já se debilitava desde o pós II Guerra, se aprofundaria ainda mais a partir dos anos 1980 (GALEANO, 2008).

Hartly e Valenzuela (1991), Furtado (2007), Galeano (2008), Mamigonian (1999, 2006) e Lambert (2004) sintetizam a conjuntura política da região e desta para com o mundo neste período. Na Argentina a primeira década pós II Guerra é marcada pela chegada de Juan Perón ao poder, pela via eleitoral. Perón se tornaria o líder popular mais carismático da política argentina no século XX e governaria com forte suporte dos sindicatos, em uma plataforma nacionalista. Em seu governo foram estruturadas as bases sociais modernas do

Estado, como previdência e legislação trabalhista. Ao mesmo tempo, em muitas áreas apresentava características conservadoras, como na manutenção das estruturas rurais então existentes no país. Foi derrubado por um golpe militar em setembro de 1955 e se exiliou na Europa, de onde retornaria em 1973 para ser novamente eleito presidente. A derrubada de Perón é um exemplo da ação estadunidense na região. Seu governo, embora tivesse um caráter nacionalista era claramente burguês, visando políticas de desenvolvimento autônomo, não havia um “perigo comunista” rondando o país, mas, na visão de Washington, quaisquer resquícios de autonomia em relação aos EUA bastavam para deflagrar a queda de um governante.

O período entre a queda de Perón e seu retorno é marcado pela instabilidade, ocorreram duas eleições presidenciais, nas quais os peronistas não puderam participar, e ambos os eleitos não terminariam seu mandato. Após o enfraquecimento dos militares e o retorno de Perón em 1973 a instabilidade continuaria, Perón morreria poucos meses após sua nova eleição, assumindo a chefia do Estado sua esposa, Isabelita, que igualmente não terminaria o mandato e seria deposta por um novo golpe militar em 1976, que perduraria até 1983 quando voltaria a normalidade democrática com a realização de eleições de forma periódica até os dias atuais.

Na Bolívia, os primeiros anos pós II Guerra foram marcados por um movimento revolucionário, entre 1951 e 1952, que levou ao poder o MNR – Movimento Nacional Revolucionário, de plataforma popular e nacionalista, que realizou a expropriação de empresas de mineração estrangeiras que atuavam no país, ampliou o direito de voto aos indígenas e realizou uma série de ações democratizantes no país. Ao longo de 1952 até 1964 o MNR governou primeiro com Paz Estenssoro, depois com Hernán Siles e depois novamente com Estenssoro, que após ser eleito ao seu terceiro mandato foi derrubado por um golpe militar. A partir de então o país entrou em uma constante de golpes e contragolpes militares que somente teria fim em 1981, quando as eleições retornariam a ser realizadas em períodos regulares sem a intervenção militar, ao menos até 2019.

No Brasil no período imediatamente posterior à II Guerra foi marcado por relativa estabilidade democrática, com eleições regulares em 1945, 1950, 1955 e 1960. Em que pese a fracassada tentativa de golpe em 1954, que levaria Vargas ao suicídio, e, como consequência

garantiria mais 10 anos de democracia e a tentativa de impedir a posse do presidente eleito Juscelino Kubistchek. A situação, contudo, se alteraria em 1964, quando os militares depõem o presidente João Goulart, e instalam um regime autoritário *sui generis*, uma ditadura fixa com ditadores rotativos que se alteravam a cada quatro anos aproximadamente em “eleições” indiretas. Tal qual os demais regimes militares da região ocorreram perseguições, exílios e terrorismo de Estado de forma indiscriminada ao longo dos vinte e um anos, que duraria tal período. A normalidade democrática voltaria somente em 1989 com a realização de eleições diretas à presidência da república. Tal qual o caso da Argentina com Perón, o suporte estadunidense ao golpe de 1964 foi vital para o seu sucesso, e tal qual no caso argentino, o então governo não tinha as menores intenções em implantar o socialismo no Brasil, e, quando muito apenas buscava um caminho de desenvolvimento autônomo dentro da lógica capitalista.

O Paraguai apresentou o quadro de maior estabilidade política na região nesse período, não que isso seja algo positivo. O General Alfredo Stroessner chegou ao poder em 1954, por meio de um golpe militar, e somente deixaria o governo em 1989. Ao longo do período ele institucionalizou sua ditadura, permitindo uma oposição moderada e realizando “eleições” periódicas à presidência onde se apresentava como candidato único. Foi derrubado por outro golpe militar, se exiliando no Brasil até sua morte anos depois.

O Uruguai até o início dos anos 1970 havia se mantido a margem dos golpes e ditaduras militares. Contudo, em 1973, o então presidente Bordaberry promove um autogolpe com apoio dos militares, fechando o congresso e promovendo uma séria de perseguições políticas. A ditadura se manteria até 1985, com uma alternância dos ditadores em sistema similar ao brasileiro, quando seriam então realizadas novas eleições com a participação da oposição ao regime ditatorial

Na Venezuela os primeiros anos pós II Guerra foram dominados pela ditadura de Marcos Pérez Jiménez, que foi derrubado em 1958 e novas eleições realizadas. A partir de então o país foi dos poucos da região que conseguiu passar inalterado aos desmandos militares dos anos 1960 e 1970, mantendo a realização de eleições com a participação dos mais variados agentes políticos de diferentes matizes ideológicas durante todo o período.

Nas duas últimas décadas da Guerra Fria, período que coincide com a fase “b” do quarto ciclo de Kondratieff, tendo como marco a crise petrolífera de 1973, os EUA tendem a mudar bruscamente sua política para a América do Sul, em especial a partir de eleição de Ronald Reagan em 1980.

“A crise do petróleo, que deixou a superpotência desnordeada de 1973 a 1980, até o governo R. Reagan quando começou a política de resposta agressiva à nova realidade mundial, que implicaria o retrocesso das políticas industriais e nacionalizantes das décadas anteriores. A derrota do nacional-desenvolvimentismo, vigente de 1930 a 1980 na América latina se deu, em grande medida, por pressão do governo Reagan (1980-88)³⁴, visando obter no nosso continente duas vantagens simultâneas: 1) pagamento draconiano dos juros das dívidas externas, favorecendo bancos e 2) abertura dos mercados internos, a pretexto de livre-comércio e de combate à inflação, favorecendo as empresas industriais e de serviços do centro do sistema, sobretudo norte-americanas” (MAMIGONIAN, 2006).

Sob a pressão estadunidense, as políticas neoliberais se alastrariam por toda a América do Sul com maior intensidade a partir dos anos 1990, muito embora tenham iniciado ainda nos anos 1970 e 1980.

Conforme mencionado no início deste subcapítulo, a partir do período entre guerras, e com maior intensidade no pós II Guerra há um avanço nas relações comerciais entre os países da América do Sul, que iria deflagrar a criação dos primeiros blocos entres tais nações que efetivaram, em algum grau – econômico, social ou político, práticas de integração regional.

³⁴ A partir do governo Reagan os EUA passaram a adotar agressiva política de restabelecimento de sua hegemonia mundial posta em dúvida pela guerra do Vietnã, pelo dinamismo econômico do Japão e da Alemanha e pela existência de uma superpotência militar adversária, a URSS. Intensificaram então a corrida armamentista, como política keynesiana de alavancagem econômica e como intimidação à URSS; estabeleceram barreiras protecionistas (quotas de importação) e financiamentos à reestruturação industrial, copiando o toyotismo japonês; desregularam, à maneira neoliberal, as relações de trabalho; e, forçaram, no caso latino-americano, a cobrança da dívida externa, a abertura comercial e financeira, impondo assim o neoliberalismo de exportação (MAMIGONIAN, 1999, 2006).

Na década de 1960 foram criados o Mercado Comum Centro-americano – MCC (1960); a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALAC³⁵ (1961), que reunia os países da América do Sul e o México; a Zona de Livre-câmbio do Caribe – CARIFTA (1961); e o Pacto Andino (1969), pelos países andinos, que permaneceriam na ALAC.

Tais iniciativas eram extremamente necessárias em um cenário de industrialização, com exceção do Brasil – de grande população absoluta, os demais países da região, isoladamente, não possuíam um mercado consumidor interno relevante, o que levava a um problema de escala de produção e insustentabilidade de determinados setores da economia. Tal ganho de escala poderia se dar através dos diferentes graus de integração econômica, desde que os mercados se organizassem de forma complementar e não concorrencial.

No campo demográfico, nesse período há a continuidade do processo de urbanização, passando em praticamente todos os países da região as populações urbanas serem mais numerosas do que as rurais. O crescimento populacional também se mantém, embora com taxas de natalidade inferior do que nas décadas anteriores. Há um último grande ciclo de êxodo rural e todas as suas consequências negativas para o campo e as cidades, pela forma não planejada como se processou. A Tabela 15 apresenta a evolução da taxa de crescimento demográfico e da população urbana em alguns países sul-americanos entre 1960 e 1989, evidenciando o anteriormente mencionado.

³⁵ Em 1980 a ALAC altera sua nomenclatura para ALADI – Associação Latino-americana de Integração, que existe até os dias atuais, embora com pouca efetividade. Inicialmente composto por Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai, se expandiria posteriormente Bolívia, Colômbia, Cuba, Equador, Paraguai, Panamá, Peru e Venezuela,

Tabela 15 – População urbana e crescimento demográfico

País	Taxa crescimento demográfico anual		População urbana (%)	
	1960	1989	1960	1989
Argentina	1,6	1,3	67,6	85,9
Bolívia	1,4	2,8	29,9	50,7
Brasil	3,1	2,1	39,4	76,0
Paraguai	2,6	2,9	33,8	46,9
Uruguai	1,4	0,8	70,9	85,3
Venezuela	3,4	2,6	61,7	89,9

Fonte: LAMBERT, 2004. Elaborado pelo autor.

Outro ponto relativo às populações é o fato que a longevidade passou ser maior, bem como os índices de mortalidade infantil diminuem, fruto dos avanços na medicina e da cobertura dos serviços de saúde, que apresentam relativa melhora. Esses elementos em determinados países, como a Bolívia e o Paraguai, contribuíram para que o crescimento demográfico se mantivesse alto, embora com uma taxa de natalidade inferior ao dos períodos anteriores.

Relativamente aos movimentos migratórios, a América do Sul deixa de ser um polo de atração às populações europeias, com a estabilização e recuperação deste a partir dos anos 1950. Internamente, a instalação de diversas ditaduras na região a partir dos anos 1960 levaria aos fluxos de refugiados e exilados políticos, que iam variando conforme a realidade política de determinado momento. Há, ainda, sob a motivação econômica, o avanço migratório de sul-americanos de todas as regiões em direção aos EUA, levando a formação de uma comunidade de idioma espanhol de proporções relevantes em muitos estados daquele país, em especial na Flórida e na Califórnia.

No campo social, a redução do analfabetismo e melhora geral do acesso ao ensino básico, que já havia obtido avanços no período anterior, continua, em especial a disseminação do ensino técnico, que decorria no interesse econômico da mecanização das indústrias, que demandavam mão de obra que soubesse operar as novas tecnologias inseridas nas fábricas. A mecanização, por outro lado, levou à diminuição do número de postos de trabalho nas

indústrias que, aliado a crescente urbanização oriunda do êxodo rural fez crescer a massa de desempregados e marginalizados nas grandes cidades. Há também um deslocamento de parte dos empregados urbanos da indústria para o comércio e atividades de serviço, mas sem a equivalência de vagas. Se, nos primeiros anos de urbanização as indústrias e outras atividades a ela relacionada absorviam uma boa parte da mão de obra entrante, a partir dos anos 1960, e principalmente depois da crise do petróleo em 1973 tal cenário se modifica, levando à explosão dos problemas sociais nas grandes cidades. Outra consequência imediata foi o crescimento exponencial das atividades informais, solução primeira para a população que se encontrava desamparada pelas ações do Estado e necessitava aferir alguma renda, mesmo que em condições precárias, para sua própria sobrevivência (FURTADO, 2007; LAMBERT, 2004).

2.1.2 O espaço sul-americano: pós Guerra Fria

A dissolução da URSS e o fim da Guerra Fria oportunizou à América do Sul o retorno a certa normalidade democrática, uma vez que os golpes de Estado militares com o objetivo de combater as “ameaças” – reais ou imaginárias ao comunismo teriam seu fim. Os países que ainda não haviam retornado à institucionalidade liberal burguesa nos anos 1980 o fazem na década seguinte. Outra característica marcante foi o avanço dos blocos econômicos ou uniões políticas entre países da região. Tal fenômeno já havia se iniciado no período anterior e avança nos anos mais recentes. São formados, dentre outros o Mercosul – Mercado Comum do Sul, o NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte e, um destaque para uma não formação, a fracassada tentativa dos EUA em impor uma área de livre comércio em todo o continente (executando-se Cuba) via ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.

No campo dos conflitos internos do continente, o período pós Guerra Fria evidencia a tranquilidade e a busca da via diplomática para a resolução das diferenças. De relevante ocorreu uma rápida invasão estadunidense ao Panamá para prender, sob a acusação de tráfico de drogas, o então ditador do país Manuel Noriega, que durante anos foi o principal aliado estadunidense na região do Caribe e reconhecido operativo dos serviços de inteligência

daquele país. Os EUA não chegaram a ocupar efetivamente o país e se retirariam pouco tempo depois. Ainda no Panamá, em 1999, os EUA devolvem o controle do canal que liga os dois oceanos ao Estado panamenho (POZO, 2009).

Fora do continente e ainda na questão militar, a Argentina participa da coalisão militar dos EUA na primeira invasão ao Iraque, no ano de 1999 e o Brasil em algumas missões de paz sob a bandeira da ONU, como a pacificação na Angola após o fim de guerra civil que lá se desenvolvia e o Haiti a partir de 2004.

As primeiras décadas após o fim da guerra fria são um período de certa tranquilidade e respeito às institucionalidades na região, fato que voltaria a se alterar a partir da segunda metade da década de 2010, sob a nova roupagem das guerras híbridas, do *lawfare* e dos golpes parlamentários-jurídicos-midiáticos. Nesse primeiro período ocorreu um acontecimento que remetia a realidade dos golpes dos anos 1960 e 1970. Na Venezuela, em 2002, parte das Forças Armadas e da elite econômica local, com suporte explícito dos EUA depôs por dois dias o então presidente Hugo Chávez, que logo retomaria o poder que havia conquistado nas urnas. A ascensão política de Hugo Chávez a partir do final dos anos 1990 mudaria todo o quadro da América Latina, os EUA o escolheriam como o principal adversário geopolítico na região em uma disputa que permanece decorrendo até os dias atuais (A REVOLUÇÃO NÃO SERÁ TELEVISIONADA, 2003).

Os EUA promoveriam, ao longo de todo o período pós Guerra Fria um recrudescimento do embargo econômico à Cuba, derradeira tentativa de desconstruir a única experiência socialista da América, que teve a capacidade de manter mesmo após o colapso soviético.

Por outra via de dominação, os EUA passaram a buscar instalar bases militares, principalmente na América do Sul, sob o argumento do combate ao narcotráfico, mas na verdade buscando manter sua influência e domínio político. O principal exemplo de tal intervenção é o Plano Colômbia, implantado a partir de 2000 e que na prática ceifou boa parte, senão toda a autonomia do Estado colombiano, deixando a nação em uma situação de semi-colônia estadunidense. Na Colômbia também se manteve a última ação guerrilheira relevante no continente, através das FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, que chegariam a um acordo de paz no ano de 2017, embora atualmente ameaçado por uma

série de descumprimentos por parte do Estado colombiano após a eleição do presidente de extrema-direita Ivan Duque, em 2018 (FIORI, 2009).

Tanto na organização política como na questão econômica, o primeiro período pós Guerra Fria, que vai até o início dos anos 2000, é marcado pela ascensão da centro-direita pela via democrática-burguesa e a implantação de suas práticas neoliberais, ao passo que o período seguinte, até meados de 2015 há um avanço de variadas forças de esquerda, algumas mais radicais e outras moderadas e um abandono das políticas neoliberais.

No período neoliberal, praticamente todos os Estados promoveram amplos processos de privatização das empresas e recursos públicos: bancos, geração e distribuição de energia, telecomunicações, minérios em geral e petróleo foram entregues à iniciativa privada por valores absurdamente irrisórios, quando comparados aos seus verdadeiros valores de mercado e importância econômico-social. Para além das privatizações, avançaram na destruição do tímido estado de bem social então existente, com as chamadas reformas sociais (previdenciárias e trabalhistas) que na verdade nada reformavam no sentido estrito da palavra, e sim, desconstruíam sistemas de proteção à classe trabalhadora que até então vigoravam. Ao passo que os EUA exportavam a ideologia neoliberal para a América Latina, internamente promoviam uma política híbrida, de suporte econômico às grandes corporações (para avançarem nos mercados subdesenvolvidos) e de desmonte do bem estar social – via achatamento dos salários, enfraquecimentos dos sindicatos e exportação das plantas industriais para outras áreas do mundo, em especial o sul e sudeste asiático (ARROYO, 2015, MAMIGONIAN, 2006).

Como consequência imediata há uma precarização e aumento dos custos dos serviços públicos privatizados, o Estado diminuiu ao máximo possível o investimento público como um todo, na busca de superávits arrecadatários que somente beneficiavam a pequena parcela das elites econômicas nacionais e internacionais, detentoras de grandes quantidades de títulos das dívidas públicas.

Destarte o avanço das políticas neoliberais se impunha no momento pós Guerra Fria, o Chile e a Argentina (em menor grau) já haviam constituído experiências de enfraquecimento do Estado através dos governos autoritários nos anos 1970. O caso chileno é mais

emblemático, pois, a ditadura de Augusto Pinochet pode ser dividida em duas fases: a primeira, de 1973 a 1982 com a implantação de toda a cartilha neoliberal dos Chicago Boys, e a segunda, de 1982 a 1989 e intervenção do Estado na economia e desmonte de certas práticas neoliberais com o resgate de muitas políticas formuladas pela CORFO no período democrático pré 1973³⁶. A Argentina viveu brutal e destruidora experiência neoliberal durante a ditadura do general Videla (1976-1983), quando chegou a importar até pão-de-forma da Índia, como o Brasil importou suco-de-laranja do Canadá, com o plano Real (1995). Também precoces foram as experiências neoliberais do Uruguai via ditadura ainda nos anos 1970 (MAMIGONIAN, 1999; MAMINOGIAN, 2006)

A partir dos anos 1990 os países da região são compelidos a manutenção de taxas cambiais que favorecem a entrada de produtos importados, em especial os de mais avançada tecnologia, causando uma desindustrialização generalizada, com o conseqüente desemprego. Os esforços industrializantes das décadas anteriores são desfeitos, pois, a globalização levada a cabo pelos países desenvolvidos, e no caso sul-americano em especial pelos EUA, visava transformar toda a região em um imenso mercado consumidor de produtos importados. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000 se estabelece à crise desse sistema incentivado ao longo da década anterior. Em muitas localidades decorrem cenários de pré convulsão social, como na Argentina em 2001, que levou a renúncia do então presidente Fernando de La Rúa, que teve que deixar a Casa Rosada (sede presidencial) em helicóptero com a população o cercando por terra, evento que sepultaria os anos de políticas neoliberais no país e abriria caminho para os governos de caráter socialdemocrata de Nestor e Cristina Kirchner.

“Em, 1995, o FMI iniciava no Brasil seu Plano Real (FHC): ao invés de saldo positivo de 1,5 bilhão nas transações totais com o exterior em 1987, tivemos dez anos depois déficit de US\$ 36,7 bilhões em um único ano (1997), sendo US\$ 8,4 bilhões na balança comercial e US\$

³⁶ Os reacionários e liberais têm, até os dias atuais, o hábito de apontar o Chile de Pinochet (e agora Piñera) como exemplo de êxito neoliberal. Nada mais distante da realidade: o principal fator da transformação do Chile em economia sólida, mas cheia de desigualdades e problemas, foi a política governamental de planejar e financiar a diversificação das exportações, mesmo antes do golpe de 1973, e, aplicadas pela ditadura parcialmente após 1982 (MAMIGONIAN, 1999, 2006).

27,3 bilhões na balança de serviços (juros, royalties, viagens etc.), a pretexto de “conter a inflação e estimular a concorrência”, incluindo importações de banana (Equador), suco de laranja (Canadá), coco (Tailândia), etc. É bom lembrar que no México, no Brasil e na Argentina, além de outros países latino- americanos submetidos à tamanha sangria, as dívidas externas não pararam de aumentar” (MAMIGONIAN, 2006).

Ao final dos anos 1990 ocorrem uma série de crises econômicas. Em 1998, começa a crise cambial no Brasil, que foi relativamente de menor magnitude. Em 1999 a Argentina entrou em recessão, levando à crise cambial e ao desemprego em massa em uma economia dolarizada. O Equador entrou em crise profunda no mesmo ano e teve que recorrer à um empréstimo draconiano do FMI. O Uruguai igualmente foi ao FMI em 2002, ano em que os impactos do El Niño foram avassaladores à economia do Peru e Equador (POZZO, 2009).

É certo que as políticas neoliberais fracassaram porque não souberam dar respostas às demandas da sociedade pela melhora da qualidade de vida e geração de empregos. A Argentina em 2001, pouco antes da queda de De La Rúa apresentava índices de pobreza de aproximadamente 40% da população, naquela que foi a primeira nação da região a se industrializar e que sempre teve uma qualidade de vida relativamente superior à dos vizinhos.

Os anos 1990 e início dos anos 2000, por conta do cenário econômico, fizeram se intensificar o fluxo de sul-americanos que buscavam a migração como saída, em direção aos EUA ou Europa – Espanha e Portugal em especial pela questão histórico-cultural. O aumento das camadas da população em situação de pobreza ou pobreza extrema se dá, por certo, com a diminuição quantitativa das classes médias, que paradoxalmente eram as camadas que mais apoiavam os governos de direita eleitos sob plataformas neoliberais (ARROYO, 2015; LEÃO, 2016).

Depois de duas décadas perdidas para a América Latina, o modelo neoliberal imposto pelos EUA esgotou-se num grande desastre econômico-social. Nos anos 1998-2003 as mobilizações, os protestos e as revoltas populares se traduziram em resultados eleitorais, que levaram à ascensão de governos nacionalistas na Venezuela e na Argentina, em nítida

ruptura com o imperialismo. O exemplo de Cuba, de sobrevivência à queda da URSS e de resistência anti-imperialista, sob a liderança do Partido Comunista e do povo cubano, foi um grande estímulo à reação nacionalista latino-americana (MAMIGONIAN, 2006). Para além dos casos de Argentina e Venezuela, nos anos 2000 se alastrariam pela América Latina uma série de governos eleitos sob plataformas de esquerda, algumas de caráter mais radical como o já mencionado Hugo Chávez na Venezuela que expressava abertamente o objetivo de implantar o “socialismo do século XXI” no país, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador, e, outros com políticas mais moderadas e conciliadoras para com as elites econômicas, como Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil, Michele Bachelet no Chile, Fernando Lugo no Paraguai, Ollanta Umala no Peru e Tabaré Vasquez e Pepe Mujica no Uruguai. A experiência Argentina, através de Nestor e Cristina Kirchner, pode ser definida como um meio termo entre ambos os grupos, ora pendendo uma radicalidade e ora buscando a conciliação de classes.

De forma geral, tais governos tenderam a aumentar o grau de participação do Estado na economia, seja de forma direta com a reestatização de recursos e serviços públicos ou seguindo um perfil mais keynesiano de parcerias com a iniciativa privada, desde que com uma série de condicionantes. Em poucos anos essa nova realidade política passou a apresentar resultados positivos no campo social, com melhor empregabilidade, uma modesta redução das desigualdades e ganhos no poder de compra, e conseqüentemente, na qualidade de vida das massas populares. Com a alta dos preços mundiais de commodities, muitos países tiveram a oportunidade de financiar políticas internas através da entrada de recursos estrangeiros no país.

Na Venezuela, o governo venezuelano foi impondo a soberania nacional na política econômica: 1) estabeleceu o controle do câmbio desde 2003; 2) tomou medidas de recompra dos títulos da dívida de curto prazo (até 2007) e emitiu novos títulos de longo prazo; 3) realizou empréstimos junto do BIRD para custear investimentos sociais e em infraestruturas; 4) adquiriu títulos da dívida pública argentina e ampliou as relações internacionais da PDVSA, sobretudo com a América Latina (ampliação do fornecimento de petróleo para a América Central e para Cuba, como contrapartida dos serviços médicos prestados (MAMIGOIAN, 2006). Além de uma série de outras medidas de caráter econômico –

nacionalização do setor pesqueiro por exemplo e sociais – amplos programas de alfabetização e moradia, para mencionar apenas dois casos.

A Argentina do período neoliberal (os dois governos Menem e o curto governo De La Rúa), foi marcada por uma dupla desindustrialização: a dolarização da economia que facilitou importações e dificultou exportações, fragilizando a economia nacional; e, privatização selvagem, que entregou às multinacionais até empresas ligadas à segurança nacional, como a YPF (petrolífera) e Aerolíneas Argentinas. O governo de Nestor Kirchner passou a reverter as políticas neoliberais das décadas anteriores. Altera a política de câmbio mantendo o dólar em patamar suficiente para desestimular importações e estimular as exportações; mudança da política fiscal sobre exportações agrícolas, com o objetivo de criar superávit fiscal; congelamento das tarifas dos serviços públicos; e, a recriação de empresas estatais, como a ENERSA no setor energético, e acordo recente com a PVDSA. Além disso no campo do direito passou a rever as anistias dos crimes perpetrados pela última ditadura militar, levando a julgamento uma série de antigos dirigentes políticos responsáveis pelos mais variados terrorismos de Estado (POZZO, 2009; MAMIGONIAN, 2006).

No Brasil, a partir da posse de Lula da Silva em 2003, são implantadas uma série de políticas de cunho social, e em menor grau, medidas econômicas de caráter nacionalizantes, uma vez que a gestão econômica fica a cargo de figuras com fortes relações neoliberais e ligadas ao capitalismo financeiro internacional, exemplificado pela entrega da presidência do Banco Central ao antigo executivo do Bank Boston, Henrique Meireles.

“A política externa do Brasil, contudo, faz um giro de 360° em relação aos governos anteriores, passando a priorizar a integração regional não mais apenas pelo viés econômico, e, a alavancar uma série de relações sul-sul geopolítico. Uma das grandes prioridades da política externa do governo Lula foi o aprofundamento das relações do Brasil com os países vizinhos. Desde o início do governo, a integração sul-americana consolidou-se como um dos principais eixos de atuação da política exterior, tendo sido inserida em um novo modelo de regionalismo, mais voltado para a concertação política e para a

interlocução entre os países, passando por temas sociais e energia, indo além do tradicionalismo da integração restrita ao âmbito econômico-comercial. A materialização desse novo arranjo regional expressou-se, durante o primeiro mandato de Lula, sobretudo por meio das ideias dos principais formuladores da política exterior, como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, que, entre outras iniciativas, possibilitaram o avanço da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa) e da UNASUL. Nesse contexto, deve-se destacar a forte presença da diplomacia presidencial, em que o presidente Lula³⁷ teve papel muito importante para a evolução do processo de integração, tratando a integração da América do Sul (e da América Latina como um todo) como um projeto político, buscando inserir o Brasil como protagonista em todos os arranjos institucionais” (LEÃO, 2016).

O Estado brasileiro passou, pois, e associar o seu destino e dos seus vizinhos como uma realidade interdependente, diante das afinidades que os aproximam e as dificuldades comuns que devem ser superadas, sendo a integração sul-americana um imperativo para a diplomacia. A política externa não poderia ser eficaz se não estivesse ancorada na política brasileira na América do Sul. As características da situação geopolítica do Brasil, isto é, seu território, sua localização geográfica, sua população, suas fronteiras, sua economia, assim como a conjuntura e a estrutura do sistema mundial, tornam a prioridade sul-americana essencial (AMORIM, 2004; GUIMARÃES, 2007). O protagonismo brasileiro, que se deve tanto através do seu corpo diplomático como através, e diria, principalmente pela liderança da carismática figura do seu presidente Lula da Silva, possibilitou que para além do já existente MERCOSUL, uma série de outras iniciativas de integração, com caráter mais social e político do que econômico se desenvolvessem, exemplo maior a UNASUL (posteriormente

³⁷ A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social (LULA DA SILVA, 2003) em seu discurso de posse como presidente da República.

desmontada quando do retorno dos governos neoliberais à região pela via eleitoral e dos golpes híbridos).

O protagonismo brasileiro seria reduzido, ou teria sua atuação menos dinamizada, ainda no governo da sucessora de Lula da Silva. A política externa do governo Dilma Rousseff manteve a América do Sul em evidência, mas sem o mesmo protagonismo presidencial de outrora, sendo a presidenta mais afeita e voltada para questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. Os governos de Dilma Rousseff, que muito embora fossem de continuidade aos de Lula da Silva, passariam a priorizar outros fóruns de integração em nível mundial, como o BRICS, ou na busca de estreitamento das relações com a União Europeia e os EUA. Um exemplo tático do papel brasileiro na região foi quando do golpe parlamentar que derrubou o presidente paraguaio Fernando Lugo, a atuação do Brasil se restringiu no âmbito da condenação formal do golpe e na suspensão do Paraguai do MERCOSUL, pouco tendo atuado para evitar (via serviços de inteligência e pressão diplomática) ou mesmo reverter o ocorrido, em posição muito diferente à do Brasil quando do golpe em Honduras (2009), quando o país chegou a abrigar o presidente constitucional do país Manuel Zelaya em sua embaixada durante meses. Ironicamente, a própria Dilma Rousseff seria deposta anos depois em procedimento relativamente similar do que foi vítima Fernando Lugo (NEVES. 2016).

A integração regional, impulsionada pela nova realidade política, permitiu que o MERCOSUL se ampliasse para Venezuela e Bolívia, além de agregar os demais países da América do Sul na condição de “associados”, e, este passaria a priorizar as relações econômicas sul-sul geopolítico, com o continente africano e a Ásia; uma nova estrutura seria criada, de caráter eminentemente político e não econômico, a UNASUL – União das Nações da América do Sul, que agregaria todo este subcontinente; sob a Liderança da Venezuela criou-se a ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas, que chegaria a reunir numeroso grupo de países da América do Sul e do Caribe em seu momento de maior avanço. Igualmente a negativa de estabelecimento da ALCA, de interesse prioritário dos EUA, data desse período, e teve como protagonistas os então presidentes Lula da Silva e Nestor Kirchner.

O cenário político, contudo, passaria a se alterar a partir da metade da década de 2010. Primeiramente há, fora do espaço sul-americano, ainda em 2009, um golpe de Estado no modelo tradicional em Honduras, que depõe o presidente Manuel Zelaya, sequestrado por forças militares do país que o exilam na vizinha El Salvador. Embora tenha sido um evento de importância localizada, abriria as portas para uma série de intervenções posteriores. Em 2012, o congresso paraguaio, dominado pela oposição de direita ao presidente Fernando Lugo, cassa seu mandato em um processo supostamente institucionalizado, que durou menos de 48 horas. Tratou-se de um novo modelo de golpe, sem a presença das forças armadas na rua, e sim atuando por vias supostamente legais, com a cobertura midiática necessária para legitimar tal ação. O país seria então excluído do MERCOSUL por quebra da cláusula democrática e somente retornaria ao bloco anos depois com a realização de eleições (FIORI, 2011).

A situação se avança, principalmente após 2015. Na Argentina há uma mudança pela via eleitoral, nas eleições de novembro de 2015 a direita neoliberal vence através de Mauricio Macri e no ano seguinte se iniciam as manobras de *lawfare* buscando incriminar e encarcerar a ex-presidenta Cristina Kirchner e um conjunto de seus ex-ministros mais próximos, que deixando o poder já era forte candidata a retornar nas próximas eleições. Ao longo do mandato do novo presidente Mauricio Macri, as políticas sociais e democratizantes do período anterior são desmontadas, levando novamente o país ao empobrecimento. Nas eleições de 2019, Cristina retorna ao poder, desde vez eleita vice-presidenta na chapa com o antigo ministro Alberto Fernández. Pela resistência de Cristina, a Argentina acabou por ser um dos países menos afetados nas guerras híbridas contra as lideranças progressistas da região, e, através da nova realidade política pós eleições de 2019 abre a possibilidade para que cessem as ações de *lawfare*.

Na Bolívia, após a chegada de Evo Morales ao poder em 2005, o país realiza uma Assembleia Constituinte que teve como grande mérito estabelecer a realidade de Estado Plurinacional, reconhecendo uma série de direitos históricos aos povos nativos. O país apresentou ao longo dos anos sucessivos crescimentos econômicos e diminuição da pobreza, mesmo em anos em que vizinhos economicamente maiores, como o Brasil, afundavam em recessão. Contudo, em novembro de 2019, após ser reeleito para mais um mandato em primeiro turno, Evo Morales foi deposto em um tradicional golpe militar, se instalando um

governo de extrema-direita, de caráter fundamentalista cristão e racista, com o suporte do governo brasileiro e articulação internacional com os serviços de inteligências estadunidenses. O presidente Evo Morales e seu vice Álvaro Linero tiveram que se exiliar primeiramente no México, e, depois na Argentina para salvarem suas vidas, uma vez que as forças policiais do país intentavam assassinar a ambos (THE INTERCEPT, 2020).

No Brasil, após a segunda eleição da sucessora de Lula da Silva, Dilma Rousseff (em 2014), a direita passa a articular formas de retirá-la do cargo para o qual não tinham condições políticas de alcançar pela via democrática, em um processo mais amplo de perseguição das forças políticas de esquerda pela via do judiciário com o suporte explícito das grandes empresas de comunicação, tendo a rede Globo à frente. Dessa forma, em 2016, sob uma falsa alegação de crime contábil o Congresso brasileiro rouba o mandato que Dilma Rousseff havia conquistado legitimamente, em um *soft coup d'etat*, muito bem articulado entre o poder judiciário, mídia, partidos políticos de direita e suporte informacional dos EUA. Ato contínuo, os mesmos grupos promoveram a perseguição judicial via *lawfare* ao ex-presidente Lula da Silva, na tentativa desesperada de impedir seu retorno ao poder nas eleições de 2018, tendo sido o mesmo condenado sem provas e encarcerado ao arredo da Constituição por aproximadamente dezoito meses, evitando assim a sua eleição e permitindo a chegada ao poder de um grupo proto-fascista comandado por figuras como Jair Bolsonaro e o ex-juiz Sérgio Moro, com declarado suporte dos altos escalões militares do país. (ESCOBAR, 2016)

Desde o golpe de 2016, ainda sob o governo de Michel Temer, foram desmontadas uma série de políticas (moderadas) de bem-estar social aplicadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, em especial na saúde, educação e habitação.

O Uruguai foi dos poucos países da região que pode ultrapassar todo o período sem os sobressaltos golpistas, teve ao longo de quinze anos três governos da esquerdista Frente Ampla, e, a direita retornou ao poder no início de 2020 pela via eleitoral. É de se observar, contudo, se com o retorno ao poder não passem os grupos uruguaios de direita a se utilizar do *lawfare* como medida preventiva para evitar futuras vitórias da esquerda no país ou iniciar a perseguição aos antigos presidentes Tabaré Vasquéz e Pepe Mujica.

Na Venezuela o cenário político de todo o período foi dominado pela carismática figura de Hugo Chávez, reconhecido por muitos a principal liderança política de esquerda do século XXI até o momento. Após o seu falecimento no início de 2013, foi eleito seu sucessor Nicolás Maduro, presidente até os dias atuais. A ausência de Chávez e a nova conjuntura regional, contudo, permitiram aos EUA e aliados na região realizar um grande cerco econômico e político ao país, totalmente ilegal à luz do direito internacional. Em tal cenário a Revolução Bolivariana segue resistindo às investidas imperialistas do norte, estreitando laços com outras nações autonomistas como a China, o Irã e a Rússia, além claro da sua fiel parceira Cuba.

Em outros países da região o uso do lawfare se espalha, no Peru os ex-presidentes Ollanta Umala e Alan Garcia, são colocados na alça de mira, levando este último ao suicídio. No Equador, em um processo muito similar ao ocorrido no Brasil, o vice-presidente Jorge Glass é condenado e preso sem provas evidentes, além do fato de ser um político identificado com a esquerda (ESCOBAR, 2016; FIORI, 2017).

A ação dos EUA também se fez presente de forma constante, e as mudanças de poder naquele país influíram nas ações na América do Sul, ao passo que durante a gestão da Barack Obama, os EUA tiveram uma abordagem mais discreta em suas intervenções, buscando até mesmo um entendimento em ocasiões pontuais – como o restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, a chegada de Donald Trump e um grupo de cunho mais conservador e intervencionista fez explicitar a ingerência nas nações ao sul do Rio Grande que sob as administração Democrata tinha um caráter mais discreto, como a utilização do *lawfare* e outras táticas de guerra híbrida. O retorno dos Democratas, desta feita sob a liderança do então vice-presidente de Obama, pode promover mudanças na forma como os EUA irão agir para com a América do Sul.

2.2 ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: A PRIMEIRA TENTATIVA INTEGRACIONISTA E A ALADI – ALALC

A primeira tentativa de institucionalizar alguma forma de integração entre os países não apenas da América do Sul, mas da América da Latina como um todo, decorre no

momento imediatamente posterior as independências ocorridas nas três primeiras décadas do século XIX.

Simón Bolívar, primeiro e principal entusiasta da união dos novos países da região, passaria sua última década de atuação política buscando a concretização de tal objetivo, que culminaria na formalização do Tratado de União, Liga e Confederação, que pode ser considerado como a primeira tentativa oficial de integração regional da América Latina.

O Tratado de União, Liga e Confederação foi aprovado no denominado “Congresso do Panamá³⁸”, encontro realizado entre junho e julho de 1826, na cidade do Panamá (na época pertencente ao território da Gran Colômbia). Compareceram apenas quatro novas repúblicas da América Latina: a Gran Colômbia (atuais Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá), Peru, México e República Centro-Americana (atuais Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador) (LYNCH, 1991).

O Congresso do Panamá não foi um momento de celebração pacífica da união entre diferentes países da região, muito pelo contrário. As divergentes proposições assumidas entre a Gran Colômbia de Bolívar e os demais países presentes, para além das influências externas manifestadas nos múltiplos interesses de EUA, Reino Unido, Espanha e Países Baixos, dificultariam ao máximo o encontro de posições de convergência entre as partes. Figueiredo (2007) e Figueiredo e Braga (2017) sustentam que Bolívar concebia a unificação sob uma mesma organização política como a solução necessária para a preservação da independência e do republicanismo, através de uma integração em nível de supranacionalidade e uma instituição funcionando permanentemente. O documento final aprovado, contudo, estabeleceu um arranjo intergovernamental, sem cessão de soberania, e com reuniões esporádicas. Apesar da derrota das propostas de Bolívar, o Congresso estabeleceu princípios inovadores e ousados para a época: criou-se uma organização formal multinacional com competências específicas, acatou-se como princípio a obrigação de todos os estados signatários discutirem em conjunto uma política externa, criou-se um mecanismo pacífico e multilateral para a solução de controvérsias.

³⁸ Congreso Anfictiónico de Panamá em sua versão original no espanhol.

“Al término de las diez sesiones del Congreso, la Asamblea aprueba cuatro documentos: Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; un acuerdo sobre las condiciones de reunión y negociación de la Asamblea; la Convención de Contingentes, y un informe confidencial sobre asuntos estratégicos. En espera de las ratificaciones que deben realizarse en cada país, México y Perú proponen el traslado de la Asamblea al poblado de Tacubaya, a diez millas de distancia de la capital mexicana. Al parecer, la iniciativa subyace al deseo de ambas partes de alejar a la Asamblea de la influencia de Bolívar. Centroamérica accede a la idea del cambio, aunque prefiere que sea a alguna población de su territorio. Colombia, por su parte, teme que el traslado elimine la permanencia de la sede del Congreso, a la par que su equidistancia de las capitales hispanoamericanas, aunque cede en su posición para evitar acusaciones sobre sus intentos de dominación en Hispanoamérica (REZA, 2003, p.17)”.

Em que pese terem ocorrido negociações, com cessões de lado a lado em determinadas posições, e, os tratados terem sido aprovados por unanimidade, a experiência nunca entraria em vigor pela não ratificação pelos países signatários. A mudança da sede para o México afastaria a instituição de seu principal defensor, e, em 1828 o projeto seria definitivamente encerrado. Como observa Reza (2003, p. 18) a proposta de confederação e em especial a de uma instituição de caráter supranacional era por demasiada inovadora e a frente do seu tempo: “La Confederación aparece como una tarea superior a su época en varios sentidos: respecto a los espacios de gobernabilidad; a los medios económico-administrativos; y a la percepción de las élites hispanoamericanas, concentradas en la tarea de formar al nuevo Estado a menudo a través de la dinámica del contrapunto y la rivalidad con la República vecina”.

Nas décadas seguintes a região seria tomada por uma série de conflitos diplomáticos e bélicos entre os novos países, conforme descrito no capítulo anterior, e, dessa forma, se afastaria por completo no decorrer do século XIX qualquer outra iniciativa de integração regional ampla.

Feito o registro desta pioneira proposta de integração do Congresso do Panamá, somente a partir da segunda metade do século XX que a região iria efetivamente discutir e formalizar instituições de cunho integracionista, em especial na esfera econômica.

A partir da década de 1960 a região vislumbrou a criação efetiva das primeiras organizações multiestatais da região: o Mercado Comum Centro-americano – MCC (1960); a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC (1961); a Zona de Livre-câmbio do Caribe – CARIFTA (1961); e, o Pacto Andino (1969). A Figura 6 ilustra os principais blocos que se organizaram na região a partir da década de 1960.

Figura 6 – Blocos econômicos regionais na América, 1960 – 2001



Fonte: POZO, 2009.

A principal motivação para a criação de tais instituições era de ordem econômica, em um cenário de industrialização da região, com exceção do Brasil – de grande população absoluta, os demais países, isoladamente, não possuíam mercado consumidor interno relevante, o que levava à um problema de escala de produção e insustentabilidade de determinados setores da economia. Tal ganho de escala poderia se dar através dos diferentes graus de integração econômica, desde que as economias se organizassem de forma complementar e não concorrencial.

A ALALC, que das primeiras iniciativas foi a com maior potencial, por envolver os maiores e mais industrializados países da região, optou por realizar os acordos de forma pontual, produto por produto, e nem todos os membros obrigatoriamente participavam. Ainda que os resultados tenham sido modestos, a iniciativa seria o embrião do atual MERCOSUL, e por este motivo é oportuno e necessário este resgate de sua formação.

A origem da ALALC relaciona-se mais com as políticas de planejamento trazidas pela CEPAL, em especial referente a industrialização da região, do que pela própria iniciativa dos seus membros ou os agentes econômicos privados. O documento base da CEPAL para a integração regional data de 1959, intitulado *Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina*. Tal escrito analisa o processo de integração econômica regional, entendido como a criação de um mercado comum como resposta necessária às exigências do processo de crescimento econômico na região, processo este caracterizado pela industrialização substitutiva de importações (BRAGA, 2002). A grande questão da época era como levar a industrialização aos países menores da região, ainda muito incipiente, por um lado, e prover de desenvolvimento autônomo os países maiores e de industrialização já em estágio avançado, como Argentina e Brasil, por outro.

“...em vez de procurar implantar toda a sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos

industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo" (CEPAL, 1959, p.362.)

De tal passagem extrai-se a preocupação da CEPAL de, através do processo integracionista, não se realizar a integração pela via meramente dos interesses econômicos dos maiores países ou de suas empresas privadas se sobressaindo sobre os menores, mas sim, por uma certa especialização localizada, de forma a oportunizar as economias menores a devida participação com desenvolvimento dentro do processo. A lógica das relações sul-sul geopolítico, que seria levada a termo na região na primeira década e meia do século XXI já se manifestava, em teoria, neste momento, tratava-se, pois, de estruturar uma industrialização eficiente e planificada dentre os países latino-americanos, um esquema de relações ganha-ganha para os maiores e menores países.

"... em alguns deles (países desenvolvidos), já se constata uma certa tendência a empregar sua mão-de-obra em indústrias de alta qualidade técnica e crescimento relativamente rápido, em detrimento de outras que - em igualdade de condições competitivas - não poderiam resistir à concorrência de indústrias similares em países relativamente novos no campo industrial. Se os centros industriais mais avançados do resto do mundo conseguirem manter, persistentemente, uma taxa satisfatória de crescimento econômico, e se seu impulso técnico continuar a levá-los a formas cada vez mais complexas e elaboradas de atividade industrial, que absorvam a mão-de-obra deslocada de outras atividades, é possível que se abram perspectivas até agora insuspeitadas para as exportações industriais latino-americanas" (CEPAL, 1959, p. 359).

A proposta da CEPAL de criação de um mercado comum era, para além da mera integração e do incentivo à industrialização planificada entre os diversos países da região como estratégia de substituição de importações, uma visão mais ampliada de inserções posterior da América Latina como exportadora de produtos industrializados, explorando as vantagens comparativas e os ganhos de escala que um bloco continental (ou semi-continental)

poderiam aferir. Era, simultaneamente, um projeto de integração econômica, incentivo a industrialização e diversificação de exportações.

Galeano (2008) denuncia o fato de a documentação oficial da ALALC priorizar a função do capital privado no desenvolvimento da integração sem criticar a origem de tal capital ou ignorando tal fato, que naquele momento histórico passava para as mãos das grandes corporações multinacionais de origem estadunidense. Em 1969 a Comissão Consultiva de Assuntos Empresariais da ALAC, entre outras coisas, reafirmou “a orientação da economia latino-americana, no sentido de que a integração econômica da Zona tenha de aperfeiçoar-se com base no desenvolvimento da empresa privada fundamentalmente”. E recomendou que os governos deveriam estabelecer legislação comum para a formação de empresas multinacionais, constituídas predominantemente por capitais dos países membros. Ocorre que, tais capitais dos países membros não eram efetivamente nacionais dos países membros, mas filiais cujas matrizes se localizam no grande vizinho ao norte. O desarmamento alfandegário, que liberaria gradualmente a circulação de mercadorias dentro da área da ALALC atuaria, pois, para beneficiar a produção e distribuição no interesse das grandes corporações estrangeiras, mais do que atuar para um desenvolvimento organizado e cooperado entre os países membros, conforme as propostas da CEPAL.

A CEPAL propunha, pois, um modelo de integração econômica que criasse condições para a mudança estrutural em economias periféricas, com a busca do aumento da produtividade, bem como pela criação do mercado comum regional (através da ALALC), visando uma abertura gradual e aplicada aos novos setores industriais a serem implantados, em especial aqueles que traziam mais problemas para o balanço de pagamentos pela dependência das importações (BIELSCHOESKY, 2009).

Gilpin (2002) destaca que o intuito da CEPAL era o de fomentar a cooperação econômica regional e, conseqüentemente, política, entre seus membros, inspirada no estruturalismo, retomando-se o processo de industrialização como uma fórmula para superar a condição de subdesenvolvimento, primeiramente pela substituição de importações, e, num segundo momento pela diversificação das exportações (agregando às manufaturas aos produtos primários até então exportados).

A implantação dos objetivos da ALALC sofreu múltiplos entraves: a dificuldade de um acordo que reduzisse as tarifas aduaneiras em um mesmo ritmo; dificuldades em se distribuir os benefícios e custos da integração em um grupo de países com diferentes graus de desenvolvimento industrial; a perda da capacidade da CEPAL em influenciar o pensamento econômico na região³⁹ (BRAGA, 2002; POZZO, 2009). Para além das questões econômicas, a instabilidade política da região da época, com os sucessivos golpes militares, dificultava ações de longo prazo no campo regional, uma vez que a alternância do poder local implicava na mudança de ordem nas relações diplomáticas entre os diferentes países, em especial quando havia uma quebra da ordem democrática.

A ALALC se reorganizaria a partir de 1980, e já denominada ALADI⁴⁰ firmaria o objetivo mais modesto de estabelecimento de acordos tarifários preferenciais⁴¹ entre seus membros, não mais objetivando um mercado comum no curto ou médio prazo, possibilitando o estabelecimento de diversos acordos multilaterais entre os Estados que a integram, tendo sido sob o abrigo de seus tratados iniciada a integração Argentina – Brasil que levaria a constituição do MERCOSUL.

Por fim, é importante registrar que as experiências integracionistas tentadas entre as décadas de 1960 e 1980 se basearam no denominado “velho regionalismo”, seguindo preceitos teóricos desenvolvidos principalmente pela CEPAL, conforme anteriormente

³⁹ Conforme destaca Bielschowsky (2000) apud Braga (2002), dentre os fatores que contribuíram para esta perda de influência pode-se citar: i) o fortalecimento da chamada tecnocracia estatal; ii) o aparecimento de centros acadêmicos de excelência no estudo da economia na região; e iii) a expansão das ditaduras militares no continente sul-americano, cuja ideologia era incompatível com as propostas estruturais sugeridas pela Comissão.

⁴⁰ O Tratado de Montevideu 1980, que instituiu a ALADI, substituiu o Tratado assinado em 18 de fevereiro de 1960, pelo qual havia sido criada a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio). Com essa substituição foi estabelecido um novo ordenamento jurídico operacional para dar continuidade ao processo de integração, que foi complementado com as resoluções adotadas na mesma data pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ALALC (ALADI, 2020).

⁴¹ Atualmente a ALADI se rege através do acordo de Preferência Tarifária Regional (PTR), outorgada de forma recíproca entre todos os países-membros a seus produtos originários e aplicada com referência às tarifas vigentes para terceiros países. Há ainda Acordos de Alcance Regional (comuns à totalidade dos países-membros). São 6 os acordos regionais vigentes, além da PTR; e, Acordos de Alcance Parcial (nos quais participam dois ou mais países-membros). Estão vigentes mais de 70 acordos deste tipo e de natureza muito diversa (ALADI, 2020).

detalhado. O regionalismo velho pode ser associado ao início dos anos 1950, quando da criação das três comunidades europeias (CECA, CEE, CEEA) as quais acabariam por estimular a formação de blocos de integração em outras partes do mundo não apenas de caráter econômico, mas também objetivando a manutenção da segurança e parcerias energéticas, entre outros fatores (BRESLIN, HIGGOTT, 2000). Sanahuja (2009) e Corrêa (2015) apontam que o “velho regionalismo”, também nomeado como “regionalismo fechado”, se baseava em uma combinação de liberalismo político por uma lado e intervencionismo econômico por outro, buscando o estabelecimento de um estado de bem-estar social aliado a manutenção da democracia liberal.

Relativamente aos projetos integracionistas da América Latina, a CEPAL voltaria a formular planejamentos em tal temática a partir dos anos 1990, desta feita com diferenças em relação as propostas dos anos 1960. Diante da efetiva industrialização na região e da ideia geral acerca do surgimento de um novo e grande movimento econômico internacional, caracterizado por muitos pela palavra "globalização", adaptaram-se as propostas da CEPAL, cujo enfoque passou a ser transformação produtiva com equidade. No que diz respeito às relações internacionais, ponto central no novo enfoque, a estratégia sugerida seria a conquista de uma maior competitividade internacional através das inovações tecnológicas nos processos produtivos (BRAGA, 2002).

2.3 DO PICE AO MERCOSUL

Estudiosos do Mercosul tem por vezes apontado diferentes fases no desenvolvimento e implantação do projeto integracionista. Corrêa (2015), Briceño Ruiz (2013) e Almeida (2011) advogam que o bloco pode ser dividido em quatro distintos momentos, a partir de sua formalização via Tratado de Assunção:

a) 1991-1994: período de estruturação jurídico-burocrática, que na sequência do Tratado de Assunção promoveriam o desenvolvimento e transição até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto;

b) 1995-1998: reforço e continuidade das metas estabelecidas no primeiro período, com a integração sendo implantada sob a égide neoliberal;

c) 1999-2003: período de crise no bloco, com perturbações de ordem econômica e alternância política em Argentina e Brasil;

d) Pós 2003: um “novo” MERCOSUL.

Gardini (2011), por seu turno, tem uma visão mais ampla do processo, entendendo que a integração se inicia a partir dos primeiros acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, distinguindo também em quatro momentos:

a) 1984-1990: os anos da gênese

b) 1990-1999: os anos neoliberais

c) 1999-2003: os anos de crise

d) Pós 2003: os anos de renovação

No entendimento deste autor, a divisão proposta por Gardini é mais apurada e vai ao encontro do propósito deste trabalho em realizar um resgate da formação do bloco e do seu Parlamento desde os primórdios. O período de 1984-1990 foi prolífico em estabelecer as bases jurídicas e materiais sob as quais se conformaria o MERCOSUL a partir de 1991 e não pode ser tratado como de segunda importância. Foram os esforços e avanços promovidos pela parceria bilateral em tal período que possibilitaram o alargamento da experiência a partir dos anos 1990.

No seguimento deste trabalho, para além de considerar as fases propostas por Gian Luca Gardini, entendemos que o período pós 2003 se esgota entre os anos de 2015 e 2016, tendo a partir de dezembro 2015 – com a posse de Mauricio Macri na Argentina, e, em especial a partir do golpe que levou ao poder Michel Temer no Brasil (maio 2016), se iniciando um novo momento histórico no bloco, cujos marcos são a suspensão (de forma ilegítima) da Venezuela e a restauração de políticas econômicas ultraliberais.

Dessa forma, se tomará o início da formação do Mercosul desde a metade da década de 1980, quando da formalização do PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil. Previamente é feito um breve resgate dos antecedentes projetos integracionais intentados na região, fazendo-se antes, contudo, um resgate das primeiras tentativas de integração da região.

O período a partir de 1984 é caracterizado por, no campo econômico, decorrer inicialmente o avanço das políticas neoliberais com o desmonte e regulação das estruturas dos Estados nacionais, em um segundo momento pela resposta ao avanço neoliberalista com a eleição de dezenas de governos de caráter progressista e práticas de desenvolvimento de cunho mais ou menos nacionais e/ou antiliberais, e, nos últimos cinco anos a retomada do neoliberalismo em processo que ainda decorre – sem aceitação unânime e objeto de conflitos e contestações de toda sorte pela região. A criação de novas instituições e o avanço dos blocos integracionistas já existentes, prioritariamente de caráter econômico, fazem parte desse quadro maior vivenciado na região e no mundo ao longo dos últimos quarenta anos.

No campo político, de forma generalista, o período é marcado pelo fim das ditaduras militares da região ao longo dos anos 1980 e 1990, com o restabelecimento e o fortalecimento dos sistemas de democracia liberal até meados da década de 2010. Ao longo da última década há a retomada gradativa da quebra das ordens institucionais através de golpes de estados seguindo a via tradicional ou não, a depender da conjuntura, com o uso de novas estratégias para o derrube de governos não alinhados às políticas imperialista oriundas dos EUA, como a prática da guerra híbrida (econômica, diplomática, midiática, política de sanções) e uso do *lawfare* como arma de perseguição política a partidos e lideranças não alinhadas aos interesses imperialistas na América do Sul.

2.3.1 O regionalismo aberto e as bases teóricas da CEPAL para a integração

A reconfiguração da ALALC através da ALADI e a fundação do MERCOSUL, se dariam, em seu turno, em uma nova realidade regional e global. O início dos anos 1980 traz consigo o período inicial (embora tenha havido experiências prévias nos anos 1970, como no Chile) da exportação das práticas neoliberais desde os países centrais do capitalismo, em especial nos EUA e no Reino Unido. Os projetos integracionistas da época passariam, então, por uma mudança estrutural para se adaptar a nascente globalização e a diminuição do papel do Estado pregados por Londres e Washington e que logo avançaria por todo o globo geralmente em desfavor das regiões subdesenvolvidas e menos industrializadas.

Esse novo período, denominado genericamente de “novo regionalismo” defendia a conformação de integrações regionais, sob o viés de aberturas comerciais unilaterais entre os países integrantes, bem como com o restante do mundo, de maneira que o livre mercado fosse melhor viabilizado e, conseqüentemente, o desenvolvimento alcançado (CORRÊA, 2015, p. 40). Em meio ao cenário apresentado com o término da Guerra Fria e os processos de globalização, foi através do Consenso de Washington, em 1989, que estratégias de cunho liberal, visando melhorar a inserção internacional dos atores estatais e não estatais, incluindo-se empresas privadas e multinacionais, foram disseminadas (BOAS Et. al., 1999, p. 897).

Braga (2002) descreve que diante do esgotamento da eficácia das políticas de industrialização por substituição de importações e do advento do fenômeno da globalização, tornou-se evidente a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para a América Latina. No que diz respeito às relações internacionais, ponto central no novo enfoque, a estratégia sugerida seria a conquista de uma maior competitividade internacional através das inovações tecnológicas.

A CEPAL, pois, reformularia suas teses no início dos anos 1990 a respeito das políticas de integração regional para a nova conjuntura econômica e política existente, firmando o documento denominado “O regionalismo aberto da América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade”, de onde se extrai sua definição para regionalismo aberto:

“Denomina-se ‘regionalismo aberto’ o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas (CEPAL, 1990, p. 945)”.

Nesse sentido, o regionalismo aberto estaria inserido em um processo de criação de comércio contextualizada numa época de grande interdependência produtiva e tecnológica global; ou seja, entendido como uma fase no processo de inserção dos países numa economia internacional que cada vez mais estaria caminhando em direção ao livre comércio. Por outro lado, haveria também um interesse estratégico no sentido de fortalecer os países latino-americanos contra o protecionismo dos países desenvolvidos e contra o surgimento de blocos comerciais (BRAGA, 2002, p. 10).

"Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos." (CEPAL, 1994, p. 943)

Havia, portanto, nas formulações cepalinas a preocupação pela forma com a qual os blocos integrados por países menores, menos industrializados ou tecnologicamente atrasados iriam se posicionar frente as maiores economias globais, isoladamente ou nas suas relações com os blocos destas. Contudo, ao passo que a CEPAL alertou para a necessidade de uma integração aberta salvaguardando os interesses nacionais, esta seria colocada em prática sob a égide neoliberal oriunda do Consenso de Washington e os malefícios que invariavelmente recaem para a América do Sul, o que acarretaria o seu esgotamento no início dos anos 2000, conforme será descrito em subcapítulo posterior.

"Um processo de integração que procure favorecer a incorporação do progresso técnico requer, além da liberalização ampla dos mercados, acordos setoriais flexíveis a serviço das empresas que desejem aproveitar os benefícios potenciais da integração. Caberia aos governos desempenhar o papel de catalisador, para que se gerem estruturas flexíveis de coordenação empresarial, que facilitem a

intermediação da transferência tecnológica, a criação de redes de informação e a abertura de canais ou foros de intercâmbio, reflexão, construção de consenso e mobilização de recursos de apoio. Essas instâncias também poderiam servir para gerar projetos empresariais conjuntos ou propiciar outros tipos de acordos entre as empresas estabelecidas nos diversos países da região." (CEPAL, 1994, pp. 950-951.)

Outro destaque do documento da CEPAL é a menção à necessidade e importância da participação da sociedade e democratização dentro dos blocos de integração, fazendo menção explícita a instâncias parlamentares como atores decisórios (se referindo no caso específico ao Parlamento Latino-Americano, já existente na época).

O Tratado de Assunção (1991) seria estabelecido em momento posterior a proposta integracional da CEPAL, tendo os seus signatários, portanto, a oportunidade de se debruçarem sobre tal como suporte teórico para o planejamento do que viria a se tornar o MERCOSUL. Contudo, previamente a própria constituição do bloco, o processo se inicia com a aproximação de Argentina e Brasil ainda nos anos 1980, período anterior a grande onda neoliberal, prévio ao novo documento capelino e na conjuntura de redemocratização de ambas as nações em que se firmariam uma série de acordos bilaterais sob o guarda-chuva dos tratados preferenciais da recém reorganizada ALALC / ALADI.

2.3.2 A gênese do MERCOSUL, do PICE ao Tratado de Assunção

Primeiramente, e o mais importante para a análise histórica do surgimento do MERCOSUL, foi a aproximação entre Argentina e Brasil, que já se iniciara desde o ano de 1979, quando da assinatura de ambos, mais do Paraguai, do Acordo Itaipu-Corpus. Decorreu ainda o processo de revitalização da ALALC, agora denominada ALADI, no ano de 1980, o qual relançava uma base institucional para a promoção de integração regional. (AMORIM; PIMENTEL, 1991). A primeira metade da década de 1980 é marcada pela derrocada das ditaduras de base militar em ambos os países, em que pese o processo ter decorrido de formas

muito distintas em cada um deles, com uma transição acordada e sem punições no caso brasileiro, e uma transição imposta pelos movimentos democráticos no caso argentino, onde decorreram eleições diretas em 1984, enquanto o Brasil teria que esperar por mais cinco anos para eleger seu primeiro presidente em décadas e conviver com um governo civil eleito de forma indireta entre 1985 e 1989.

Destarte as diferentes conjunturas políticas locais que levaram ao retorno do poder às mãos civis, os dois presidentes em questão, Raul Afonsín, da Argentina e, José Sarney, do Brasil, souberam levar a cabo uma diplomacia presidencial que permitiria que os corpos diplomáticos e comerciais de suas nações avançassem em um processo de integração inovador para o período em tela.

O primeiro passo importante na aproximação do Brasil e da Argentina foi a assinatura da “Declaração de Iguazu”, em novembro de 1985, pelos presidentes Sarney e Alfonsín, na qual os dois países se mostravam dispostos a acelerar o processo de integração bilateral. Em 1986 decorre a assinatura da “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). A Ata baseia-se nos princípios que mais tarde nortearão o Tratado de Assunção: flexibilidade (para permitir ajustamentos no ritmo e nos objetivos), gradualismo (para avançar em etapas anuais), simetria (para harmonizar as políticas específicas que interferem na competitividade setorial) e equilíbrio dinâmico (para propiciar uma integração setorial uniforme) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

As simetrias entre Argentina e Brasil no período não se restringiam às conjunturas políticas, também economicamente havia similitudes em ambos os casos.

“Internally, the economic situation was not much better. This was partly due to the international conditions, but also to the exhaustion of the economic models developed by the respective military regimes. Minister Martinez de Hoz had tried to revive the development model based on agricultural and commodities export that had made Argentina an economic power at the beginning of the twentieth century. Obviously, times had changed, and the result was a catastrophic dismantling of industrial capacity, huge rates of unemployment, and a general negative trend of all the main economic

indicators. In Brazil, import substitution industrialization (ISI), which had generated the economic miracle of the 1960s and early 1970s, was no longer sustainable and by the end of the 1970s had led to depressed growth rates and huge social costs. Despite different economic trajectories, the two countries shared an imperative need for new paradigms of development, including industrial modernization, investment reactivation, and anti-inflationary and macroeconomic stabilization plans. These common requirements reinforced the attractiveness of a closer association” (GARDINI, 2010, p. 45).

Para além no cenário econômico interno, externamente o mundo atravessava um período de transição. Os EUA ao tempo que em iniciavam a promoção da desregulação dos mercados internacionais, internamente aumentavam seu protecionismo, na Europa a consolidação da Comunidade Econômica Europeia, igualmente passou a privilegiar o comércio intrabloco e impor restrições às importações das commodities tanto argentinas como brasileiras, fosse pela concessão de subsídios aos produtores locais ou através de políticas fiscais e cambiais. Tal cenário teve por consequência ser um dos fatores incentivadores para que Argentina e Brasil buscassem de forma conjunta se reposicionar economicamente no novo mundo que amanhecia. Adicionalmente a estes fatores, a Argentina ainda estava com suas relações diplomáticas estremecidas com os EUA e o Reino Unido (e por consequência a CEE) por conta da Guerra das Malvinas, e, uma aproximação com o Brasil poderia ser utilizada como uma forma de reinserção do país no cenário internacional regional e global.

Apenas das simetrias, contudo, a interdependência econômica Argentina – Brasil da época não era relevante. Em 1984 havia aproximadamente 6.000 regramentos tarifários de produtos diversos que inibiam ou mesmo proibiam o comércio bilateral. O volume das relações comerciais vinha em queda nos anos recentes, de US\$ 1.091.000 em 1980 para US\$ 547.000 em 1985. As exportações argentinas para o Brasil haviam se reduzido de 11,3% em 1979 para 4,2% em 1983, ao passo que as importações decresceram de 9,8% para 8,3% no mesmo período. As exportações brasileiras, no seu turno, diminuíram de 4,7% em 1979 para 3% em 1983 enquanto as importações foram de 5,2% para 2,2% no mesmo período. Além

disso havia clara discrepância nos produtos negociados, as exportações brasileiras se concentravam em produtos industrializados (70% do total) enquanto as exportações argentinas para o Brasil eram primordialmente de produtos agropecuários, em especial grãos (70% do total) (GARDINI, 2010; FMI, 1984).

A “Declaração de Iguazu”, embora fosse tão somente um protocolo de intenções e não um tratado, foi o documento de partida através do qual se firmariam uma série de protocolos bilaterais visando a integração e cooperação econômica. Dentre os protocolos e tratados firmados na segunda metade da década de 1980, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, foi o que mais aprofundou a integração das nações envolvidas, e que ineditamente contava para além da participação das estruturas do poder executivo também a presença dos legislativos de ambos os países, no que viria posteriormente a ser o embrião do atual Parlamento do Mercosul (SILVEIRA, 2015). A Declaração de Iguazu⁴² foi fruto de um trabalho de aproximação entre os dois governos ao longo do ano de 1985 e que não se restringiu somente aos dois países, em muito antecipando o que viria a ser o MERCOSUL. Tanto Argentina como Brasil promoveram a aproximação bilateral com o novo governo democrático do Uruguai, tendo, de parte a parte, firmado protocolos e tratados em diversas áreas, em especial a comercial.

Decorrente do encontro de Foz de Iguazu, ao longo do primeiro semestre de 1986 foram realizadas diversas reuniões com os altos escalões das áreas comerciais e de relações internacionais de Argentina e Brasil, tal processo levou ao encontro das convergências que possibilitariam a assinatura no encontro presidencial de 29 de julho em Buenos Aires, onde se estabelecia formalmente o PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica.

Influenciados pela aproximação regional que se desenrolava no continente europeu, bem como devido ao desenvolvimento de estudos e de teorias acerca do regionalismo e da

⁴² O encontro das presidências de Argentina e Brasil decorrido em Foz do Iguazu entre 29 e 30 de novembro de 1985 resultou na assinatura de dois documentos finais. O primeiro e menos mencionado é a “Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear”, que estabelecia o uso pacífico da energia atômica na região e criava um grupo conjunto de trabalho. E, o segundo, historicamente conhecido como “Declaração de Iguazu”, previa a o estabelecimento de relações comercial e diplomáticas em proximidade em ambos os países, bem como a salvaguarda do regime democrático e firmava um prazo de seis meses para regulamentação da integração econômico sobre o abrigo de um tratado baseado no direito internacional (MERCOSUL, 2020).

integração regional, os recém- redemocratizados países assinaram o PICE baseando-se em um modelo de integração progressiva, levando em consideração a complementaridade das economias existentes (ALMEIDA, 1993). Corrêa (2015) destaca que foi nesse momento que se iniciou o processo de formação da estrutura institucional do futuro MERCOSUL, com o estabelecimento formal de uma articulação estatal e burocrática bilateral, baseada no intergovernalismo e, formulada, principalmente, pelos dois órgãos responsáveis pelas políticas exteriores da Argentina e do Brasil: o Palácio de San Martín e o Itamaraty e seus corpos técnicos.

“O PICE não pode ser considerado como expressão de um modelo neoliberal de integração, pois as políticas econômicas dos governos de Sarney e Alfonsín distanciavam-se bastante da ortodoxia econômica. Estes governos promoveram programas heterodoxos como o Plano Austral e o Plano Cruzado, que tiveram um sucesso temporário em reverter o processo de inflação nos dois países, permitindo assim o desenvolvimento das iniciativas de integração bilateral” (BRICEÑO RUIZ, 2007, p. 189).

Note-se que embora o PICE se estrutura no período da disseminação neoliberal, se organiza ainda segundo um modelo divergente daquele que seria adotado nos primeiros anos do Mercosul nos anos 1990. Roberto Lavagna (1994), que na época era o Secretário de Indústria e Comércio da Argentina (viria a ser ministro da economia no governo de Nestor Kirchner), igualmente corrobora tal entendimento, ressaltando que o PICE se baseava em uma estratégia de integração progressiva por setores industriais. Ou seja, envolvia acordos de complementaridade industrial, e, portanto, se alinhavam mais com as ideias cepalinas de integração do que com o modelo neoliberal pró-mercado que emergiria no regionalismo aberto.

Para Briceño Ruiz (2013), o PICE obteve relativo sucesso ao promover: (i) a preferência comercial entre Argentina e Brasil; (ii) a remoção de barreiras não tarifárias; (iii) o estabelecimento de instrumentos financeiros para sustentar os níveis de troca; (iv) o

estímulo à formação de empresas bilaterais; (v) a busca por um desenvolvimento conjunto e pelo fortalecimento das economias nacionais.

A assinatura do PICE foi o início de um longo processo que em uma análise mais ampla nos traz até os dias atuais. Sua implementação seguiria nos anos seguintes.

“First, implementation had to be gradual and flexible. Second, it had to include, in each phase, a number of integrated projects. Third, it did not have to cause economic specialization in specific sectors. Fourth, it had to pursue a progressive balance by sectors and by productive segments through trade expansion. Fifth, it would aim at technological modernization and a more effective resource allocation through preferential treatment toward third markets and harmonization of economic policies. The implementation of the PICE relied on the system of sectoral protocols. In the course of another six presidential meetings organized between July 1986 and April 1988, the total number of protocols was increased to twenty-four” (GARDINI, 2010, p. 71).

Em novembro de 1988, os dois países assinam o “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento”, que tinha o objetivo de fixar uma área de livre comércio em um prazo de dez anos. Na oportunidade, foram assinados novos vinte e quatro protocolos sobre diversos temas, tais como: bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear, transporte marítimo, transporte terrestre (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). Outra inovação do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, para além da previsão de uma área de livre comércio, se deu no âmbito burocrático-legal. Desde a Declaração de Iguazu e atravessando todos os tratados e protocolos firmados após o PICE, Argentina e Brasil vinham se utilizando do arcabouço legal da ALADI como ornamento jurídico para normatizar a integração. Dessa forma, se evitava a necessidade de ratificação dos compromissos assinados pelos governos por parte dos poderes legislativos de ambos, uma vez que as normas da ALADI já haviam sido internalizadas no início dos anos 1980. Tal decisão pode ser criticada sob o aspecto do respeito à democracia e participação de múltiplos atores, porém, sob a ótica legal a utilização do Tratado de Montevideo (ALADI) era

plenamente correta. Com a previsão de ratificação pelos legislativos do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento se procedeu, de forma muito tímida, a retirada de parte do protagonismo governamental do processo integracionista, trazendo os legislativos nacionais a se manifestarem formalmente pela primeira vez.

O ano de 1989 seria um período de “compasso de espera” do projeto integracionista, Argentina e Brasil realizariam eleições presidenciais e havia a preocupação com o rumo que as novas administrações dariam ao processo em curso. No campo geopolítico há o início da derrocada da URSS com a reunificação alemã e o avanço do Consenso de Washington para as questões econômicas em nível global. Esse período de eleições nos dois países acabou por evidenciar uma característica que seria herdada pelo Mercosul e que permanece até os dias atuais, fruto do alto grau de intergovernalismo, o processo integracionista tende a ficar refém dos governos de plantão, uma vez que a transformação do projeto em política de Estado demandaria alterações na superestrutura burocrática dos países associados, bem como a cessão de parte de sua soberania.

As eleições de 1989 alçaram ao poder Carlos Menem na Argentina (posse em julho de 1989) e Fernando Collor de Melo no Brasil (posse em março de 1990) em um momento geopolítico marcado por fortes mudanças, tanto no nível regional como no global. Na América do Sul as duas últimas ditaduras haviam entregado o poder no Chile e Paraguai, finalizando o retorno da região a ordem democrática liberal. Globalmente a queda do Muro de Berlim era o prenúncio da desintegração da URSS, que decorreria dois anos depois. Sob o aspecto econômico, as sucessivas crises da segunda metade dos anos 1980 haviam levado à explosão das dívidas externas, incapacidade de pagamento, fuga de investimentos e capitais estrangeiros, estagnação econômico e hiperinflação.

“Hacia fines de los años ochenta, la situación económica en Argentina y en Brasil se había deteriorado significativamente, con altos niveles de inflación, deuda externa y poco crecimiento. La crisis había alcanzado tal extensión que las elites argentinas y brasileñas aceptaron la idea de que era necesario un cambio dramático en la política económica y que era inevitable un giro de la gestión económica

heterodoxa a enfoques ortodoxos basados en principios neoliberales. Esto se extendió al proyecto de integración.” (GARDINI, 2013, p.70)

Em tal conjuntura, com os EUA se posicionando como a grande potência única para os anos vindouros, foi o seu modelo de abertura econômica radical que iria prevalecer na região no futuro próximo e na própria formação do Mercosul.

No ano de 1990, em Conferência organizada pelo U.S. Institute for International Economics, o economista John Williamson apresentava os princípios do Consenso de Washington: disciplina e reformas fiscais, abertura comercial, incentivos à atração de capitais multinacionais, privatizações, desmonte das barreiras protecionistas, entre outros pontos. Os novos governos eleitos na Argentina e Brasil rapidamente adotariam a agenda neoliberal e se perfilariam aos EUA, contudo, ao passo que passaram a adotar tal agenda tanto internamente como no projeto integracionista, nenhum dos dois presidentes havia sido eleito com uma plataforma abertamente neoliberal (GARDINI, 2010; CORRÊA, 2015).

Sob as novas administrações, o encontro presidencial de julho de 1990 altera certos termos do “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento”, em especial no que concerne ao prazo para entrada em vigor da área de livre comércio, que é reduzido para quatro anos e meio, até dezembro de 1994, e o objetivo passou a ser o de um mercado comum. Nesta época foram também iniciadas negociações com o Paraguai e o Uruguai para a conformação do mercado comum. Estes pretendiam inicialmente garantir condições de acesso diferenciadas, em função de sua categoria na ALADI. Estas condições mais flexíveis foram concedidas parcialmente, na forma de prazos mais longos para se adequarem ao processo de integração (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Dessa forma o antigo projeto integracional pautado nos ideais cepalinos foi abandonado progressivamente desde 1988 e, em 1990, substituído pela lógica comercial da Ata de Buenos Aires, que modificou substancialmente a metodologia e a própria cronologia da constituição de um mercado comum bilateral Brasil-Argentina, significando a passagem de um esquema dirigista e industrializante, como seguido até então, para outro de cunho mais comercialista e liberalizante (ALMEIDA, 2011, CORRÊA, 2015).

A partir da Ata de Buenos Aires Argentina e Brasil buscaram a ampliação do acordo para seus vizinhos do Cone Sul, em especial na direção do recém democratizado Chile e do

Uruguai. Este último já era um parceiro “informal” do projeto desde o seu início, tendo frequentemente participado de encontros presidenciais e formalizado acordo específicos com Argentina e Brasil durante o período 1985-1990. O Chile, contudo, por uma série de fatores internos de cunho econômico e político não se agregaria ao bloco.

In March 1990, President Alberto Lacalle took office in Montevideo, and his economic orientations had close similarities to the programs of Menem and Collor. In June 1990, soon after their meeting in Buenos Aires, Ministers Cavallo and Rezek undertook working meetings with the Uruguayan chancellor Gross Espiel, and one of the main issues discussed was the incorporation of Montevideo to the Argentine-Brazilian integration. After the signature of the Acta de Buenos Aires, Uruguay voiced its will to join the common market.” (GARDINI, 2010, p. 93)

O Paraguai, que tal qual o Chile havia a pouco retornado à ordem democrática, acertaria sua adesão ao bloco em agosto de 1990, mesmo momento em que a Bolívia seria descartada por fazer parte do Pacto Andino. Ao longo do segundo semestre de 1990 e início de 1991 as negociações, agora quadrilaterais, continuariam buscando a redação final do acordo a ser assinado. Em 26 de março de 1991 foi então firmado o Tratado de Assunção, assinado pelos presidentes e ministros das relações exteriores dos quatro países (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Com a assinatura do Tratado de Assunção se encerraria a fase de estruturação do MERCOSUL e se iniciaria o processo de implementação das políticas de cunho integracionistas oriundas dos acordos assinados e dentro da conjuntura neoliberal efetivamente posta.

2.4 O MERCOSUL

2.4.1 O período neoliberal: 1991 – 1999

O cenário econômico e político, tanto em nível local como global da assinatura do Tratado de Assunção eram totalmente diferentes daqueles da época que Declaração de Iguazu. Economicamente analisando, os sucessivos programas de estabilização econômicas implantados por Argentina e Brasil haviam falhado em promover o controle da inflação e o crescimento do PIB. Politicamente, as ditaduras militares já eram parte do passado recente, e, no âmbito global a Guerra Fria havia terminado e os EUA despontavam como potência única. Fruto de tal, o Consenso de Washington se firmava como o caminho único para a superação das incertezas econômicas aos países do antigo terceiro mundo.

“Hacia fines de los años ochenta, la situación económica en Argentina y en Brasil se había deteriorado significativamente, con altos niveles de inflación, deuda externa y poco crecimiento. La crisis había alcanzado tal extensión que las elites argentinas y brasileñas aceptaron la idea de que era necesario un cambio dramático en la política económica y que era inevitable un giro de la gestión económica heterodoxa a enfoques ortodoxos basados en principios neoliberales. Esto se extendió al proyecto de integración.” (GARDINI, 2013, p.70)

O Tratado de Assunção era, pois, um documento em que ao mesmo tempo carregava as bases de integração do PICE, de cunho cepalista, e, contraditoriamente apontava a desregulação e abertura dos mercados como o caminho a ser seguido no projeto de integração do Mercosul.

“No Mercosul do Tratado de Assunção, não existem normas de proteção ambiental, segurança social ou emprego, nem políticas de redistribuição através de subvenções, ou uma política de integração produtiva. Em resumo, o Mercosul do Tratado de Assunção pode ser descrito como uma modalidade de regionalismo estratégico baseado em liberalização comercial acompanhada de mecanismos setoriais de intervenção pública, sem dúvida, limitados, mas não negligenciáveis, pela importância dos setores que incluem, principalmente o setor de automóvel. Contudo, trata-se de um modelo de regionalismo estratégico de tipo sul-sul que combinou as recomendações

econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington com interesses estratégicos do hegemom do processo regional: o Brasil e seu sócio maior, a Argentina” (BRICEÑO RUIZ, 2013, p. 20).

O artigo primeiro do Tratado de Assunção (1991) evidenciava o objetivo final do bloco: os Estados partes decidem constituir um mercado comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" - MERCOSUL. Este Mercado Comum implica:

- a) A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- b) O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- c) A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
- d) O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 2).

Já o preâmbulo do Tratado de Assunção (1991), de cunho menos prático e mais generalista, expressava objetivos alinhados às propostas da CEPAL: entendendo que esse objetivo (do desenvolvimento) deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das conexões físicas,

a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Apesar das contradições do texto do Tratado de Assunção, sua aplicação se daria seguindo a lógica neoliberal encampada pelos quatro governos da época, e, mesmo a crise política no Brasil que levaria ao impeachment do presidente Fernando Collor não teve força para mudar o curso da histórica, uma vez que os governos seguintes mantiveram e aprofundaram (a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso) as políticas neoliberais.

Para o período de transição do MERCOSUL, que se estenderia até 31 de dezembro de 1994, o Tratado de Assunção estabeleceu apenas dois órgãos para sua administração e execução, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC).

Segundo o artigo 10º do Tratado de Assunção (1991), o CMC é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

O CMC se organizou integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia, sendo que no mínimo uma vez por ano deveria também se reunir com os Chefes de Estado dos seus membros. Dado o intergovernalismo do MERCOSUL e a necessidade de consenso para uma série de decisões, o CMC é o principal órgão da estrutura mercosulina até os dias atuais. A presidência do Conselho se constituiu de forma rotativa a cada seis meses, segundo a ordem alfabética dos Estados membros, prática mantida na atualidade.

O GMC estava amparado no artigo 13º do Tratado de Assunção (1991), estabelecendo-se como o órgão executivo do Mercado Comum, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Sua formação inicial foi estabelecida com quatro integrantes titulares e quatro suplentes, representando cada qual um Estado membro e oriundos dos respectivos Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia (ou Fazenda, Indústria, Desenvolvimento, a depender da organização nacional) e Banco Central. O Grupo Mercado Comum tem a faculdade de iniciativa, com as seguintes funções:

a) Propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros.

b) Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

c) Fixa o plano de trabalho do bloco.

No seu artigo 24º o Tratado de Assunção estabeleceu outro órgão, sem poderes executivos e genericamente mencionado, que foi a Comissão Parlamentar Conjunta, similar aquela estabelecida no anterior Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 (somente entre Argentina e Brasil). A evolução da CPC para Parlamento do MERCOSUL será devidamente abordada em capítulo específico.

Em suma, o Tratado de Assunção criou um novo ente jurídico de caráter multiestatal, sem que isso tenha significado a cessão – mesmo parcial, de parte da soberania dos seus integrantes à estrutura regional. O intergovernalismo – expresso pela necessidade da unanimidade no processo decisório, e, na necessidade de ratificação interna das diretivas do bloco, são as principais marcas da institucionalização do MERCOSUL em 1991.

A estrutura do MERCOSUL segundo o Tratado de Assunção ficaria vigente até dezembro de 1994, quando, em encontro de cúpula seria firmado o Protocolo de Ouro Preto, documento que se integraria ao tratado constituidor do bloco. Previamente ao Protocolo de Ouro Preto, em janeiro de 1994, durante a reunião do Conselho do Mercado Comum, fixou-se a data de 31/12/1995 para a conformação de uma União Aduaneira, revendo-se a previsão de implantação de mercado comum até 31 de dezembro de 1994, conforme constava no Tratado de Assunção (MERCOSUL, 2020).

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, estabeleceu a estrutura institucional básica do MERCOSUL e conferiu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional. O Protocolo consagrou, também, a regra do consenso no processo decisório, listou as fontes jurídicas do MERCOSUL e instituiu o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do Bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado

Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum (MERCOSUL, 2020).

Para além dos três órgãos mencionados no parágrafo anterior, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu ainda Comissão Parlamentar Conjunta (que já constava do Tratado de Assunção), e, duas novas estruturas: o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), e, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), perfazendo assim três estruturas de caráter decisório (CMC, GMC e CCM) e três estruturas de caráter de consultivo e/ou de suporte (CPC, FCES e SAM).

As atribuições do CMC e GCM foram ampliadas em relação ao Tratado de Assunção, contudo, sem mudar a essência de ambas como órgãos de caráter decisório superior e forte componente político, dada a presença de integrantes de primeiro e segundo escalões dos governos.

A Comissão de Comércio do Mercosul – CMC foi instituída como o órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, competindo⁴³ velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e materiais relacionados com as

⁴³ Segundo o Protocolo de Ouro Preto (1994), são funções e atribuições da Comissão de Comércio do Mercosul:

- I. Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;
- II. Considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;
- III. Acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Partes;
- IV. Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum;
- V. Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes;
- VI. Informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas;
- VII. Propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do Mercosul;
- VIII. Propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul;
- IX. Estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos;
- X. Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum;
- XI. Adotar o Regimento Interno, que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.

políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994). Sua formação ficou estabelecida por quatro membros titulares e quatro membros suplentes por Estado membro e vinculados aos respectivos Ministérios das Relações Exteriores.

Relativamente à Comissão Parlamentar Conjunta, o Protocolo de Ouro Preto (1994), tal qual o Tratado de Assunção, faz menção genérica sobre sua estrutura e funções, apontando que caberá a mesma acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados membros para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

O Fórum Consultivo Econômico e Social foi estabelecido nos artigos 28º ao 30º.

Artigo 28 - O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Artigo 29 - O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum.

Artigo 30 - O Foro Consultivo Econômico-Social submeterá seu Regimento Interno ao Grupo Mercado Comum, para homologação. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994, p. 11)

Por fim, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM foi estabelecida como órgão de apoio operacional, tendo as responsabilidades de cunho burocrático e não política, tarefas que anteriormente estavam a cargo do GMC, que através do Protocolo de Ouro Preto fortaleceu seu caráter mais decisório e político sobre as atividades de ordem operacional.

A Secretaria Administrativa do Mercosul será responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevideú. Estará a cargo de um Diretor, o qual será nacional de um dos Estados membros e eleito pelo Grupo Mercado Comum, em bases rotativas, prévia consulta, e designado pelo Conselho do Mercado

Comum. O mandato será de dois anos, vedada a reeleição (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

Tal qual o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto reafirmava o caráter intergovernamental do Mercosul, não prevendo instâncias supranacionais ou a cessão definitiva de parte da soberania. Igualmente as atribuições da CPC eram reduzidas e de caráter meramente consultivo e de suporte, sem poder de iniciativa ou fiscalização.

Por outro lado, contudo, o Protocolo de Ouro Preto reafirmou a existência e estabeleceu funções específicas a Comissão Parlamentar Conjunta, que era, até então, um mero apêndice institucional sem atribuições evidentes. Destarte as modestas funções até então lhe colocadas, tal Protocolo teve como mérito ser o ponto de partida para o avanço futuro.

Ao passo que a Comissão Parlamentar Conjunta⁴⁴ representava a institucionalização da vida parlamentar no Mercosul, a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social representou a participação da sociedade civil organizada no bloco. É correto se afirmar que ambos os órgãos eram de caráter apenas consultivo e/ou propositivo, sem poder decisório, contudo, dado o histórico de prevalência dos poderes executivos desde o início do projeto de integração, é também correto afirmar que o Protocolo de Ouro Preto marcou um avanço na pluralidade institucional no bloco, promovendo espaços em que o protagonismo não estava mais vinculado aos executivos nacionais dos Estados membros.

O FCES foi claramente uma inspiração no Comitê Econômico e Social da União Europeia, e, se por um lado representou um avanço de abertura do Mercosul, é necessário apontar que o mesmo restringia os atores “sociais” a um público específico, em especial as organizações de classe empresariais e laborais, e, este poderia ser utilizado como uma representação da legitimidade da sociedade sobre o bloco, mesmo que não dispusessem de poder efetivo decisório, e sim apenas de proposição e quando muito de consulta.

Sobre a prevalência do intergovernalismo no período neoliberal do Mercosul, é oportuno resgatar que os governos de então se utilizaram do projeto de integração mais como uma estratégia de inserção de países autônomos no sistema internacional contemporâneo e

⁴⁴ Sobre a questão da democratização do Mercosul, tal temática será abordada com maior riqueza no capítulo sobre a formação do Parlamento do Mercosul.

menos como uma proposta de integração regional pela qual os países unidos enfrentariam os problemas advindos da nova realidade mundial (como nas propostas da CEPAL). A aceleração dos prazos do Mercosul (a Ata de Buenos Aires previa um prazo de 10 anos para implementação) é forte evidência de tal, pois, a constituição do bloco serviu como suporte aos seus Estados membros para aprofundarem e anteciparem estratégias de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização macroeconômica e de combate à inflação no plano nacional segundo o Consenso de Washington (VIGEVANI, 1998).

Destarte o peso da influência primordial do intergovernalismo, quando o Mercosul é colocado em prática, torna-se uma instituição viva e passa a receber a pressão e lobbies de toda sorte, tal qual decorre nas instituições estatais nacionais. Logo, mesmo que a tomada de decisão formal estivesse de posse dos Estados, a integração recebia fortemente a influência ou pressão das demandas de seus atores sociais e políticos, regionais ou domésticos, os quais passam a influenciar no processo, desde organizações empresariais, sindicatos de trabalhadores ou os legislativos nacionais, por exemplo. Portanto, desde o Protocolo de Ouro Preto o Mercosul teve que adequar-se a realidade concreta, ainda que de forma tímida, das pressões sociais e políticas vigentes. Para tanto, surgiram canais de participação de setores não-governamentais⁴⁵ no processo de integração regional, através dos já mencionados FCES e CPC (CORRÊA, 205; SERBIN, 2011).

O período pós Protocolo de Ouro Preto até o final dos anos 1990 é marcado pela continuidade e aprofundamento de políticas econômicas de cunho neoliberal em todos os países membros bloco, tanto localmente como nas relações intra e intercomunitárias.

Outra inovação colocada em prática após o Protocolo de Ouro Preto foi a instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC), bem como liberalização gradual das barreiras tarifárias. (CORRANZA, 2013). Através da TEC o bloco avançou no objetivo de estabelecer uma união aduaneira, contudo, a denominada “lista de exceções” - produtos não atingidos

⁴⁵ Entre o período de 1991 e 1994, decorrem outros momentos de encampação de demandas da sociedade dentro das estruturas do Mercosul: (i) Criação do Subgrupo de Trabalho sobre relações laborais, emprego e seguridade social (1991); (ii) Setor Educativo do Mercosul - SEM, (1991); (iii) Plano Trienal para o setor educativo do Mercosul (1992); e, (iv) Protocolo de Integração Educativa e de Reconhecimento dos Diplomas, os Títulos e os Estudos de Nível Primário e Secundário não Técnico (1994) (MERCOSUL, 2020).

pela TEC era (e continua ainda sendo) relevante, tornando o bloco apenas uma união aduaneira “imperfeita”.

Diante da impossibilidade de implantação plena da união aduaneira até dezembro de 1995, este prazo foi alargado para o ano de 2001. A partir de então, com a TEC estabelecida e objetivos definidos para os próximos anos, a união aduaneira imperfeita do bloco e os resultados positivos apresentados nos seus primeiros anos, acabaram por conferir grande notoriedade ao Mercosul, como modelo de integração regional e o comercial intrabloco teve um aumento exponencial (CORRÊA, 2015).

Em que pese a aceitação unânime do neoliberalismo pelos governos da região na época e os avanços institucionais e nas trocas comerciais dentro do bloco, uma série de políticas internas tinha como efeito secundário evidenciar as discrepâncias entre a teoria e a prática no processo de integração. Por exemplo, no âmbito nacional os países signatários mantinham seus planos de estabilização econômica. Um dos modelos adotados por Argentina e Brasil foi a sobrevalorização da moeda nacional perante o dólar provocando uma artificial paridade monetária durante certo período. Tal prática, embora tenha resultado em um breve período de sucesso econômico (e, conseqüentemente, eleitoral), era antagônica ao regionalismo aberto então vigente, pois, não provocava a interdependência entre seus membros e, adicionalmente, os deixavam a mercê dos humores do mercado financeiro mundial, como se comprovaria a partir das crises mexicana, russa e asiática na segunda metade da década (GILPIN, 2002; OLIVEIRA, 2003).

A despeito de certas contradições, economicamente este período é de avanço para os objetivos então traçados ao bloco. Houve um crescimento contínuo das trocas internas, que aumentaram de US\$ 4,1 bilhões em 1990 para US\$ 14,2 bilhões em 1995, chegando à US\$ 20,32 bilhões em 1998. Em 1998, o comércio intrabloco chegou a representar 25% do total das exportações dos seus Estados membros.(CEPAL, 2008).

No plano político interno mercosulino, há em 1996 uma tentativa fracassada de golpe militar no Paraguai, onde o Mercosul, através das chancelarias de Argentina e Brasil, atuou diretamente para a manutenção do Estado democrático de direito. Como consequência direta de tal tentativa, dois anos depois, em 1998, seria firmado o Protocolo de Ushuaia, em que é reafirmado o compromisso democrático entre membros associados prevendo que, na

eventualidade de quebra da ordem democrática, o país pode ser suspenso do bloco desde que haja concordância de todos os demais Estados (MERCOSUL, 2020).

Externamente, o período registra o início das negociações para o estabelecimento de acordos de livre comércio do Mercosul com a então Comunidade Europeia, acordo este que seria finalizado somente no ano de 2019 e ainda está pendente de homologação parlamentar, tanto na Europa como no Mercosul; e, abriria negociações para a integração econômica do Mercosul com a proposta estadunidense da ALCA, que não obteria sucesso e seria definitivamente encerrada no início dos anos 2000. Briceño Ruiz (2013) anota ainda que estabelecida a união aduaneira (mesmo se imperfeita) e uma vez adquirida a condição de sujeito de direito internacional, o MERCOSUL começou a desenvolver uma ativa agenda externa comum, para além nas negociações com a Comunidade Europeia e ALCA, o bloco alinhou parcerias com outros grupos regionais: Comunidade do Desenvolvimento do Sul da África – SACD, a Associação Europeia de Livre Comércio, e, com países como Índia e Israel.

O final deste período histórico do Mercosul é marcado não pela crise interna do bloco propriamente, mas sim por crises internacionais que acabaram por afetar às economias da região e conseqüentemente o projeto de integração. A coordenação governamental dos países membros do Mercosul em prol da integração e cooperação regional, antes já instável, sofreu mais impactos após inúmeras crises que se desencadearam. (MALAMUD, 2004). Briceño Ruiz lista a sequência de eventos que afetaria não apenas o Mercosul, mas toda a América do Sul: crise mexicana (1994), asiática (1997), e, russa (1998), as quais influíram fortemente nas crises econômicas dos dois principais países do Mercosul e culminaram na diminuição do comércio intrarregional e enfraquecimento das relações políticas do bloco.

O Brasil sofreu as conseqüências das três crises acima descritas de forma mais evidente a partir de janeiro de 1999, quando teve que abandonar a política de câmbio semi-paritário. Embora possa se afirmar que o país já apresentava sérios problemas de ordem macroeconômica, os eventos externos colaboraram em demasia para acelerar e aprofundar a situação. A crise na Rússia foi a mais incisiva no processo, pois, com a moratória declarada por aquela nação, levou a um efeito cascata de gerar uma crise de confiança no mercado

acerca da credibilidade dos países emergentes, conduzindo a uma fuga maciça de capitais da economia brasileira (MURTA Et. al, 2003).

A Argentina, com eleições presidenciais decorrendo no ano de 1999, pode ainda atravessar tal ano certa estabilidade política, uma vez que o candidato opositor que seria eleito – Fernando de la Rúa, tinha como plataforma a mudança do modelo econômico. Tendo tomado posse em dezembro de 1999, contudo, de la Rúa manteve o pacto neoliberal dos governos Carlos Menem, levando o país a uma crise ainda mais aguda que a brasileira, e, emanada das mesmas causas descritas no parágrafo anterior. No caso argentino, no entanto, a crise econômica rapidamente se transformaria em uma crise de caráter político e social, levando o país a forte instabilidade até a posse do ex-presidente Nestor Kirchner. No curto período de três anos e meio, entre a posse de Fernando de la Rúa, em 10 de dezembro de 1999 até a posse de Nestor Kirchner, em maio de 2003 o país teria cinco diferentes presidentes⁴⁶.

2.4.2 O período de crise: 1999 - 2003

O marco político do período de crise do Mercosul foi o caso argentino. Fernando de la Rúa havia sido eleito sob uma plataforma de centro-esquerda, prometendo rever as políticas neoliberais de Menem, mas tão logo assumiu manteve o anterior modelo. Seu governo entra em crise com menos de um ano, quando em outubro de 2002 o então vice-presidente Carlos Álvarez se vê obrigado a renunciar, como consequência de um escândalo envolvendo o suborno a parlamentares da oposição para aprovar uma lei de desmonte da legislação trabalhista. Ao trazer de volta ao governo o antigo ministro de Menem, Domingo Cavallo, responsável principal pela aplicação do receituário neoliberal no período anterior e este aplicar um novo plano econômico que leva ao bloqueio dos depósitos bancários (chamado "corralito"), foi o ato final que levou a eclosão que uma revolta popular. Os movimentos

⁴⁶ Fernando de la Rúa governou entre 19/12/1999 e 20/12/2001, quando renunciou. O vice que havia sido eleito em sua chapa, Carlos Álvarez, já havia renunciado em 06/10/2000. Federico Ramón Puerta assume interinamente entre 21 e 23 de dezembro de 2001, quando o congresso elege como presidente Adolfo Rodríguez Saá, que ficaria no cargo entre 23 e 30 de dezembro, quando renunciaria. Assumiria interinamente Eduardo Camaño, entre 30 de dezembro e 1 de janeiro de 2002, quando o congresso então elegeeria Eduardo Duhalde, cujo governo se estenderia até a posse de Nestor Kirchner, em maio de 2003 (CASA ROSADA, 2020).

populares de dezembro de 2001 teriam um trágico saldo de 39 mortos e centenas de feridos pela repressão policial, e, levariam a total incapacidade de manutenção do governo, de la Rúa renuncia e foge de helicóptero da Casa Rosada, sede do governo argentino, que estava cercada pelos manifestantes (RFI, 2019).

Além de Argentina e Brasil, a América do Sul como um todo passou a apresentar as consequências maléficas de mais de uma década de aplicação do Consenso de Washington. O Equador entrou em crise profunda em 1999, recorrendo ao FMI e este lhe impondo ainda mais austeridade neoliberal. O Uruguai igualmente foi ao FMI em 2002, tal qual o Peru. (POZZO, 2009). Com exceção do Brasil, todos os países do Mercosul tiveram forte retração econômica no período, conforme detalhado na Tabela 16. Diferentemente, porém, das crises econômicas dos anos 1980, neste período os países da região não apenas estavam endividados externamente, como haviam se desfeito de grande parte do seu patrimônio público através dos programas de privatizações, haviam se desindustrializados (por conta do incentivo as importações via política cambial) e o modesto colchão de Estado de bem estar social havia sido vítima do desmonte neoliberal. Em suma, a crise do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 era mais severa que a de dez anos antes e dentre as consequências promoveriam a alteração da ordem político-econômica regional, com reflexos no Mercosul.

Tabela 16 – Evolução do PIB do Mercosul : 1999 – 2002

(% relativo ao PIB do ano imediatamente anterior)

Ano / país	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1999	-3,39	0,47	-1,37	-1,94
2000	-0,79	4,11	-2,31	-1,93
2001	-4,45	1,38	-0,83	-3,84
2002	-10,89	3,05	-0,02	-7,73

Fonte: Banco Mundial, 2020.

A partir da desvalorização do Real brasileiro em janeiro de 1999, há um efeito em cascata que leva à retrocesso nas trocas comerciais do Mercosul, uma vez que tal política cambial ocasionava a alteração da competitividade até então existe entre Argentina e Brasil. Em 1999, registrou-se uma contração de 25% do comércio intrabloco, enquanto o nível de

regionalização comercial regrediu aos patamares de 1995 (BOUZAS, 2001, p. 184). No ano de 2002, as trocas internas haviam regredido à patamares próximos do ano de 1990, conforme Tabela 17. A partir de 2003 há uma retomada gradual do comércio intrabloco, que se estabilizaria em torno de 15% do volume do total de exportações desde então. Essa diminuição do comércio intrarregional esteve acompanhada pela adoção de medidas antidumping e de acordos de distribuição do mercado⁴⁷, negociados pelo setor privado com o apoio – ou, pelo menos, com a tolerância – dos governos (BOUZAS, 2001, p. 185).

Tabela 17 – Evolução das exportações intrabloco no Mercosul: 1990 – 2015

(em bilhões de US\$)

Ano	1990	1995	1998	2002	2007	2015
Exportações totais*	46.403	70.129	80.227	89.500	221.498	268.333
Exportações ao Mercosul*	4.12	14.2	20.32	10.2	33.05	41.16
Exp. ao Mercosul (%)	8,9%	20,2%	25,3%	11,14%	14,9%	13,5%

Fontes: CEPAL, 2008; MERCOSUL, 2020.

A partir do ano de 2001 a Argentina passa a flagrantemente desrespeitar a TAC estabelecida. Durante o primeiro semestre desse ano, o governo argentino decidiu unilateralmente reduzir a zero as tarifas aduaneiras para os bens de capital e aumentar as tarifas nos níveis máximos autorizados pela OMC (35%) para os bens de consumo. A Argentina pede autorização provisória aos seus parceiros do Mercosul para tal ato, que lhe foi concedido. Meses depois, Domingo Cavallo, ministro das Finanças argentino, declarou abertamente sua oposição à união aduaneira. Isso aconteceu semanas após a imposição do bloqueio bancário, “corralito”, que levaria aos protestos que derrubariam o governo, conforme descrito nos parágrafos anteriores (BOUZAS, 2001; BRICEÑO RUIZ, 2013).

Para além da aplicação do receituário neoliberal, Sanahuja (2013) e Gardini (2013) apontam que outros fatores levaram à crise do Mercosul entre 1999 e 2003, como a falta de

⁴⁷ O volume percentual do comércio intrabloco não mais retornou ao patamar de 25% de 1998, entre outros fatores, pelo extraordinário avanço das exportações absolutas do bloco para o restante do mundo, em especial durante o chamado período do “boom” das commodities. Em 2015 o FOB do comércio intrabloco era quase equivalente ao total das exportações do bloco em 1990, corroborando tal entendimento.

complementaridade econômica intrabloco; a deficiência nas infraestruturas de logística; a adoção de medidas unilaterais, principalmente por Brasil e Argentina nos momentos de graves crises econômicas (a desvalorização do Real e a supressão da TAC, são exemplos, respectivamente); e, a forte dependência da exportação de matérias-primas, característica esta que já era existente antes da aplicação neoliberal e se intensificou a partir dos anos 1990.

Em que pese os retrocessos comerciais do bloco no período, desde o ano 2000 são realizadas ações visando a manutenção de projeto e integração, e certos avanços de ordem institucional decorrem.

A 18ª reunião do Conselho do Mercado Comum foi realizada em Buenos Aires em junho de 2000 com a presença de todos os chefes de Estado do bloco, além de Bolívia e Chile como convidados. Através da assinatura do documento denominado “Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social para o Mercosul”, os seis mandatários concordaram que somente o crescimento econômico não é suficiente para erradicar a pobreza e comprometeram-se a criar políticas comuns contra a exclusão social, estabelecendo o reforço da dimensão social do bloco como prioridade, levando em conta o fato que todos os aspectos do processo de integração deverão progredir conjuntamente (CARTA DE BUENOS AIRES, 2000).

No ano de 2002 um novo e importante avanço institucional dá-se através do Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro. Por tal documento se estabeleceu o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) como autoridade permanente destinada a garantir a correta interpretação⁴⁸, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais no processo

⁴⁸ O procedimento previsto pelo Protocolo de Olivos (PO) é contraditório e público. São três fases para a solução de controvérsias. A primeira delas está conformada por negociações diretas (instância obrigatória) e a segunda pela mediação do Grupo Mercado Comum (GMC). Ambas conformam uma instância pré-contenciosa que tem como objetivo solucionar as controvérsias entre os Estados Partes antes de submetê-las a uma instância arbitral. Uma vez vencidos os prazos para eles, sem que a controvérsia obtenha solução, qualquer dos Estados Partes poderá iniciar diretamente o procedimento arbitral previsto. Desta forma, inicia-se a terceira fase que é a jurisdicional representada pelo processo arbitral ad hoc ou a intervenção direta do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), em caso de que os Estados envolvidos decidam submeterem à questão diretamente ao TPR, sempre que haja um acordo comum. No caso de que seja decidido iniciar-se o processo ad hoc, uma vez emitido o laudo pelo TAH, existe a possibilidade de pretear-se um recurso de revisão do laudo emitido, e neste caso, o TPR atuará como Tribunal de alçada com as funções de confirmar, modificar ou revogar os fundamentos jurídicos e as decisões do TAH. Seu pronunciamento será —em última instância— inapelável sendo prevalente sobre este último (TPR, 2020).

integração em decisões arbitrárias. O TPR passou a funcionar plenamente a partir de janeiro de 2004. Para além a arbitragem, o TPR tem ainda a função de emitir Opiniões Consultivas (MERCOSUL, 2020).

Por fim, a última inovação institucional do “período de crise” do Mercosul foi a reformulação da SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul, que havia sido estabelecida desde o Protocolo de Ouro Preto. Através da Decisão 30/02, de dezembro de 2002, este órgão tem sua estrutura elevada e novas atribuições lhe são designadas, além de passar a utilizar a nomenclatura de “Secretaria do Mercosul”.

Até o ano de 2002, a Secretaria desempenhou tarefas principalmente administrativas. As novas tarefas pós Decisão 30/02 abrangem, dentre outras, a realização de estudos de interesse para o processo de integração, a preparação de documentos de trabalho, a compilação de informações e propostas, a realização de levantamentos de antecedentes, a elaboração de relatórios periódicos -em bases semestrais- sobre a evolução do processo de integração, o desenvolvimento de estudos sobre temas de interesse do MERCOSUL, e o controle da consistência jurídica dos atos e normas emanados dos órgãos do MERCOSUL (MERCOSUL, 2020). A Secretaria se tornou, dessa forma, o principal órgão não político do arcabouço mercosulino, dirigindo as atividades relacionadas ao cotidiano do bloco.

As crises econômicas de 1999 no Brasil e 2001-2002 na Argentina levariam a uma alternância de poder em ambos os países nas eleições presidenciais de 2002, com Lula da Silva e Nestor Kirchner sendo eleitos sob plataformas que, dentre outras propostas, defendiam o retorno do protagonismo do Estado enquanto gerador de desenvolvimento, participação popular e uma melhor distribuição de riqueza. Tais propostas, invariavelmente seriam transbordadas para os propósitos do Mercosul.

Nesse cenário o regionalismo aberto dos anos 1990 se adaptaria às transformações econômicas e políticas ocasionadas pela transição de poder de 2002-2003, em uma nova forma de regionalismo denominada por Sanahuja (2009)⁴⁹ Serbin (2012), e Corrêa (2015),

⁴⁹ José Antonio Sanahuja (2009, p. 22-23) elenca as principais características, que representam de maneira sucinta o “regionalismo pós-liberal”: a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por

entre outros autores, como “regionalismo pós-hegemônico” ou “regionalismo pós-liberal”, que visava a superação da etapa neoliberal, empregando-se um enfoque anti-hegemônico, consolidando a democracia e o estado de direito, caracterizados pela inclusão social e de defesa dos direitos humanos (SERBIN, 2012, p. 81).

O momento que marca o ponto de viragem do “período de crise” para o novo Mercosul é encontro presidencial (entre Kirchner e Lula da Silva) em outubro de 2003 em que se estabelece o “Consenso de Buenos Aires”, cuja nomenclatura foi escolhida não ao acaso, mas sim para se contrapor ao Consenso de Washington. O Consenso de Buenos Aires salientou o compromisso de Argentina e Brasil em “intensificar a cooperação bilateral e regional com vistas a garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de liberdade e justiça social” (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003). De igual forma, na Cúpula do Mercosul realizada em Assunção em dezembro 2003, foi aprovado “O Programa para a Consolidação da União Aduaneira Objetivo 2006”. Esse programa estabeleceu que antigos temas comerciais fizessem doravante parte de uma agenda mais larga, que devia abranger quatro programas, alguns deles relacionados a temas sociais e produtivos (BOUZAS, 2003). Esta Cúpula foi a primeira com a participação dos presidentes Lula da Silva e Nestor Kirchner, e, em conjunto com o encontro bilateral que produziu o Consenso de Buenos Aires, figura como um momento chave de mudança da orientação e organização do bloco, onde foi aprovado o

parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil. b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial. c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior. d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad. e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región. f) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infra-estructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos. g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo. h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

“Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006”, que previam uma séria de ações e inovações institucionais que serão abordadas no subcapítulo seguinte.

2.4.3 O “novo” Mercosul: 2003 – 2016

O “novo” Mercosul nasce como resultado de uma série de processos eleitorais da chamada “onda vermelha” ou “maré rosa” que levaria a eleição de governos de centro-esquerda ou esquerda não apenas nos países do Mercosul, mas por toda a América do Sul e Latina ao longo da primeira década e meia do século XXI, conforme detalhado na Tabela 18.

Tabela 18 – Governos progressistas eleitos na América do Sul desde 1999

Ano da eleição	País	Governante eleito	Período que governou
1999 / 2001 / 2006 / 2012	Venezuela	Hugo Chávez	1999 – 2013
2002 / 2006	Brasil	Lula da Silva	2003 – 2010
2003	Argentina	Nestor Kirchner	2003 – 2007
2004 / 2014	Uruguai	Tabaré Vasquez	2005 – 2010 / 2015 - 2020
2005 / 2009 / 2014 / 2019	Bolívia	Evo Morales	2006 – 2019
2005 / 2013	Chile	Michelle Bachelet	2006 – 2011 / 2014 – 2018
2006 / 2009 / 2012	Equador	Rafael Correa	2007 – 2017
2007 / 2011	Argentina	Cristina Kirchner	2007 – 2015
2008	Paraguai	Fernando Lugo	2008 – 2012
2009	Uruguai	Pepe Mujica	2011 – 2015
2010 / 2014	Brasil	Dilma Rousseff	2011 – 2016
2011	Peru	Ollanta Umala	2011 – 2016
2013 / 2018	Venezuela	Nicolás Maduro	2013
2017*	Equador	Lenin Moreno	2017
2019	Argentina	Alberto Fernandez	2019
2020	Bolívia	Luis Arce	2020

Fontes: órgão eleitoral de cada país mencionado. Elaborado pelo autor. Obs. Lenin Moreno foi incluso pois foi eleito sob a plataforma e com apoio direto do seu antecessor Rafael Correa, contudo, logo após a posse abandonou todo o programa de campanha e passou a aplicar a cartilha da direita neoliberal, além de se alinhar à perseguição jurídica contra seu antigo aliado.

Fiori (2011) destaca que entre 1999 e 2008 quase todos os países da América do Sul elegeram novos governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que

mudaram o rumo político-ideológico do continente. Todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integração autônoma da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente.

Dentre os governos eleitos nesse período havia uma grande heterogeneidade programática, desde experiências reformistas modestas, que governaram em aliança com setores conservadores da sociedade, como nos casos brasileiro e uruguaio, até experiências de caráter radical e transformador, como a Venezuela de Chávez e Maduro. Um dos principais méritos de tais administrações, no que tange a integração regional, foi buscar a convergência nos pontos que os uniam, deixando as divergências em um segundo plano de tratamento.

“Aunque a estas administraciones les faltaba una fuerte ideología común y tenían diferencias sobre muchos aspectos, compartían una posición crítica sobre el neoliberalismo, y una inclinación hacia soluciones locales para problemas locales, la centralidad del Estado como promotor del desarrollo y una preferencia por la integración y la solidaridad regional, al menos a nivel del discurso. En un intento de combinar crecimiento económico con políticas sociales efectivas, estas nuevas administraciones reformularon sus políticas domésticas y exteriores, reconceptualizando también su enfoque sobre la integración regional” (GARDINI, 2013, p. 74).

Com a chegada ao poder dessa variada legião de governantes progressistas ou de esquerda, não apenas o MERCOSUL, como outros projetos de integração da América do Sul e Latina ganharam um novo impulso, em especial com a liderança da diplomacia presidencial das duas principais economias da região: Argentina e Brasil. Uma das grandes prioridades da política externa do governo Lula, que tomou posse em janeiro de 2003, foi o aprofundamento das relações do Brasil com os países vizinhos. Desde o início do governo, a integração sul-americana consolidou-se como um dos principais eixos de atuação da política exterior, tendo sido inserida em um novo modelo de regionalismo, mais voltado para a concertação política e para a interlocução entre os países, passando por temas sociais e energia, indo além do

tradicionalismo da integração restrita ao âmbito econômico-comercial. A materialização desse novo arranjo regional expressou-se, durante o primeiro mandato de Lula, sobretudo por meio das ideias dos principais formuladores da política exterior, como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, que, entre outras iniciativas, possibilitaram o avanço da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa) e da UNASUL (LEÃO, 2016). Outro fator contributivo foi uma ação menos explícita e intensiva dos EUA na região durante a primeira década do século XXI (governo de Georg W. Bush), uma vez que pelo viés econômico tal governo não era grande entusiasta da liberalização globalizante (o que contribuiu para o enterro do projeto da ALCA), e, no viés geopolítico estava com suas atenções centradas para o continente asiático (invasões do Afeganistão e Iraque, entre outros).

Essa primeira década do século é marcada pelo que Sanahuja (2009) e Serbin (2010) definiram como “regionalismo pós neoliberal” e Riggirozzi e Tussie chamaram de “regionalismo pós-hegemônico”, que adveio justamente da ascensão de uma série de governantes progressistas com diferentes vieses de radicalidade, ou ausência desta. Nesse contexto surgiram a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), antecedente da Unasul de 2008, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) em 2004 e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) em 2010 (JUNQUEIRA et al., 2020).

Junqueira et al. aponta ainda diferentemente do Mercosul, fundado sobre bases que visavam prioritariamente a integração econômica, Alba, Celac e Unasul foram estabelecidos com diferentes finalidades: o primeiro bloco sempre teve uma postura clara contrária à Alca e serviu como ferramenta para a expansão do bolivarianismo sob a liderança carismática de Hugo Chávez; o segundo teve como auspício o diálogo de todos os países da região, excetuando-se os Estados Unidos e o Canadá, em clara tentativa de anular o poder e influência da OEA na América Latina; o último, representando um interesse de política externa brasileira, tentou estabelecer bases de gestão governamental endógenas que, em tese, seriam mais independentes de influências e fatores externos.

O Brasil, enquanto país com maior território, economia e população da região, passou, pois, e associar o seu destino e dos seus vizinhos como uma realidade interdependente e de respeito mútuo. Surgem iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa

América (ALBA), a União das Nações Sul-americanas (UNASUL)⁵⁰ e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Com a expansão do Mercosul, a criação da Unasul e do Conselho Sul-americano de Defesa reduziu-se a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Junta Interamericana de Defesa, criados e sustentados com auspícios dos Estados Unidos (ARROYO, 2015; FIORI, 2014). O novo Mercosul era, pois, parte integrante de um processo maior de mudança de perfil da integração regional.

“O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições (...) Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade” (LULA DA SILVA, 2006).

O período temporal de 2003 a 2009 é marcado por uma série de inovações de ordem institucionais no Mercosul, que visavam possibilitar a aplicação das novas políticas de integração nascidas da mudança do perfil político-ideológico dos seus Estados membros. O

⁵⁰ No ano de 2004 foi realizada a III Reunião dos presidentes sul-americanos, sendo o marco da elaboração de novos mecanismos para o continente. Foi neste mesmo ano que lançaram a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que constituiria em um ideal de integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais (MARIANO, 2012). A CASA em 2008 tornou-se União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), apoiada pelo governo brasileiro, que, em suas diretrizes externas afirmavam a necessidade de modificar os mecanismos institucionais existentes na região, fortalecendo-os e obtendo maior comprometimento dos países sul-americanos na efetivação da cooperação regional, sem deixar de lado a autonomia dos países no processo, sendo que os Estados seriam os atores centrais da dinâmica (NEVES, 2016). Sendo composta por doze países membros, todos sul-americanos, a Unasul é uma instituição de integração a agenda social e política, deixando o elemento de integração econômica em segundo plano, seus almejam a inclusão e justiça social, além do acesso universal dos cidadãos aos benefícios que a integração e o desenvolvimento conjunto propõem (SERBIN, 2011).

discurso presidencial de Lula da Silva, não foi mera retórica política, pois uma série de alterações institucionais se processaram em tal intervalo temporal.

No ano de 2004, entra em funcionamento o já mencionado TPR, fruto do Protocolo de Olivos. Também em 2004, cujo conceito foi emanado da Cúpula de Assunção em 2003, foi estabelecido o Fundo de Convergência Econômico do Mercosul – FOCEM. Ainda em 2004 aprovou-se a criação do MAC - Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio, que serviria de salvaguarda entre Argentina e Brasil para se evitar o cenário de disputa alfandegária entre ambos que decorreu auge da crise de 1999-2001, o MAC seria o embrião do Programa de Integração Produtiva no Mercosul, que se estabeleceria no ano de 2008.

O FOCEM foi estabelecido com o objetivo de reduzir as assimetrias do bloco, em especial aquelas dos países menores em relação aos maiores. Trata-se de um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2020).

O ano de 2004 marcaria também a expansão do Mercosul, através da instituição da categoria de Estado “associado”. Até então vigorava um sistema de estabelecimento de parcerias tarifárias com outros países membros da ALADI, e, nestas condições Bolívia e Chile já haviam formalizado tal parceria ao bloco no ano de 1996. Contudo, através da Decisão 18/04 se instituiu a categoria de Estado “associado” aos países da ALADI que manifestassem tal intenção, tendo levado neste mesmo ano ao ingresso de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru ao quadro de países integrantes desta categoria (MERCOSUL, 2020).

Em dezembro de 2004 decorreu XXVII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul na cidade de Ouro Preto, escolhida justamente para marcar os 10 anos da assinatura do Protocolo que leva seu nome. Na abertura do encontro, o então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ressaltou a importância da data por esta coincidir com os dez anos da Declaração de Ouro Preto e com o 174º aniversário da morte de Simón Bolívar. "Esta data coincide exatamente com mais um aniversário da morte de Bolívar" (LULA DA SILVA 2004).

Destarte o discurso político e a questão emblemática na escolha da cidade, a partir de tal encontro seriam delineadas mudanças no que viria a ser o Mercosul na década posterior.

Conforme Caetano (2011) ao final da XXVII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul estabeleceu-se:

- Compromisso de avançar na eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum;
- Autorização para a CPC a realizar todas as ações necessárias para que o Parlamento do Mercosul entre em funcionamento antes de 31 de dezembro de 2006;
- Institucionalização definitiva do FOCEM , dotando-o inicialmente com US\$ 100 destinados a reduzir os desequilíbrios regionais e melhorar a competitividade de todos os países de forma equilibrada;
- Acordos para articular em conjunto a regulamentação das compras governamentais, harmonizando requisitos de vários tipos e avançando na sua liberalização intrazonal;
- Criação de um Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR);
- Criação de Grupos de Alto Nível sobre temas como Direitos Humanos, crescimento de empregos, facilitação de atividades empresariais, a fim de especificar anúncios políticos regionais e iniciativas coordenadas nestes assuntos;
- Confirmação do ingresso como estados associados da Venezuela e Equador e formalização pela Colômbia de seu pedido de ingresso no bloco comercial;
- Confirmação do acordo comercial com a Índia.

Entre os anos de 2005 e 2006 a inovação institucional foi a transformação da CPC em Parlamento do Mercosul – Parlasul, cujo desenvolvimento será amplamente abordado em capítulo específico. Convém, porém, desde já registrar que a partir de negociações da CPC com o Conselho do Mercado Comum e dentro da perspectiva de transformação do bloco para além do regionalismo aberto do período anterior, em dezembro de 2005 os Chefes de Estado

do bloco assinaram a Decisão 23/05 do Mercosul, que criava protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Durante o ano de 2006 os Parlamentos Nacionais dos Estados Membros analisaram e aprovaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul internamente, pré-requisito para a efetivação da nova instituição (DRI, 2006). A instalação definitiva do Parlamento do Mercosul em dezembro de 2006 tornou o bloco o terceiro, na época, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional.

A sede do Parlamento do Mercosul foi estabelecida em Montevideú, no Uruguai, local em que no dia 07 de maio de 2007 ocorreu a sessão de instalação do Parlamento com a posse dos primeiros 90 parlamentares, incluídos aí 18 representantes da Venezuela, que na época ainda não era membro pleno do bloco e tendo a nova instituição a tarefa de passar a eleger através de eleições diretas os seus membros, tarefa essa ainda pendente. Com instalação do Parlamento do Mercosul a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta, passando as suas atribuições e outras novas ao recém-criado Parlamento do Mercosul – Parlasul (Parlamento do Mercosul, 2020).

Relativamente às mudanças de integração no elemento social, no ano de 2007, fruto da Decisão 04/06, foi implementada a “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”, fundamentada em: (i) articular as políticas macro e microeconômicas com as políticas sociais e laborais e a educação, para gerar condições de criação de empresas e de emprego digno, e, (ii) respeitar e executar os princípios e os direitos do trabalho (ESTRATÉGIA MERCOSUL, 2006). Ainda em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul - ISM, através da Decisão 03/07.

O ISM⁵¹ se constituiu como a instância técnica permanente de pesquisa no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas deste campo, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como eixo central do processo de integração do Mercosul. Com a proposta de avançar no desenvolvimento da dimensão social, fortalecer o processo de integração, contribuir para a superação das assimetrias e promover o

⁵¹ Os objetivos do ISM, de acordo com o Artigo 2 da Decisão 03/07 são: 1.- Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL. 2.- Contribuir para superar as assimetrias. 3.- Colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais. 4.- Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais. 5.- Recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social. 6.- Promover mecanismos de cooperação horizontal. 7.- Identificar fontes de financiamento (DECISÃO 03/07; 2007, p. 1).

desenvolvimento humano abrangente, foi criada em 2008 a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), do qual o ISM participa como instância técnica, e engloba as discussões de temas transversais de políticas sociais, que podem envolver áreas como saúde, educação, trabalho, cultura, entre outros (ISM, 2020).

A partir de 2011, através da Decisão 12/11, o ISM adquire atribuições específicas oriundas do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL - PEAS, do qual se torna executor. Com a criação do PEAS, os países do Mercosul acordaram eixos comuns de políticas sociais e comprometeram-se, conjuntamente, com os objetivos de erradicação da miséria, fome, pobreza e analfabetismo, além da universalização dos serviços de saúde pública, entre outros fins, em cada um dos seus territórios (DECISÃO 12/11, 2011).

No ano de 2008, como uma extensão do Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio de 2006, o Conselho do Mercado Comum emitiu a Decisão 12/08, estabelecendo o Programa de Integração Produtiva do Mercosul a partir do ano seguinte.

“El objetivo general del Programa es contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Parte y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa. Se considera que la integración productiva no es un fin en sí misma sino un instrumento que, utilizado complementariamente con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR, y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración” (MERCOSUL, 2008, p. 5-6).

O Programa de Integração Produtiva do Mercosul se institucionalizou através da criação do GIP – Grupo de Integração Produtiva, subordinado ao Grupo do Mercado Comum,

com as funções de coordenar e executar os programas vinculados a esta iniciativa. A justificativa principal para a criação do PIPM / GIP se vinculava as tentativas de promover a desconstrução das assimetrias de desenvolvimento entre os Estados membros e evitar a concentração dos benefícios da integração nas maiores economias, em especial a brasileira.

A atual estrutura organizacional do Mercosul seria completada no ano de 2009, com a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - IPPDH. O IPPDH se origina do entendimento emanado no Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, de 2006, mas somente se materializaria três anos depois. A Figura 7 ilustra os principais órgãos decisório e de suporte do Mercosul.

“Os direitos humanos são pensados como um guia para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento das instituições democráticas. Isso significa que os Estados não só devem respeitar os direitos humanos, mas também promover ações efetivas para organizar seu exercício, o que requer a definição de políticas públicas governamentais com um enfoque claro nos direitos” (MERCOSUL, 2020).

Durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelaria do MERCOSUL e Estados Associados -RAADH em 2006, nasce a proposta de estabelecer um organismo regional de direitos humanos que trabalhe com base na identidade e no desenvolvimento dos países do bloco. Essa ideia se concretiza em 2009, com a criação do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL - IPPDH, através da Decisão do Conselho de Mercado Comum 14/09 (IPPDH, 2020).

Figura 7 – Organograma do Mercosul - 2020



Fonte: Mercosul, 2020. Observação: não consta na imagem o FCES, que também integra o atual esqueleto institucional.

Como evidenciado até aqui, o processo de reformulação do “novo” Mercosul se apresentou de forma gradativa e não intempestiva, tendo levado aproximadamente cinco anos para que o novo arcabouço institucional se consolidasse. Importante também pontuar que a inclusão de objetivos e atores sociais no projeto integracionista foi acompanhada por uma reforma do modelo de integração comercial do bloco para com demais países extrabloco e blocos existentes, revendo, parcialmente, o caráter essencialmente neoliberal praticado no período anterior.

Percebeu-se, desse modo, que a nova realidade do projeto de integração teria condições – havendo a vontade política, de se utilizar do bloco enquanto superestrutura para que a região superasse sua condição de periferia, ou ao menos atenuasse esta, de forma a equacionar a relação das forças produtivas em face das relações de produção existentes.

Contudo, a revisão do modelo de regionalismo não levou à adoção de uma estratégia abertamente anticomercial, anticapitalista ou anti-imperialista, como acontece, por exemplo, no caso da Alternativa Bolivariana para os Povos da América (ALBA), liderada pela Venezuela. O Mercosul preservou em muito a dimensão comercial estabelecida no Tratado de Assunção e na experiência bilateral de Argentina e Brasil antes dele. O que se alterou foi que o caráter comercial do bloco se expandiu para outras áreas, como a temática social e dos arranjos produtivos. De certa forma tal processo foi um resgate dos ideais cepalinos de integração formulados por Raúl Prebisch nos anos 1960. No domínio das políticas sociais, as questões mais complexas concernem ao domínio dos Estados nacionais. Contudo, pode-se observar que a integração regional pode ser um mecanismo para coordenar algumas políticas sociais, assegurar direitos sociais fundamentais e até mesmo executar alguns programas setoriais e limitados no âmbito social. Assim, a inclusão de temas sociais e produtivos no Mercosul não pode ser vista como um retrocesso no processo de integração do bloco, e sim como um avanço qualitativo (BRICEÑO RUIZ, 2013).

No campo macroeconômico, as políticas implantadas pelos diversos governos de esquerda apresentavam uma série de similaridades, mas também um conjunto de contradições.

Para Gonçalves (2017) a América Latina, no início do século XXI, adotou diferentes modelos de desenvolvimento econômico, “alegorias antiliberais e pós-liberais convivem com enredos liberais e vice-versa. É, naturalmente, um erro analítico identificar antiliberalismo ou pós-liberalismo em países que mantém elevado grau de liberalização econômica, independentemente do ativismo das políticas públicas”. Coexistiram, pois “modelos econômicos liberais com políticas sociais (pali) ativas, inclusive, aquelas focalizadas na desigualdade e na pobreza”. Assim “é difícil classificar esses países no esquema simplificado liberal, pós-liberal ou antiliberal haja vista a ausência de mudanças estruturais na economia. (GONÇALVES, 2017).

Tal análise pode ser facilmente aplicada ao Mercosul deste período, dadas as diferentes formas de gestão econômica interna em cada um dos seus Estados, em especial após a adesão plena da Venezuela ao bloco (2012), que praticava uma política econômica altamente divergente das dos demais membros. Também a experiência paraguaia é digna de registro, uma vez que dos países do bloco foi o que por menos tempo conviveu com um governo de orientação progressista (2009-2012). Todos os demais países experimentaram gestões progressistas por um período de no mínimo 12 anos.

A heterogeneidade dos seus Estados membros as dicotomias postas no novo organograma do Mercosul, o social “versus” o econômico, levariam ao surgimento de contradições e um distanciamento entre a teoria e a prática do bloco. O exemplo do brevemente mencionado Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL - PEAS, sob responsabilidade do ISM é um exemplo eficaz do distanciamento entre a realidade e o ideário.

O Plano compreende 10 eixos (ISM, 2020):

1. Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
2. Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero;
3. Universalizar a saúde pública;
4. Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
5. Valorizar e promover a diversidade cultural;
6. Garantir a inclusão produtiva;
7. Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários;

8. Promover a sustentabilidade ambiental;
9. Assegurar o diálogo social;
10. Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Cada qual dos eixos apresenta os objetivos prioritários a serem desenvolvidos no quadro do PEAS. O grande elemento dificultador aqui é a origem e forma de aplicação de tais recursos nos Estados membros. Diferentemente da União Europeia, por exemplo, o Mercosul não possui uma tributação comunitária, mas sim as contribuições que os Estados membros fazem para a manutenção da instituição. Adicionalmente, o caráter intergovernamental do bloco e a ausência de normativas supranacionais impositivas, tendem a impossibilitar a aplicação de forma mais ou menos similar em todos os Estados membros ao mesmo tempo.

A crítica posta é: há uma série de avanços institucionais do Mercosul no período, contudo, não decorrem mudança estruturais, uma vez que os governos deste período optaram pela manutenção do modelo intergovernamental, baseado em especial na diplomacia presidencial e na grande popularidades dos líderes da época.

Mesmo sem mudanças estruturais é inegável que do ponto de vista econômico a região apresentou uma melhora dos índices anteriores que se traduziu na aceleração do crescimento associado a uma melhor distribuição de renda e uma redução da pobreza (ESPÍNDOLA, 2019). Igualmente o processo de integração pelos variados organismos existentes, se não foi revolucionário, teve um avanço significativo e até então inédito, que possibilitou superar a mera busca por acordos comerciais e tarifários na direção de um planejamento de desenvolvimento econômico, social e diplomático de longo alcance.

Em paralelo aos fatores econômicos internos, a conjuntura externa foi igualmente favorável ao desenvolvimento econômico dos países da região. A participação das exportações da América Latina e Caribe no comércio mundial passaram de 2,61% em 2000 para 3,61% em 2007⁵². As taxas anuais das exportações cresceram acima dos 5% (CEPAL,

⁵² Deve-se ressaltar alguns aspectos relevantes da participação da América Latina no comércio mundial. O primeiro é que o câmbio valorizado resultou na perda da competitividade industrial, o aumento da dependência

2015). Ainda segundo a CEPAL (2012) a proporção de pobres na América Latina caiu de 43,9% em 2002 para 29,4% em 2011 e a de indigentes de 19,3% para 11,5% no mesmo período, evidenciando que o crescimento econômico veio acompanhado de medidas internas que visavam o estabelecimento de uma espécie de Estado de bem estar social. De acordo com Tsounta e Osueke (2014), enquanto, no conjunto de países desenvolvidos e em quase todas as outras regiões subdesenvolvidas, houve aumento da desigualdade de renda nos anos 2000, em todos os países da América do Sul analisados, houve redução do índice de Gini (Guiana e Suriname não foram pesquisados).

Fator que igualmente não pode ser ignorado no boom econômico da região nos anos 2000 foi a definitiva ascensão da China enquanto potência mundial. Enquanto a participação da agricultura na pauta exportadora dos países da América Latina para a China foi de 31% entre 2009-2013, as exportações de produtos oriundos da extração foram de 56%, no mesmo período (CEPAL, 2015). Segundo a CEPAL (2012) a elevada demanda da China e de outras economias emergentes fizeram que, desde o início dos anos 2000, os preços dos produtos básicos exportados pela região, tivessem um acentuado aumento, particularmente no caso dos minérios e metais. As empresas estatais chinesas de produção de petróleo como a China Nacional Petróleo Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e Sinochem, realizaram vultosos investimentos na Argentina, Venezuela, Colômbia, Equador e Peru. Na mineração, os investimentos chineses estão concentrados no Peru (ESPÍNDOLA, 2019).

O principal interesse dos chineses na América do Sul se focava nos recursos naturais e minerais, mas sua participação nas licitações dos governos locais cresceu de forma agressiva avançando para o setor dos serviços públicos e infraestrutura (FIORI, 2011). Em que pese os grandes investimentos financeiros e estabelecimento das relações comerciais, a China se

das exportações de *commodities*, a elevação das importações e os déficits nas balanças comerciais. Entre 2005-2011 a América do Sul e Central perderam 19% do *market-share* nas exportações mundiais de manufaturados. As exportações de manufaturados decresceram de 58% de participação entre 1999-2003 para 44% entre 2009-2013. Entre 2000-2016, enquanto as exportações de produtos agropecuários cresceram de 17% de participação para 26%, as exportações de recursos naturais cresceram de 22% para 23% (CEPAL, 2017; ESPÍNDOLA, 2019, SANTOS, 2015).

manteve a margem do processo geopolítico local, mesmo nos momentos de crises, adotando uma postura pragmática e de distanciamento ideológico.

A partir da virada da primeira para a segunda década do século XXI, contudo, o cenário econômico⁵³ e geopolítico passa a se alterar, e, gradativamente a enfraquecer os esforços integracionistas nas suas variadas frentes. Sob o aspecto econômico, o prolongamento da crise capitalista de 2008/2009, à qual a região havia superado relativa e rapidamente a contento, levou à diminuição das exportações da região a partir de 2011/2012, bem como à queda os preços das commodities no mercado mundial.

As alterações de ordem econômica logo teriam reflexos no cenário político interno da região. Depois do longo ciclo de vitórias da esquerda na década anterior, o direitista Sebastian Piñera seria eleito no Chile em 2010, interrompendo o ciclo de vitórias progressistas na região. Mesmo em países em que houve a continuidade dos partidos progressistas no poder, decorreram alterações em relação ao projeto mercosulista. A política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2016), sucessora de Lula da Silva, manteve a América do Sul em evidência, mas sem o mesmo protagonismo presidencial de outrora, sendo a presidenta mais afeita e voltada para questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. Os governos de Dilma Rousseff, que muito embora fossem de continuidade aos de Lula da Silva, passariam a priorizar outros fóruns de integração em nível mundial, como o BRICS, ou na busca de estreitamento das relações com a União Europeia e os EUA.

A partir do governo de Rousseff a política externa brasileira para a América do Sul apresentou um baixo ativismo, em especial da diplomacia presidencial, deixando em estado de espera muitos dos processos de integração conquistados nos últimos anos, onde os mecanismos e organismos regionais perderam sua força e os países diminuíram seu comprometimento para com o sul-americanismo tão fortemente buscado pelo Brasil desenvolvimentista do período de Lula da Silva (NEVES, 2016). O novo governo esvaziou a

⁵³ O Brasil - principal economia da região, viveu, entre 2003-2019, dois períodos distintos. Enquanto entre 2003-2011, o crescimento do PIB foi em média de 3,9%, entre 2011-2019, o ritmo do PIB caminhou para uma queda, resultando em taxa média de crescimento de 0,5%. Em termos per capita, entre 2003-2010, o PIB cresceu duas vezes, passando de R\$ 9,5 mil para R\$ 19, 9 mil. Já, entre 2010-2017, cresceu uma vez e meia (ESPÍNDULA, 2019).

dimensão política da atuação brasileira na América do Sul, não atuando mais de modo assertivo como ator estruturador dos mecanismos regionais (FLEMES; SARAIVA, 2014).

Ademais, outro cenário a ser pontuado durante o governo de Dilma Rousseff que abalou alguns posicionamentos nacionais da política externa para a região foi a criação da Aliança do Pacífico (AP) em 2012. O Chile havia passado por uma transição de governo, com o retorno da direita neoliberal ao poder, e foi o grande entusiasta da AP. Com a retomada de alguns preceitos neoliberais, discutiu-se o possível enfraquecimento do Mercosul, em um momento em que o Brasil já não representava uma forte liderança e apoio aos seus vizinhos, existindo espaços para a busca de novas oportunidades e cenários mais proveitosos aos países sul-americanos (SARAIVA, 2014). Nesse mesmo período a Argentina começa a viver uma crise de ordem econômica, que se agravaria na medida em que se aproximassem as eleições presidenciais de 2015, e, em certa medida relegaria ao projeto integracionista um nível de atenção de segunda ordem.

De fato, a partir de 2012-2013 o Mercosul se coloca em um momento de inércia e estancamento do que já se havia avançado, apresentando um quadro de grande pressão internacional e regional para a diminuição das assimetrias do continente, que não estavam sendo cumpridas e dificultavam o processo integracionista buscado pelos países, principalmente para a expansão comercial entre eles (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016).

Agregado aos fatores econômicos, começam a decorrer eventos de ordem política que mudariam a feição do bloco. Em junho de 2012, o congresso paraguaio, dominado pela oposição de direita ao presidente Fernando Lugo, cassa seu mandato em um processo supostamente institucionalizado, que durou menos de 48 horas. Tratou-se de um novo modelo de golpe, sem a presença das forças armadas na rua, e sim atuando por vias supostamente legais, com a cobertura mediática necessária para legitimar tal ação.

Tal evento teve consequência possibilitar a última grande alteração da institucionalidade do Mercosul deste período. No ano de 2006 a Venezuela formalizou o pedido para ser membro pleno do Mercosul, e passou a adotar as medidas burocráticas para tal. Entre 2006 e 2009 os congressos da Argentina, Brasil e Uruguai haviam aprovado internamente a adesão plena do país, que era bloqueado unicamente pelo senado paraguaio, dominado pela direita opositora ao presidente Fernando Lugo e declaradamente contrária ao

presidente Hugo Chávez. Após o golpe no país, o CMC reivindicou o Protocolo de Ushuaia, relativamente a quebra da ordem democrática no país, e suspendeu o Paraguai de todos os seus direitos e deveres enquanto membro pleno do bloco. Ato contínuo, o CMC declarou concluído processo de adesão da Venezuela, uma vez que já havia sido ratificado pelos então três membros do bloco.

O Paraguai retornaria ao bloco em maio de 2013, após a realização de eleições presidenciais em abril do mesmo ano, conformando então a existência de cinco Estados parte pela primeira oportunidade na história do Mercosul.

Retornando ao ano de 2012, registra-se o requerimento da Bolívia para adesão plena como Estado parte do Mercosul. O processo ainda está pendente devido a uma série de acontecimentos políticos. Primeiramente o retorno do Paraguai ao bloco, cujo senado até o momento não analisou entrada do país. Em um segundo momento decorreu o golpe no Brasil em 2016 com a mudança drástica na política externa do país, cujo senado também ainda não ratificou o protocolo de adesão boliviano. E, por fim, em novembro de 2019 o próprio golpe militar na Bolívia, levando ao novo governo argentino ser opor a entrada do país no bloco. Com as eleições presidências da Bolívia de outubro de 2020, e, consolidado o retorno da ordem democrática no país, a formalização continuará pendente dos senados brasileiro e paraguaio.

O ano de 2015 marca a adesão da Guiana e do Suriname, os dois únicos países da América da Sul faltantes, à condição de Estado associado. Através da Decisão 21/15, o Mercosul passou a aceitar o pedido de adesão não apenas de países integrantes da ALADI, mas através da formalização de acordos específicos com amparo no artigo 25 do Tratado de Montevideu 1980, situação em que ambas as nações se integraram ao bloco na condição de associados (MERCOSUL, 2020).

Em termos geopolíticos a segunda década do século XXI trazem a mudança de governo nos EUA, através da eleição de Barack Obama no final de 2009, e, com isso, uma alteração nas relações deste país com o restante do continente. Logo, os cenários políticos internos do países da região, e do Mercosul enquanto bloco, não podem ser dissociados da questão geopolítica. A partir da ascensão de Barack Obama nos EUA, estes se voltam

novamente para a prática de tutoriar a América Latina. O já mencionado golpe parlamentar no Paraguai em 2012 se enquadra nesse nosso cenário, e seria apenas o primeiro de uma série de acontecimentos que levariam a mudança do quadro político da América do Sul.

Os eventos políticos que decorreram em Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela e outros países da região, anteriormente descritos, tiveram, dentre as muitas variáveis em cada localidade, alguns elementos presentes em os todos os golpes tradicionais e híbridos desde 2012: atuação da mídia hegemônica local contra as esquerdas e os políticos em geral; pautas conservadoras dos costumes, encampada por igrejas evangélicas de variadas denominações; a ação de parcela considerável do poder judiciário em perseguição seletiva contra políticos progressistas; e, ação de suporte ou coordenação a partir das múltiplas agências de informação estadunidenses: como o Departamento de Estado dos EUA , CIA - Central de Inteligência dos EUA e DEA – Drug Enforcement Administration.

A estratégia de golpe parlamentar, híbrido ou não militar, é mais antiga do que a sua prática a partir desta década. Mier (2017) esclarece que a estratégia foi formulada ainda no início dos anos 2000, no denominado Projeto Gênese da CIA. O objetivo da CIA era de fomentar um “golpe suave” em Cuba, utilizando um aplicativo, parecido com Twitter, para gerar descontentamento com o governo cubano e, através do financiamento e capacitação para artistas, estudantes e professores (utilizando-se de ONG’s) criar um partido de oposição de falsa esquerda. Tal tática seria praticada, parcial ou totalmente, na Venezuela, Irã e Líbia (nesta última com sucesso). Uma estratégia-chave do “golpe suave” é solapar os pilares de um governo até que ele imploda, gerando caos, deixando a impressão de que o governo havia sido derrubado por seu próprio demérito, e não a partir de uma ação coordenada interna e externamente.

As motivações dos EUA para derrubar os governos de esquerda da América Latina eram e são múltiplas: perda de mercado para a China; nacionalização dos hidrocarbonatos (Argentina, Bolívia, Venezuela); a descobertas das megas reservas de petróleo nas camadas de pré-sal no Brasil; os projetos de integração do Mercosul, UNASUL e CELAC, que gradativamente esvaziavam o poder de intervenção dos EUA na política interna dos países latinos; o avanço da Argentina e Brasil (principalmente) no comércio exterior com África e

Ásia, avanço esse que se deu além das commodities agregando setores como a construção civil, engenharia petrolífera e aviação.

Andrew Korybko (2018), jornalista russo, ao estudar as situações da Síria e Ucrânia, sustenta que existe um novo padrão de intervenção dos EUA para alterar governos não tão alinhados aos seus interesses, chamado por ele de “guerras híbridas”. As guerras híbridas combinariam revoluções coloridas (manifestações de massa e caos social), utilizando as novas redes e mídias como principal instrumento de mobilização contra governos, para aplicação de guerras não convencionais contra os inimigos, através de meios midiáticos, jurídicos e até do armamento de grupos fundamentalistas e neofascistas (FERNANDES, 2019).

A Laja Jato brasileira e seus tentáculos pela região não se restringiriam ao âmbito da perseguição política, ocasionando um complexo e acelerado processo de desmonte, desnacionalização, desestruturação produtiva das economias nacionais e o reforço da hegemonia das atividades financeiras no processo de acumulação, reabrindo mercados para empresas para empresas dos EUA na América Latina, Ásia e África (FERNANDES, 2019). Se nas décadas de 1960/1970, o que acontecia eram golpes de Estado, em geral perpetrados pelas Forças Armadas num momento determinado, o chamado dia “D” agora se passou à uma nova estratégia, em que um processo vai se impondo pouco a pouco de maneira gradual e pouco perceptível. Esse contínuo “incrementar” se dá, em segundo lugar, supostamente por dentro das leis, e não aparece como uma ruptura constitucional. Uma terceira característica: ele é comandado por líderes políticos democraticamente eleitos, excetuando-se o já mencionado caso da Bolívia (SINGER, 2020).

O “novo” Mercosul, que havia surgido a partir das mudanças políticas da região no início do século, em meados de 2016 apresentava claros sinais de esgotamento. Para além do enfraquecimento que se apresentava desde 2012-2013, ainda sob hegemonia de governo progressistas na região, a partir da eleição de Mauricio Macri na Argentina (dezembro de 2015) e a ascensão ao poder do governo golpista do Brasil em maio de 2016, os últimos resquícios de um projeto de integração de caráter autônomo e amplo foram encerrados. O evento que melhor registra o momento de fim do ciclo do “novo” Mercosul foi o impedimento

da Venezuela em assumir a presidência rotativa do bloco, a qual teria pleno direito pelo sistema estabelecido, em julho de 2016.

Em julho de 2016 cerrou-se a presidência pró-tempore do Uruguai, e, conforme o sistema de rodízio de ordem alfabética, cabia a Venezuela assumir tal função até janeiro de 2017. Unilateralmente os governos de Brasil e Paraguai informaram que não reconheciam a presidência venezuelana (EL PAÍS, 2016). A defesa de ambos é que deveria haver unanimidade para a aceitação de tal ato, destarte não haver regramento algum nessa linha de raciocínio. Inicialmente Argentina e Uruguai não se posicionaram, contudo, em setembro se alinharam às posições ilegítimas e declaram que ao longo do segundo semestre do 2016 haveria uma presidência compartilhada entre os quatro países.

O argumento oficial para tal impedimento foi o fato da Venezuela ainda não ter ratificado alguns tratados do Mercosul internamente, em especial o relativo às TAC's e o Acordo de Complementação Econômica (MERCOSUL, 2016), destarte tal situação já estar ocorrendo desde. Claramente se tratou de um golpe institucional com motivações de ordem política. O grande promotor do ato foi a chancelaria brasileira, comandada por José Serra, que tão logo consolidado o golpe no Brasil havia visitado os EUA em busca de instruções e para alinhar a direção que o país tomaria na América do Sul. José Serra era representante dos EUA no Brasil que foi para o governo Temer com dois objetivos: fazer com que o Brasil se alinhe completamente com os EUA, o que significava anular o banco dos BRICS, desmontar o Mercosul, promover o cerco diplomático à Venezuela, e, posteriormente o desmonte da UNASUL (SANTOS, 2016).

Não se pode deixar de registrar o papel subalterno do Uruguai, com um governo supostamente de esquerda, nesse processo. O bloqueio à Venezuela na presidência, e sua suspensão do bloco, que decorreria meses depois, somente foi possível com a concordância do Uruguai, que garantiu a necessária unanimidade nos processos.

2.4.4 O Mercosul pós 2016

Com a nova conjuntura política interna dos países do Mercosul, de retorno de governos de direita com ideário econômico neoliberal, rapidamente tais características se transmutariam para o projeto de integração.

Entre dezembro de 2016 e agosto de 2017 o bloco promoveu o processo para a exclusão ilegítima da Venezuela do Mercosul. Uma vez que os argumentos da não ratificação de certos tratados, utilizados para a impedir de assumir a presidência pró-tempore, haviam sido superados pelo compromisso venezuelano de os fazer, uma nova tática se fez necessária.

A situação política da Venezuela vinha se agravando desde que a oposição de direita venceu as eleições parlamentares de dezembro de 2015 e passou a impossibilitar que o governo aprovasse suas demandas naquela casa. Adicionalmente, a oposição passou a patrocinar atos violentos ao longo de 2016 e início de 2017, com um saldo de centenas de mortos. Como resposta a tal, em maio de 2017 o presidente Nicolás Maduro convocou, com base no artigo 347⁵⁴ da Constituição, eleições para eleger uma nova Assembleia Geral Constituinte, a qual todos os poderes do Estado venezuelano – Executivo, Legislativo, Judiciário, Eleitoral e o Cidadão deveriam se subordinar (OPERA MUNDI, 2017).

A iniciativa de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte foi o caminho encontrado pelo governo Maduro de destravar o impasse institucional que o país vivenciava devido ao boicote da oposição, que controlava o Assembleia Nacional. Destarte a plena legalidade da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a oposição interna e seus aliados no exterior – entre eles os governos de Argentina e Brasil, passaram a levemente acusar o governo de uma atitude antidemocrática, se recusaram a participar do processo eleitoral e, posteriormente não subordinaram a Assembleia Nacional à Assembleia Nacional Constituinte, sendo o único dos poderes a não o fazer, passando a situação de desacato.

⁵⁴ Artigo 347 – O povo da Venezuela é o depositário do poder constituinte originário. No exercício desse poder pode convocar uma Assembleia Nacional Constituinte com o objeto de transformar o Estado, criar um novo ordenamento jurídico e redigir uma nova Constituição. Artigo 348 – A iniciativa de convocar a Assembleia Nacional Constituinte poderá ser tomada pelo presidente ou presidenta da República em Conselho de Ministros; a Assembleia Nacional, mediante acordo das duas terceiras partes de seus integrantes; os Conselhos Municipais em assembleia, através do voto das duas terceiras partes dos mesmos; ou o quinze por cento dos eleitores inscritos e eleitoras inscritas no registro civil e eleitoral (VENEZUELA, 2020).

Com base em tal premissa: de que o governo venezuelano estaria promovendo a quebra da ordem democrática ao convocar uma eleição que a oposição se recusou a tomar parte, o CMC do Mercosul suspenderia a Venezuela do bloco em 5 de agosto de 2017, seis dias após as eleições da Assembleia Nacional Constituinte, através de Decisão assinada pelos presidentes dos outros quatro Estados, em que arguem que nas consultas realizadas entre os Chanceleres do Mercosul, constatou-se a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, e que, as consultas com a Venezuela resultaram infrutíferas devido à recusa daquele Governo de celebrá-las no marco do Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL, 2020).

A análise dos fatos demonstra que a decisão de suspensão da Venezuela se deu não sob marcos legais, uma vez que o país é o que mais realizou processos eleitorais no subcontinente ao longo dos últimos anos, e sim, sob bases da reconfiguração política regional, que permitiu que a partir de 2016 as forças de direita se sobressaíssem dentro bloco, com a complacência do governo uruguaio. A relação institucional da Venezuela com o Mercosul desde então permanece inalterada.

A Bolívia, cuja adesão à condição de Estado parte foi formalizada em 2012, e ainda que de forma lenta se desenvolvia, também entrou no rol dos países objeto de golpe de Estado da região. Em novembro de 2019, após ser reeleito para mais um mandato em primeiro turno, o presidente Evo Morales foi deposto em um tradicional golpe militar, se instalando um governo de extrema-direita, com o suporte do governo brasileiro e articulação internacional com os serviços de inteligências estadunidenses. O presidente Evo Morales e seu vice Álvaro Linero tiveram que se exiliar primeiramente no México, e, depois na Argentina. O processo do golpe foi comandado externamente a partir da OEA – Organização dos Estados Americanos, que alegou uma suposta fraude (que logo se comprovaria uma descarada mentira) na reeleição de Morales, que serviu como subterfúgio para a sublevação do Exército, policia e milícias no país.

As evidências da atuação firme e direta dos EUA⁵⁵ na desestabilização política e promoção de golpes e perseguições judiciais à governantes e antigos governantes de esquerda na América Latina são cada vez mais explícitas. O caso mais recente, em novembro de 2019 na Bolívia, é sintomático. Os grupos opositores armados passaram a sequestrar familiares de integrantes do governo em uma ação claramente coordenada e bem informada, sobre onde moravam, onde trabalhavam, onde estudavam. Em entrevista ao jornalista Glenn Grenwald, em dezembro de 2019, o ex-presidente Evo Morales foi taxativo ao afirmar que há “essa nova conspiração, assim como houve contra Dilma, assim como houve contra Correa (no Equador), ou na Argentina, é como outra Operação Condor, não mais encabeçada por militares, ainda que com a participação deles”, relatou (THE INTERCEPT, 2019).

Após ampla mobilização popular, com um saldo de dezenas de mortos pelas forças de repressão da ditadura que se instalou no país a partir de novembro de 2019, novas eleições foram realizadas em outubro de 2020, com a eleição com mais de 54% dos votos do candidato indicado por Morales, Luis Arce, seu antigo ministro da economia.

O processo de reinstitucionalização interno da Bolívia, contudo, permanecerá em suspense pelos próximos meses. Conforme analisa Marin (2020) o novo governo terá que inevitavelmente lidar com as bases e objetivos do golpe de estado de 2019, não os ignorar. Isso inclui a necessidade de reverter as medidas do governo golpista e, principalmente, lidar com as Forças Armadas e com a Polícia Nacional da Bolívia, punir os culpados e levar adiante reformas dentro das estruturas militares e policiais que se demonstraram vinculadas a

⁵⁵ No caso brasileiro igualmente é flagrante a participação dos EUA. A campanha de lawfare aliado à campanha midiática contra os partidos e políticos progressistas, tendo ainda como base “social” grupos organizados de extrema-direita, muitas vezes vinculados a igrejas evangélicas ou católicas, foi baseado na figura do ex-juiz Sérgio Moro. Desde antes do início da operação “Lava Jato” e durante a mesma, foram constantes as viagens do referido senhor aos EUA, a título de realização de cursos, workshops ou palestras. Ele, por duas vezes, fez cursos nos Estados Unidos em grandes institutos. No primeiro deles, em 1997, Moro realizou um treinamento por 30 dias na Harvard Law School. Um pouco depois, se tornou o principal juiz no bilionário caso de desvios e lavagem de dinheiro que envolveu o banco Banestado (Paraná), que terminaria sem chegar aos grandes responsáveis pelo escândalo, com íntimas relações à políticos de destaque do PSDB. O treinamento mais importante, no entanto, ocorreu em 2007, quando Moro foi bolsista no Departamento de Estado dos Estados Unidos. Ali, ele participou como convidado do renomado “International Visitor Leadership Program”, programa de intercâmbio dos EUA dedicado à iniciação de líderes estrangeiros sobre cultura, diplomacia e interesses geopolíticos dos Estados Unidos (COIMBRA, 2018).

uma força estrangeira (EUA) e ignoraram por completo o Estado democrático de direito. Não o fazer, com a intenção de apaziguamento, significará tornar-se refém dos golpistas. E fazê-lo tampouco será fácil. É o tipo de ação capaz de gerar as primeiras ondas de reação, de trazer de volta as revoltosas marés de novembro de 2019 para a aparente calmaria de 2020. É dizer: a batalha boliviana segue viva, e na inação ou combate, na conciliação ou na contenda, os dados seguirão sendo jogados. Com a segunda postura, ao menos, as massas populares terão sua rodada.

Comparando o quadro local e regional da atual década, percebe-se que golpes na América do Sul a partir de 2012 não tinham como mero objetivo apenas a troca de governos de caráter mais ou menos autonomistas por governos altamente subordinados à Washington, se tratou de um processo mais amplo de desmonte das novas organizações regionais de integração e o modelo que estas vinham adquirindo desde 2003, bem como a inviabilização futura do retorno das forças progressistas aos governos locais.

Destarte o retorno da ordem democrática à Bolívia, e o novo governo progressista da Argentina serem alentos para o Mercosul, não é realista supor que será possível uma reorganização do bloco nos moldes do período anterior enquanto perdurar o governo de inclinação profascista no Brasil, dado o peso que este tem pelas suas dimensões econômica, populacional, territorial e geopolítica.

Sob a ótica da institucionalidade, o período pós 2016 é marcado, para além da suspensão da Venezuela, pela conclusão do acordo comercial com a União Europeia e pelo estabelecimento de um protocolo aditivo ao Parlamento do Mercosul.

O acordo de livre comércio com a União Europeia teve suas negociações iniciadas no final da década de 1990 e foi concluído em 28 de junho de 2019. A Associação Estratégica entre o Mercosul e a União Europeia implica a integração de um mercado de 800 milhões de habitantes, quase uma quarta parte do PIB global, e com mais de US\$ 100 bilhões de comércio bilateral de bens e serviços. O acordo constituirá uma das maiores zonas de comércio livre do mundo. Por sua importância econômica e pelo alcance de suas disciplinas, é o acordo mais amplo e complexo já negociado pelo Mercosul. Abrange questões tarifárias e regulatórias, como serviços, compras governamentais, facilitação do comércio, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias e propriedade intelectual.

A União Europeia já era o segundo parceiro comercial do MERCOSUL e o primeiro em termos de investimentos e prevê-se que após a vigência do acordo essa participação tenda a ser crescente (MERCOSUL, 2020).

O Acordo, contudo, ainda carece da ratificação parlamentar tanto na Europa⁵⁶ como no Mercosul⁵⁷, e, passado um ano de sua assinatura as resistências são crescentes, em ambos os lados do Atlântico. O novo governo argentino, ainda que não explicita abertamente, tem sérias objeções ao tratado. Igualmente Paraguai e Uruguai, mesmo com governos de direita, apresentam preocupações quanto a efetiva inserção dos seus produtos no território europeu.

Na Europa, para além das pressões contrárias dos importantes e influentes setores da agropecuária, a política ambiental do Brasil tem sido posta como um entrave a ratificação do acordo. Bélgica, França e Holanda, por exemplo, em diferentes medidas já expressaram contrariedade à ratificação do acordo em razão dos problemas decorrentes da política ambiental do governo Bolsonaro e outras questões sensíveis negociadas. O cenário de recessão global intensificado pela pandemia da Covid-19 e as questões sobre as ambiguidades dos termos no âmbito socioeconômico corroboram para o prolongamento das discussões em torno do eixo comercial do acordo. Trata-se de uma parte de um Acordo de Associação, que ainda poderá incluir componentes de política e cooperação mais abrangentes (NONNENBERG; RIBEIRO: 2019). Para além das questões comerciais e ambientais já mencionadas, há o elemento político interno de alguns países da União Europeia. Atualmente o presidente francês Emmanuel Macron se mostra, ao menos publicamente, como o principal opositor. Nas recentes eleições locais francesas seu partido sofreu avassaladora derrota para

⁵⁶ Na sua forma atual, o documento é um “Acordo de Associação”, contendo um capítulo comercial e um capítulo político. No capítulo político há uma série de tratativas relacionadas à direitos humanos, direitos sociais e imigração, em virtude de tais temáticas esta parte do Acordo precisa ser aprovada tanto pelo Parlamento Europeu, Conselho e todos os parlamentos nacionais, havendo apenas uma negativa, o acordo não entra em vigor. O capítulo comercial, no entanto, precisa apenas de aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho (por maioria qualificada). Atualmente a União Europeia decide se “fatia” o Acordo em dois, para facilitar a aprovação da parte comercial. Atualmente o texto se encontra em revisão jurídica, finalizado tal etapa será traduzido em todos os idiomas dos Estados-membros europeus para, então, se iniciarem os procedimentos internos de encaminhamento para aprovação (COMISSÃO EUROPEIA, 2020).

⁵⁷ No Mercosul o processo depende de aprovação em cada um dos congressos nacionais dos Estados partes, momento em que entra em vigência naquele espaço territorial, desde que já esteja aprovado pela União Europeia.

os “verdes”, levando o presidente a anunciar que não assinaria nenhum pacto com países que desrespeitem o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, em referência ao Brasil. Na mesma linha, o parlamento holandês aprovou uma moção e o Parlamento da Valônia, na Bélgica, uma resolução contra a ratificação do documento (REUTERS, 2020).

O acordo, se e quando for ratificado por todas as partes envolvidas possibilitará aos europeus um aumento nas exportações em setores como o automotivo, o agroalimentar e de produtos químicos. Entre outras áreas da economia, permitirá a abertura bilateral do mercado de compras governamentais de bens e serviços, expondo as empresas sul-americanas à concorrência europeia em licitações públicas. As negociações entre os blocos mostram-se, também, vantajosas para a União Europeia no comércio internacional de serviços. Segundo dados da Eurostat, em 2018 as exportações de serviços do bloco europeu para o Mercosul somaram € 23,8 bilhões, resultando em um saldo positivo de aproximadamente € 12,1 bilhões para a União Europeia (ORTOLÁN et. al.;2020).

Relativamente as mudanças institucionais no Parlamento do Mercosul, em abril de 2019 os chefes de Estado do bloco emitiram uma declaração que resultou em um protocolo aditivo que suspendeu, por prazo indeterminado, a realização das eleições diretas para aquela casa.

Dessa forma, o Protocolo Adicional modificou o artigo 11 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, relativa ao funcionamento do referido órgão. O novo protocolo, em seu Artigo 1º, estabelece que o Parlasul funcionará integrado por legisladores dos Parlamentos Nacionais de cada país “até que se realize a eleição dos parlamentares do Mercosul de forma simultânea em todos os Estados Partes mediante sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos” (MERCOSUL, 2019), sem, no entanto, estipular uma data limite para tal, o que, na prática, é uma suspensão por prazo indeterminado de tais eleições.

De tal ato, novamente se sobressai a disparidade decisória no Mercosul, uma vez que o Protocolo Constitutivo do seu parlamento foi alterado sem a concordância ou mesmo a análise do órgão interessado, se sobressaindo o intergovernalismo e os poderes executivos sobre os legislativos, em condições flagrantemente desiguais.

2.5 O ORDENAMENTO BUROCRÁTICO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

A concretização burocrático-legal da aproximação, primeiramente de Argentina e Brasil, e, posteriormente do Mercosul se deu seguindo os preceitos do Direito Internacional Público e dessa forma tem se mantido desde então, em grande medida distante diverso do Direito Comunitário, conforme abordaremos a seguir.

Em que pese o processo de integração mercosulino se iniciar nos anos 1980, desde o pós II Guerra Mundial se estabelece um avanço na criação de aparatos multiestatais pelo mundo, sendo a ONU o exemplo de maior amplitude. Mesmo na América do Sul / Latina, a experiência da ALAC / ALADI - em período ainda fortemente marcado pela Guerra Fria e por regimes ditatoriais no continente, apontava em uma direção de integração regional de viés econômico que se alargaria nas décadas seguintes.

Há que se fazer uma distinção, contudo, entre instituição multilateral e processo de integração regional, pois, embora o último seja uma instituição internacional multilateral, sua finalidade é bem diferente. Uma instituição multilateral é criada para viabilizar uma determinada finalidade – promoção da paz e o exemplo da ONU, enquanto o processo de integração regional ultrapassa esse objetivo ao pressupor alterações nos Estados participantes, desde uma cessão parcial de sua soberania até a criação de um novo poder supranacional (MATLARY, 1994; MARIANO, 2011).

O surgimento de múltiplas instituições multinacionais na segunda metade do século XX indicou um novo cenário de intercâmbios comerciais, políticos e sociais para os países partícipes. Criadas a fim de atender às novas demandas dos Estados e de suas populações nos anos pós II Guerra Mundial, permitiram o deslocamento da política – antes eminentemente estatocêntrica – para um plano regional e global. Em face da nova distribuição de competências por que passa o sistema internacional, vários conceitos atrelados à soberania são questionados, trazendo novamente à tona questões ligadas à democracia, representação e legitimidade (MEDEIROS Et al., 2010).

O Mercosul e suas instâncias foram e tem sido um processo de integração baseado prementemente na intergovernalidade e não através do estabelecimento da premissa de

supranacionalidade no bloco. É necessário, pois, diferenciar as duas formas de integração para melhor compreender os desafios e dificuldades postas em cada uma delas, em especial do processo mercosulino.

O sistema intergovernamental, adotado até o presente momento pelo Mercosul, se caracteriza por os Estados aderentes conservarem de forma quase intacta os poderes soberanos sobre o regramento legal em seus territórios. Via de regra a tomada de decisão dentro do bloco se dará pela busca do consenso entre os seus integrantes, uma vez que não há a obrigatoriedade na aceitação de qualquer medida. Logo, a representação intergovernamental se dá com cada Estado buscando aquilo que entende como melhor sob a sua visão, e não necessariamente para o bloco como um todo (PEROTTI, 1999). As relações estabelecidas dentro do Mercosul, carecem, portanto, de força executória obrigatória e imediata sobre seus Estados membros, uma vez que o esquema institucional lhes garante a preservação da soberania plena, e, tais regramentos deverão ser internalizados por meio de leis, decretos ou outros arranjos legais existentes em cada país.

Os processos integracionistas que avançam para além da intergovernabilidade, sendo a União Europeia o exemplo mais efetivo, acabam por estabelecer internamente um novo modelo legal através do Direito Comunitário, sob o qual se darão as relações dos Estados associados ao bloco e que se desvincula do Direito Público Internacional.

O Direito Comunitário europeu é um sistema jurídico *sui generis*, que não se confunde nem com o direito interno dos Estados que compõem o bloco, pois, suas normas são editadas por órgãos comunitários e tem aplicabilidade imediata, e, tampouco se confunde com o Direito Internacional Público, pois a aplicação de suas normas se rege por princípios próprios estabelecidos intrabloco. Note-se que tal aplicabilidade só existe porque os próprios Estados membros abriram mão, de forma voluntária, de parte de sua autonomia e soberania ao aderirem ao bloco, consentindo em delegar determinadas competências soberanas aos órgãos comunitários (QUADROS, 1991; GOMES, 2005).

Em tal conjuntura, no modelo comunitário há a prevalência da supranacionalidade, definida por Quadros (1991) como sendo a delegação de poderes soberanos do Estado membro para as instituições comunitárias. Ressalte-se que há a “delegação de poderes” e não a sua transferência definitiva e irrevogável, o que significa que os Estados membros podem, a

qualquer tempo, rever tal posicionamento, como recentemente de fato ocorreu com o Reino Unido e sua saída do bloco europeu. Evidentemente que quanto mais aprofundado esteja o processo de integração, mais complexo e improvável se torna um Estado membro optar pela sua exclusão, uma vez que a sua organização política, social e econômica se moldou no passado recente à essa realidade comunitária. Novamente o exemplo do Reino Unido, que necessitou de diversas prorrogações de prazo para efetivar seu desligamento do bloco europeu, corrobora tal teoria.

Perotti (1999) elenca como as principais características do sistema supranacional: criação de organismos na estrutura comunitária diferenciados em relação aqueles existentes nos Estados membros; a delegação em caráter de exclusividade, em determinadas áreas, para legislar em todo o espaço; a formação de quadros profissionais específicos do bloco e à eles respondendo; a tomada de decisão por meios de maiorias (simples, qualificadas, absolutas) e não pela forma do consenso; a aplicação direta e imediata das diretivas do bloco sob todo o seu território; e, a supremacia do direito comunitário frente ao direito nacional. Coutinho (2010), por sua vez, evidencia que uma característica das instituições supranacionais é a sua transcendência sobre os Estados membros. Como consequência, a tomada de decisões vinculativas no âmbito de instituições supranacionais não depende de uma anuência continuamente expressa por parte de todos ou de alguns dos Estados, o que se reflete na não exigência de unanimidade ao nível dos processos decisórios. Uma estrutura organizatória supranacional inclui, pois, órgãos cujos titulares têm um vínculo de representatividade dos povos e com a própria instituição comunitária, e não dos Estados de quais sejam originários.

Analisando sua origem e formação, o Mercosul nasce com o objetivo de formação de um “mercado comum”, embora no seu atual estágio o bloco seja considerado uma “união aduaneira imperfeita”. Para que seja viável a transformação do atual estágio do Mercosul para um mercado comum, é certo que as estruturas institucionais do bloco precisariam ser reformadas na direção do direito comunitário, bem como as próprias constituições de parte de seus membros (Brasil, Uruguai), as quais não permitem explicitamente a aceitação de um futuro direito comunitário sobre o Direito Internacional Público e o direito interno.

Relativamente ao atual grau de integração do Mercosul, há divergências se estaria ainda limitado ao Direito Internacional Público, ou se já haveria avançado à um estágio posterior. Ao passo que os já mencionados Gomes, Perotti e Quadros, também Silva e Pinto (2016) entendem que o bloco se baseia no Direito Internacional Público, divergindo do que se processa na União Europeia, por, entre outros motivos não possuir as características anteriormente mencionadas da supranacionalidade. Entretanto, outros estudiosos entendem que no MERCOSUL já há evidências de um tímido avanço em relação ao Direito Comunitário, ou uma situação híbrida.

Apesar do MERCOSUL aparentar não possuir a característica da supranacionalidade, especialmente porque as regras emanadas do Bloco não coagem diretamente os países envolvidos, pode-se considerar o conceito de “Direito comunitário Derivado”, pois, é possível entender que já se encontre no estágio embrionário do “direito de integração” (CORRÊA, 2010). A tese do “direito comunitário derivado” entende que, pelo fato de já existir uma série de regramentos internalizados nos Estados membros, cuja origem foi uma iniciativa do bloco e não interna, bem como a aceitação e institucionalização de um poder parlamentar próprio e desvinculado dos parlamentos nacionais, o sistema do Mercosul já pode ser entendido como em fase de transição para o Direito Comunitário, ou o denominado “Direito comunitário Derivado”.

O Parlasul, cuja análise detalhada será realizada posteriormente, estando vinculado diretamente ao bloco o qual se propõe a representar, tende a ficar capturado pelo modelo intergovernamental mercosulino, o que por si já representa um limitador institucional ao seu desenvolvimento autônomo, corroborando que ainda que possa se considerar o bloco em uma fase de “Direito comunitário derivado”, a prevalência do intergovernalismo é notável, como fica evidenciado pela suspensão das eleições diretas, decidida unicamente pelos chefes de Estado do bloco e sem a participação do órgão envolvido, algo impensável na União Europeia e seu Parlamento Europeu.

A prevalência do intergovernalismo tem, pois, seus aspectos positivos e negativos no que tange aos avanços de um projeto de integração. O Mercosul pode ser utilizado como exemplo. No período em que na região os governos bloco estavam alinhados política e

estrategicamente (2003-2016), uma série de avanços decorreram, conforme explicitado ao longo deste capítulo.

Por outro lado, essa preponderância da intergovernabilidade pode ser prejudicial ao bloco no longo prazo, em momentos que decorram descompassos econômicos e/ou políticos entre os governos que o integram, como no período 1999-2003 e no atual momento. Em tal cenário o intergovernalismo permite que o processo de integração se paralise ou mesmo ocorram retrocessos. As mudanças bruscas, e por vezes ilegítimas, do perfil dos seus governantes, traz consequências no curto prazo do bloco, posto que ficam os órgãos deste sujeitos às políticas que os novos governos tendem a impor, trazendo novamente o exemplo do adiamento indefinido das eleições diretas para o Parlasul, formalizado em abril de 2019 em momento que os quatro presidentes eram oriundos de partidos de direita ou extrema-direita e com pouco apreço por um processo de integração que priorize a participação popular, ou, na suspensão da Venezuela do bloco, liderada por um governo não eleito do Brasil.

No caso do Mercosul, o forte intergovernamentalismo mantém o processo preso aos interesses dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder. Essa dependência dos chefes de Estados de plantão pode levar a instabilidade institucional, seja no sentido do aprofundamento do processo, como decorrido na primeira década e meia deste século, ou, como no abandono deste, conforme evidenciado a partir do ano de 2016 (MARIANO, 2011).

Há que se clarificar que os governos nacionais, quando delegam determinadas funções às instituições regionais, com o tempo tendem a perder o controle do processo de integração para essas instituições. As instituições tendem a se impor como protagonistas no processo, eventualmente sem a intermediação dos governos, fato que tenderia a fortalecê-las e a fornecer-lhes novas fontes de legitimidade, como decorreu na União Europeia. Uma vez alcançada por essa instituição ou órgão certa autoridade no processo de integração, torna-se difícil para os governos fazê-lo recuar, viabilizando a recuperação do poder original dos Estados. Gradualmente, a dinâmica decisória da integração tende a adquirir mais autonomia em relação aos Estados nacionais. A intergovernabilidade, na medida em que resguarda um alto nível de autonomia para o Estado nacional, faz com que este tenha uma forte capacidade

de intervenção em relação à política de integração regional (PIERSON, 1998; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; 2014).

A estrutura do Mercosul concentra o poder decisório em especial através do CMC, conforme já abordado. Este por sua vez é integrado pelos presidentes e os ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados. Tal configuração ao passo que garante amplo poder aos governos, tem se mostrado inadequada para permitir o desenvolvimento de uma identidade integracionista de caráter supranacional. Um Mercosul mais institucionalizado parece não atender aos interesses de parte considerável das elites políticas e econômicas dos Estado partes, que parecem ter suas necessidades atendidas na atual estrutura (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; 2014).

Por fim, é digno o registro que o esquema intergovernamental não é uma exclusividade do Mercosul na região. Mesmo no período de expansão das iniciativas de integração, conduzidas pelos governos progressistas da região no período 2003 – 2015, o formato de diálogo intergovernamental foi marcante. Alba, Celac e Unasul, com exceção da Comunidade Andina - que possui órgão de caráter supranacional – são notadamente intergovernamentais. Na prática, isso significa que mesmo instâncias regionais criadas sob a luz do regionalismo pós-hegemônico não modificaram a fundo o processo de tomada de decisões, ficando sempre à mercê dos Poderes Executivos dos países envolvidos, principalmente presidentes e ministros (SERBIN, 2010; JUNQUEIRA et al., 2020). A herança de governos executivos fortes e centralizados, oriunda ainda do período das independências relatadas no primeiro capítulo continua a ser fazer presente séculos depois.

Para a superação desse dilema o Mercosul e seus Estados partes terão que em algum momento histórico se posicionarem entre aceitar o intergovernalismo e um processo de integração limitado que não avance para além da união aduaneira, expressando tal via alteração dos Tratados vigentes, ou, por outro lado, efetivamente caminharem na direção do aprofundamento com a instituição de órgãos supranacionais baseados na constituição de um Direito Comunitário nascente, visando a busca pelo Mercosul Comum.

CAPÍTULO III – O PARLAMENTO EUROPEU

Neste capítulo descreve-se e analisa-se o processo de formação do Parlamento Europeu (PE), possibilitando a partir deste estudo o entendimento da sua evolução histórico-institucional e a compreensão da efetiva contribuição à formação da superestrutura do espaço geográfico do bloco ao qual se constituiu como o poder legislativo.

Com a análise da história, formação política e as atribuições do Parlamento Europeu desde os seus primórdios (quando se nominava Assembleia Parlamentar), até os dias atuais pós Tratado de Lisboa, detalhando os sucessivos alargamentos dos seus poderes, que lhe outorgam atualmente um papel protagonista nas instâncias da União Europeia, busca-se a compreensão ampla da sua influência naquele espaço.

A base territorial do Parlamento Europeu, a União Europeia, é um bloco de integração constituído atualmente por 27 Estados membros⁵⁸, conforme Figura 8, que conformam uma união econômica e política, e, para 19 dos Estados membros também uma união monetária através da adoção do Euro (€). Possui população estimada em 450 milhões de habitantes (2020), com densidade populacional de 101 hab. / km² (2020). Sua área territorial é de aproximadamente 4.476.000 km² e conta com 24 idiomas oficiais e outras dezenas de dialetos regionais. O PIB do bloco no ano de 2019, já excluindo os valores do Reino Unido, foi de aproximadamente 14 trilhões Euros (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

⁵⁸ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Romênia, República Tcheca, Suécia.

Figura 8 – Mapa político da União Europeia



Fonte: UNIÃO EUROPEIA, 2021.

A União Europeia enquanto projeto de integração regional teve aspectos inovadores⁵⁹ desde os seus primórdios, que foram posteriormente aprofundados. O seu arcabouço institucional se formou baseado em um equilíbrio entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, e em um modelo constitucional liberal tripartido: um órgão executivo que tomasse e implementasse as decisões; uma representação parlamentar onde decorrem debates; e, um corpo judicial independente, com capacidade de rever decisões e de resolver conflitos

⁵⁹ A Comunidade Europeia, mais tarde UE, difere de uma organização internacional clássica, pela presença, em sua construção, de um “mix” de elementos supranacionais e intergovernamentais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE reconhece a especificidade da construção comunitária, distinguindo-a das organizações internacionais clássicas, ao constatar que a UE constitui uma nova ordem jurídica do direito internacional. Trata-se de ordem jurídica específica, apta a produzir normas, resultado de processo decisório conduzido por meio da intervenção de três órgãos de seu arcabouço institucional: Comissão, Conselho e Parlamento Europeu (DRUMMOND, 2010, p. 75-76).

que suscitassem problemas de legalidade. A inovação deste novo ente internacional residiu no fato de adaptar a clássica divisão tripartida dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judicial – aos novos arranjos institucionais que resultaram do equilíbrio entre o caráter intergovernamental e supranacional dos processos de decisão. Contudo, as competências dos três corpos políticos – Comissão, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu – encontram-se entrelaçadas⁶⁰ a ponto de tornar difícil estabelecer uma divisão clara dos Poderes Executivo e Legislativo (MALAMUD, SOUSA; 2005).

Drummond (2010) igualmente aponta que a UE é um esquema integracional único, e que tal característica dificulta compreender o *locus* político do PE, uma vez que a estrutura quadrangular da EU não encontra equivalente nos sistemas políticos nacionais. Segundo autora, o PE representa os interesses dos povos europeus; a Comissão representaria o interesse comunitário; o Conselho de Ministros, o interesse dos Estados membros, e, o Tribunal de Justiça, o quarto lado do quadrado, funcionaria como garantidor da tutela da legitimidade comunitária, fixando limites à vontade dos Estados membros, com base nos Tratados. Não se pode falar, portanto, de separação clássica de poderes, mas de uma distribuição ponderada dos mesmos.

O Parlamento Europeu representa os cidadãos dos 27 Estados membros desse arranjo institucional inovador, e congrega atualmente 704 legisladores, e, para realizar um levantamento de sua história é necessário traçar um paralelo à história da própria União

⁶⁰ A função executiva é partilhada pela Comissão Europeia e o Conselho. A Comissão é um corpo político supranacional eleito pelo PE após indicação do Conselho, mas os seus membros exercem as suas prerrogativas independentemente das vontades e interesses dos seus respectivos governos. O Conselho é um modelo clássico de corpo político intergovernamental composto por representantes dos Estados membros que defendem os interesses dos seus próprios governos. Embora estas duas instituições sejam denominadas de órgãos executivos, também desempenham funções legislativas. A Comissão detém um quase-monopólio do direito de iniciativa legislativa, o Conselho, por sua vez, possui amplos poderes de decisão: pode adotar regulamentos e diretivas, concluir acordos e tratados (que, no entanto, terão que ser negociados com a Comissão e PE), retificar lacunas ou clarificar disposições nos tratados e partilhar competências orçamentais com o PE. O PE, por sua vez, embora tenha como funções primordiais as legislativas e de controlo, desde o Tratado de Lisboa tem o poder de influenciar na composição da Comissão, uma vez que esta obrigatoriamente passa pelo seu crivo após as eleições europeias (MALAMUD, SOUSA 2005; SILVEIRA, 2015).

Europeia e seus marcos, já que ambas estão diretamente vinculadas, tal qual este trabalho apresentou nos dois capítulos anteriores em relação ao Mercosul e ao Parlasul, respectivamente.

Eleito por sufrágio direto e universal dos cidadãos da União, o PE é a única instituição que recolhe a legitimidade democrática direta. O Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia, compostos por representantes dos Estados membros apresentam-se como parte da legitimidade intergovernamental. A Comissão Europeia, de caráter mais técnico e eleita pelo PE após indicação do Conselho, promove o interesse geral da União, conferindo-lhe a legitimidade comunitária (DUARTE, 2010). A eleição dos deputados europeus de forma direta está intimamente ligada ao próprio conceito da cidadania europeia, que foi consagrado no decorrer da construção das Comunidades Europeias e da atual União Europeia, conceito esse de cidadania que não suprime a nacional, mas a complementa e busca, segundo os preceitos do bloco, “tornar o cidadão um sujeito legitimador das instituições europeias” (PARLAMENTO EUROPEU, 2021), em especial do PE.

Uma característica geral do processo evolutivo do PE, que remonta ainda o período em que seus membros eram indiretamente escolhidos pelos legislativos nacionais, foi a de prezar pelos “pequenos passos”: pequenas alterações nos regulamentos internos da então Assembleia, com o objetivo de aumentar as atividades e a influência parlamentar no contexto da construção europeia (LUCIANO, 2013). Em paralelo aos “pequenos passos”, que foram consistentes ao longo de toda sua história, o PE foi tencionando para que em intervalos de tempo mais longos, se promovessem grandes avanços, sendo que estes se deram nomeadamente por meio do Ato Único Europeu e o Tratado de Lisboa, que alteraram significativamente o papel do parlamento em face dos demais órgãos da UE.

Conforme apresentado na introdução geral desta tese, o estudo da formação do Parlamento Europeu tem como objetivo permitir, através de um enquadramento comparativo, as simetrias e assimetrias com o Parlamento do Mercosul, uma vez que o modelo europeu de parlamento supranacional é o que há de mais avançado em tal arranjo institucional.

Malamud e Sousa (2005) defendem que se, do ponto de vista interno, a institucionalização e fortalecimento do Parlamento Europeu é um processo contínuo e não necessariamente linear e progressivo, do ponto de vista externo, esta entidade política é o

arquétipo ao qual será comparado e medido o desempenho de todo e qualquer projeto de Parlamento supranacional. O PE tornou-se um modelo para aqueles que, em outras regiões, aspiram a institucionalizar os processos de integração em curso, entre eles o Parlasul. Tal afirmação, destarte estar datada, permanece como válida, em especial pelos poderes que o PE adquiriu após 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Tal qual afirmou Marx (2011, p. 58) na introdução dos Grundrisse que “a anatomia do ser humano é uma chave para a anatomia do macaco”, onde apontava que por ser mais complexa e evoluída, a “anatomia do homem” permitiria o adequado entendimento não apenas do próprio, mas daqueles que o antecederam em brilhante analogia à necessidade de compreensão do capitalismo não apenas em si, mas enquanto um sistema econômico que evoluiu a partir dos que o antecederam, ou “a economia burguesa serve de chave para a economia antiga”.

Tal teoria pode ser transposta e aplicada no objetivo de se fazer um enquadramento comparativo entre o PE e o Parlasul, conforme é detalhado ao final deste trabalho, contudo, previamente é necessário o resgate do processo de formação do primeiro, desenvolvido ao longo deste capítulo.

3.1 A HISTÓRIA DO PARLAMENTO EUROPEU

3.1.1 Do Tratado de Paris ao Tratado de Luxemburgo – a origem Parlamento Europeu

O acontecimento inaugural do que viria a se tornar o atual Parlamento Europeu ocorreu no ano de 1951, quando foi assinado o Tratado de Paris⁶¹, que instituiu a CECA – Comunidade Econômica do Carvão e Aço, um dos embriões da atual União Europeia e cujo objetivo era “contribuir, graças ao mercado comum do carvão e do aço, para a expansão econômica, o emprego e para um melhor nível de vida” dos seus signatários - Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Estes se comprometiam a

⁶¹ O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951 com entrada em vigor em 26 de julho e 1952.

“assegurar o abastecimento regular de carvão e aço ao mercado comum, garantindo a igualdade de acesso às fontes de produção, o estabelecimento dos preços mais baixos e a melhoria das condições dos trabalhadores. Simultaneamente, dever-se-ia promover o comércio internacional e a modernização da produção” (TRATADO DE PARIS, 1951).

Foram estabelecidos por meio deste tratado quatro órgãos comunitários, o Conselho, composto pelos Chefes de Estado e ministro; a Alta Autoridade, órgão executivo de caráter tecnocrata; o Tribunal de Justiça, para resolver contenciosos entre os seus Estados membros; e, a Assembleia Parlamentar.

A Assembleia Parlamentar da CECA ficou composta inicialmente por setenta e oito deputados, indicados pelos respectivos parlamentos nacionais, divididos segundo um critério de tamanho populacional: 18 para Alemanha Ocidental, França e Itália, 10 Bélgica e Países Baixos e 4 para Luxemburgo.

O Tratado conferia poderes que eram meramente consultivos e sem autonomia para efetivamente legislar sobre os temas de competência da CECA, servindo como um intermediário para com os legislativos nacionais. A única exceção, e aqui é importante um registro a parte, foi o estabelecimento do poder de controle político sobre o órgão executivo da CECA, a Alta Autoridade, que poderia ser convocada a prestar esclarecimento pessoalmente ou por escrito, e, tinha a Assembleia o poder de destituir o ocupante de tal função.

Destarte seus poucos poderes, a Assembleia Parlamentar fora criada para exercer uma atividade relevante, o controle parlamentar sobre uma entidade, a Alta Autoridade, que resultara da delegação de soberania, por parte dos Estados fundadores da CECA, uma vez que dada a sua natureza supranacional, a Alta Autoridade fugia do domínio de intervenção dos parlamentos nacionais dos Estados membros. Politicamente analisando, dois fatos deixaram evidente o caráter comunitário e não intergovernamental da Assembleia, em primeiro lugar, sua composição com base nas populações dos Estados membros, e, em segundo lugar, a iniciativa tomada pelos próprios membros da casa de posicionarem-se no plenário de acordo com suas afinidades políticas, e não por nacionalidade, desde a sua primeira sessão (DRUMMOND, 2010).

Percebe-se que diferentemente do Mercosul e seu parlamento, a chamadas

Comunidades Europeias foram constituídas, desde o seu início, exclusivamente por Estados que adotavam sistemas parlamentares de governo⁶², em que se destacava o papel do parlamento, logo, não é de se estranhar que os Tratados constitutivos tenham previsto a inclusão, no quadro das instituições comunitárias e no âmbito dessas comunidades, de um órgão de natureza parlamentar, à semelhança do que ocorria em cada Estado membro (NUNES JÚNIOR, 2010). Contudo, mesmo com a cultura política do Parlamento existente nos Estados fundadores das primeiras comunidades europeias, tais instituições reservaram às suas Assembleias Parlamentares, inicialmente, poderes diminutos e muito aquém dos existentes em seus Estados nacionais (SILVEIRA, 2015).

No ano de 1957, por meio do Tratado de Roma,⁶³ foram instituídas duas novas organizações de integração regional, compostas pelos mesmos Estados membros da CECA, a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM).

Com a criação da CEE, ficaram estabelecidas as bases para um mercado comum com a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais. No elemento económico, o Tratado de Roma seria a base fundacional da integração que décadas depois abrangeria os atuais 27 Estados membros. Através do CEEA, intentava-se promover a pesquisa e difusão dos conhecimentos técnicos relativos à geração e manuseio a energia atômica, estabelecendo normas de segurança uniformes aos Estados membros, fiscalizando que não seriam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinassem, em especial militares (TRATADO DE ROMA, 1956).

A estrutura de órgãos seguiu o modelo do quadrado institucional da CECA: Conselho, composto pelos Chefes de Estado e ministro; a Comissão, órgão executivo de caráter tecnocrata; o Tribunal de Justiça, para resolver contenciosos entre os seus Estados membros;

⁶² Exceção à França, que possui um sistema *sui generis*, formalmente presidencialista, mas com forte poder de intervenção do Parlamento por meio da escolha do primeiro-ministro, que chefia o governo.

⁶³ Os Tratados de Roma foram assinados em 25 de março de 1957 com entrada em vigor em 1º de janeiro de 1958. Através de dois diferentes Tratados foram criadas a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica respectivamente. Citamos neste trabalho genericamente “Tratado de Roma” para se referir a ambos os documentos.

e, a Assembleia Parlamentar.

Os modelos institucionais e decisórios da CEEA e da CEE eram muito semelhantes aos da CECA, porém com alterações importantes. O órgão executivo da CEE foi batizado de Comissão, mas com poderes reduzidos em comparação com os da Alta Autoridade da CECA. O poder de execução passou a ser partilhado entre a Comissão e o Conselho, notadamente o de formulação de decisões e deliberações. Nesse sentido, a Comissão passou a executar regras estabelecidas pelo Conselho (MUNERATTI, 2013).

A Assembleia Parlamentar adquiriu um novo poder de parecerista, devendo ser consultada e transmitir os seus pareceres ao Conselho. Teve ainda sua composição aumentada, passando a ter 142 membros divididos segundo a proporção populacional⁶⁴, tal qual previsto no Tratado de Paris, e, foi introduzida uma disposição específica para que os eurodeputados passassem a ser eleitos por sufrágio direto, que seria aplicada somente no ano de 1979 (PARLAMENTO EUROPEU, 2021). Em que pese tal previsão, o Tratado não estabeleceu prazos ou procedimentos detalhados para que tal evento decorresse.

Em conjunto ao Tratado de Roma foi assinada a “Convenção relativa a certas Instituições comuns às Comunidades”, que estabelecia somente uma Assembleia Parlamentar para as três organizações (CECA, CEE, CEEA), de forma a dinamizar os trabalhos e não burocratizando em demasia através da formação de três órgãos parlamentares com funções similares e representando os exatos mesmos Estados membros.

A nova Assembleia Parlamentar realizou a sua primeira sessão em Estrasburgo, à 19 de março de 1958. No ano de 1962 se auto intitula "Parlamento Europeu", ainda que sem base jurídica via tratado para tal. De acordo com o Tratado de Roma, a Assembleia Parlamentar tinha como missão ser o órgão com a função de representação dos povos europeus (GRIGORAS, 2011).

A mudança de nome não se restringia a mera semântica, para os deputados, era importante a distinção em relação às outras assembleias parlamentares existentes, notadamente a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Para além desse fator, contribuiu para que os eleitores europeus, os políticos e as outras instituições comunitárias

⁶⁴ 36 deputados para Alemanha Ocidental, França e Itália, 14 Bélgica e Países Baixos e 6 para Luxemburgo.

admitissem a existência de um “parlamento”, sendo parte do processo de disputa por agregar mais poderes à instituição (DRUMMOND, 2010).

A “Convenção relativa a certas Instituições comuns às Comunidades” não se tratava exclusivamente das questões relativas ao Parlamento Europeu, também o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias foi destacado, para que tal qual o PE houvesse apenas um único órgão jurídico interligado às três comunidades europeias então existentes. Deste modo, as questões de caráter jurídico suscitadas pela interpretação dos três Tratados passaram a encontrar solução jurisdicional num único Tribunal (CAMPOS, 2014).

Percebe-se, a partir da análise dos Tratados de Paris e Roma, que desde os primeiros anos de institucionalização decorreu um planejamento para que a formação do Parlamento Europeu viesse a ocorrer por sufrágio direto, e não pela indicação através dos Estados membros, embora sem previsão de prazos para tal, transparecendo, portanto, mais uma intenção política do que um compromisso efetivo.

Com a entrada em vigor do Tratado de Roma, a atividade parlamentar teve uma modesta evolução, agregando poderes maiores em direção a economia, bem como a investigação no âmbito da energia nuclear (SOBRINHO, 2004), ainda que apenas na função de emitir pareceres não vinculativos, manteve também o poder de controle político sobre a Comissão (antiga Alta Autoridade), prevista no Tratado de Paris.

No ano de 1965 foi ainda assinado o denominado “Tratado que institui a Comunidade Europeia / Tratado de Fusão”, pelo qual os órgãos executivos das três instituições foram fundidos, estabelecendo apenas um Conselho e uma Comissão, tal qual já havia sido feito com a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça em anos anteriores, o tratado entraria em vigor em julho de 1967 e não afetou diretamente a Assembleia Parlamentar.

O Tratado de Luxemburgo, também conhecido como “Tratado Orçamental” foi assinado em abril de 1970 com entrada em vigor em janeiro do ano seguinte, e, por seu intermédio, a Assembleia Parlamentar teve poderes ampliados para as tarefas de fiscalização orçamentária, avançando em relação a realidade anterior.

Com a assinatura do Tratado do Luxemburgo, que alterou as disposições orçamentais estabelecidas nos anteriores Tratados, os poderes orçamentais da Assembleia são aumentados

por meio da substituição do sistema de financiamento das Comunidades através das contribuições dos Estados membros através do sistema de "recursos próprios" (TRATADO DE LUXEMBURGO, 1970).

Em janeiro de 1973, com a adesão de três novos Estados às Comunidades Europeias – Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – decorreu aumento no número de parlamentares que passaram a ser 198 legisladores.

O Tratado de Bruxelas, também denominado II Tratado Orçamental, foi assinado em julho de 1975 com entrada em vigor somente dois anos depois, em junho de 1977. Por seu intermédio se alteraram novamente disposições financeiras e fiscais. O Tratado de Bruxelas reforçou os poderes orçamentais da Assembleia, que passou a deter o direito de rejeitar o orçamento comunitário e de aprovar ou reprovar a aplicação do mesmo por parte da Comissão, estabelecendo as bases para a criação do futuro Tribunal de Contas Europeu, que seria institucionalizado posteriormente.

3.1.2 As primeiras eleições diretas e a oficialização do Parlamento Europeu

No fluxo da história, e conforme já previsto desde o Tratado de Roma, firmado vinte e dois anos antes, em julho de 1979, ocorreu a primeira eleição direta para o Parlamento Europeu, onde foram eleitos 410 deputados, que logo em 1981 passariam para 434 deputados, devido a adesão da Grécia à CEE. Em 1986 ocorreria novo aumento no número de parlamentares, que passaram para 518 após a adesão de Espanha e Portugal ao bloco.

Note-se que entre 1952 e 1979, o PE seguiu o modelo da chamada representação de segundo grau. Seus representantes eram designados pelos parlamentos nacionais dos Estados membros e exerciam a função cumulativamente com seus respectivos mandatos nacionais, em um sistema de duplo mandato. O PE, portanto, era mais uma representação dos parlamentos nacionais do que dos cidadãos europeus (MUNERATTI, 2013). A realização das eleições representava, para além da atribuição da legitimidade democrática, uma alteração mais profunda do próprio papel de representação do parlamento, que passou a ser a representação da vontade expressa dos eleitores por meio do sufrágio direto, ou uma representação em primeiro grau.

As primeiras eleições europeias foram caracterizadas como uma espécie de extensão das eleições nacionais, registrando uma participação mediana da sociedade, um vez que se tratava de um procedimento inédito e, na maioria dos países o voto não era obrigatório. Com relação aos candidatos à eurodeputados, Bardi e Ignazi (1999) os dividiram em quatro perfis: políticos tradicionais em final de carreira; políticos vitrines (em busca de prestígio político); técnicos (políticos com formação especializada nos temas de integração europeia); e jovens políticos (políticos em formação que teriam como primeiro passo na carreira política o cargo de eurodeputado). Note-se que passados mais de quarenta anos das primeiras eleições, tais perfis ainda são prevalentes na atual composição do PE.

O fato de os eurodeputados continuarem a ser frequentemente recrutados entre políticos em fim de carreira, jovens promessas ou dissidentes partidários tem contribuído para o entendimento de que, do ponto de vista das formações políticas nacionais, o PE é caminho confortável para uma aposentadoria ou como forma de compensação para oponentes internos incômodos às direções partidárias nacionais (BARDI, IGNAZI; 1999).

Tais eleições diretas tiveram um efeito ambíguo. Ao mesmo tempo em que conferiram ao Parlamento maior legitimidade, haja vista que este órgão se tornou a única instituição comunitária diretamente eleita pelos cidadãos europeus, também criou expectativas públicas difíceis de serem alcançadas, por conta de seu baixo poder decisório na integração europeia, em comparação ao Conselho e a Comissão (CORBETT et al 2003).

As primeiras eleições europeias foram realizadas sob base ainda heterogêneas, tendo sido estipulados apenas critérios gerais que todos os Estados membros deveriam seguir: duração do mandato e periodicidade eleitoral (cinco anos); incompatibilidades para exercer a função (membros de governos, membro da Comissão das Comunidades Europeias, juiz, advogado-geral ou escrivão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, membro do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, entre outros); repartição das vagas entre os Estados membros (proporcionalidade atenuada). Ficou ao cargo de cada Estado membro regulamentação e aplicação das eleições europeias dentro de seus países até que o PE estabelecesse um procedimento uniforme. Outra característica da primeira legislatura foi de que ainda permitia o mandato de parlamentares europeus com cargos legislativos nacionais. A

base legal de tais eleições foi estabelecida por meio da Decisão 76/787 CECA / CEE / EURATOM, de 20 de setembro de 1976, que também ficou conhecida como Ato Eleitoral Europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Na conjuntura de realização das eleições diretas, fortaleceu-se a necessidade de formalização de verdadeiros partidos políticos europeus, considerando a necessidade de elaboração de propostas e estratégias de campanhas que permitissem a eleição do maior número possível de candidatos de cada um dos partidos organizados. Dentre os principais agrupamentos ideológicos europeus desenvolvidos desde a criação da Assembleia Comum, a Confederação dos Socialistas, em 1975, tornou-se o primeiro e principal grupo político europeu nos primeiros anos do PE diretamente eleito. Outras famílias políticas europeias seguiram a estratégia dos Socialistas, em abril de 1976 foi fundado o Partido Popular Europeu, reunindo partidos de orientação conservadora de centro-direita e direita. Diferentemente do grupo Socialista, que se autodenominou Confederação, os agrupamentos de direita fundaram efetivamente um partido. No mesmo ano da criação do PPE também é fundada a Federação dos Partidos Liberais e Democratas, reunindo partidos da direita liberal (LUCIANO, 2013).

Sob o abrigo do então vigente Tratado de Bruxelas, os poderes do PE eram ainda limitados, destarte terem tido gradativa evolução no decorrer dos anos. Porém, nesse período registrou-se a primeira grande disputa política explícita entre o PE e o Conselho e Comissão, com a rejeição do orçamento comunitário proposto para o ano de 1980.

Conforme Quadros (1991), o reforço da legitimidade democrática do Parlamento Europeu, que sem dúvida lhe adveio da sua eleição por sufrágio direto e universal, foi o estímulo para esgotar na plenitude os seus então limitados poderes; e, foi isso que aconteceu quando, fazendo uso do poder que lhe é atribuído pelo artigo 203 Tratado da Comunidade Europeia, rejeitou em 1979 o orçamento proposto para o ano fiscal de 1980 pelo Conselho. O fortalecimento do Parlamento Europeu pós eleições diretas transformá-lo-ia, posteriormente, na única assembleia parlamentar supranacional do mundo a gozar, simultaneamente, de legitimidade democrática, capacidade de decisão legislativa, inclusive orçamental e poder de eleição e censura ao órgão executivo do bloco.

Desde o ano de 1979 as eleições decorreram em intervalos de cinco anos e foram

gradativamente aumentando em quantidade de deputados eleitos, devido a ampliação do número de Estados membros e alterações regimentais, contudo, a participação eleitoral foi constantemente decrescente até as eleições de 2014, tendo apresentado crescimento no pleito de 2019.

Ao longo da primeira metade da década de 1980, revestido da legitimidade democrática, o Parlamento Europeu passou a reivindicar e negociar o alargamento dos seus poderes em face dos órgãos executivos do bloco.

Assinado em 1986 e com entrada em vigor em julho de 1987, o Ato Único Europeu criou os procedimentos de cooperação e do parecer favorável, que privilegiaram o papel do Parlamento Europeu no processo de decisão. Os novos procedimentos implicaram num reforço considerável do peso do Parlamento Europeu sobre o Conselho, permitindo condicionar a decisão final à obtenção da unanimidade no Conselho, no âmbito do processo de cooperação ou mesmo impedi-la, no processo de parecer favorável (GRIGORAS, 2011). Ainda através do Ato Único foi instituída a necessidade de aprovação do PE para novas adesões às Comunidades Europeias.

“O Ato Único Europeu introduziu alterações nos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e consagrou a cooperação política europeia. Quando o Ato Único Europeu (AUE) entrou em vigor, o título "Parlamento Europeu" (em uso pela Assembleia desde 1962) foi tornado oficial. O AUE aumentou também os poderes legislativos do PE com a introdução dos processos de cooperação e de parecer favorável” (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Dentre as novas atribuições do Parlamento Europeu após o Ato Único, certamente o procedimento de cooperação foi a mais relevante e que elevou o protagonismo parlamentar no âmbito das instituições europeias.

“O procedimento de cooperação inicia-se sempre por uma proposta da Comissão, que é transmitida ao Conselho e ao Parlamento Europeu. No âmbito da primeira leitura, o Parlamento emite um parecer sobre a proposta da Comissão. O Conselho, deliberando por maioria

qualificada, estabelece, então, uma posição comum, que é transmitida ao Parlamento acompanhada de todas as informações necessárias e das razões que levaram o Conselho a aprovar esta posição comum.

O Parlamento examina a referida posição comum e, em segunda leitura, pode: aprovar, alterar ou rejeitar a posição comum. Nas duas últimas hipóteses, a decisão deverá ser tomada por maioria absoluta dos seus membros. No caso de rejeitar a proposta, o Conselho só pode deliberar em segunda leitura por unanimidade.

A Comissão reexamina então, no prazo de um mês, a proposta que constituiu a base para o Conselho estabelecer a respectiva posição comum e transmite a sua proposta ao Conselho, tendo o poder de incluir ou de excluir as alterações propostas pelo Parlamento.

No prazo de três meses, o Conselho pode aprovar a proposta reexaminada por maioria qualificada, alterar a proposta reexaminada por unanimidade ou aprovar as alterações que não foram consideradas pela Comissão, também por unanimidade.

No procedimento de cooperação, o Conselho pode sempre exercer o direito de veto, recusando pronunciar-se sobre as propostas de alterações do Parlamento Europeu ou sobre a proposta alterada da Comissão, bloqueando, deste modo, o procedimento legislativo” (SOBRINHO: 2004, p. 3)

Relativamente à conformação das Comunidade Europeias, o Ato Único Europeu teve como objetivo principal, ao reformar seus órgãos, permitir a criação do mercado único até 1993, introduzindo um aumento do número de casos em que o Conselho poderia deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade. Esta medida simplificou a tomada de decisões e permitiu evitar os frequentes atrasos inerentes à procura de obtenção de um acordo unânime por parte dos então 12 países membros. A unanimidade deixaria de ser necessária para as diretivas com vistas ao estabelecimento do mercado único, com exceção das medidas relativas à fiscalidade, à livre circulação das pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

O Ato Único Europeu constituiu a primeira modificação substancial dos Tratados de Roma e tinha como grandes objetivos: a realização do grande mercado interno para o início de 1993; o reforço do papel do Parlamento Europeu – visando atenuar o déficit democrático observado no sistema decisório comunitário; e a melhoria da capacidade de decisão do Conselho (KREPPPEL, 2002; HIX e t al., 2007).

Por meio do Ato Único Europeu estabeleceu-se que os órgãos executivos já não poderiam mais concluir acordos de alargamento ou de associação sem o parecer favorável do Parlamento. Já no domínio legislativo, a instituição de um processo de cooperação entre o PE e o Conselho, conferiu ao primeiro verdadeiros poderes legislativos, apesar de restritos. Por fim, esse processo transformou o Parlamento num verdadeiro órgão co-legislador, alçando-o a um nível semelhante ao do Conselho em parcela considerável das temáticas (MARIANO, 2015).

Considera-se que o Ato Único Europeu (1986) deu um impulso decisivo ao aprofundamento da construção europeia que se consolidaria ao longo dos anos 1990. Durante os anos 1960 e início da década de 1970, a integração europeia passou por uma fase de paralisia institucional, especialmente em virtude das posturas protecionistas do então presidente francês Charles de Gaulle, que defendia a integração pelo modelo intergovernamental, havendo um bloqueio institucional ao processo de integração. A partir da segunda metade da década 1970 e início dos anos 1980 múltiplas negociações culminariam no Ato Único Europeu, surgindo junto a este o procedimento de cooperação PE / Conselho (MARTHAN, 1992; LUCIANO, 2013).

3.1.3 Os Tratados de Maastrich e Amsterdã

Assinado em 1992 com vigência a partir de novembro de 1993, o Tratado de Maastrich, também denominado Tratado da União Europeia, introduziu os elementos de preparação da união monetária e política externa e de segurança comum, através da União Europeia - UE enquanto substituta da Comunidade Europeia. De acordo com o Tratado de Maastrich (1992), a União Europeia assenta em três pilares: as Comunidades Europeias

(primeiro pilar) e duas áreas de cooperação adicionais (segundo e terceiro pilares): Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Justiça e Assuntos Internos (JAI).

No âmbito do Parlamento Europeu o Tratado de Maastrich trouxe o poder de co-decisão, através do qual o Parlamento Europeu ficou equiparado ao Conselho em diversas matérias, podendo ainda convidar a Comissão a apresentar propostas legislativas em assuntos que, em seu entender, requeiram nova legislação. Adicionalmente, o Parlamento Europeu é chamado a designar o Provedor de Justiça Europeu, bem como a pronunciar-se sobre a designação de toda a Comissão, a qual, continuando a ser nomeada de comum acordo pelos governos dos Estados membros, mas depende de prévia aprovação parlamentar conforme artigo 214º TUE. (GRIGORAS, 2011).

Conforme Drummond (2010) embora a co-decisão tenha conferido ao Parlamento Europeu uma função de maior protagonismo no processo decisório comunitário, este ainda permanecia em posição subalterna em relação ao Conselho, uma vez que apenas um quarto das temáticas se decidiam por meio deste mecanismo:

“Restou certo número de matérias sobre as quais o Conselho decidia por unanimidade. Nestes casos, tornava-se mais difícil a adoção, pelo Conselho, das emendas sugeridas pelo Parlamento, uma vez que a unanimidade é às vezes resultado de grande esforço de negociação e o delicado equilíbrio de interesses de que resulta pode não comportar modificações. Como a essência da co-decisão é, na verdade, a negociação de acordos entre o Parlamento e o Conselho e como ao Conselho tornava-se difícil mudar a posição previamente negociada, o requisito da unanimidade enfraquecia consideravelmente a posição do Parlamento neste procedimento”(DRUMMOND, 2010, p. 149).

O Tratado de Maastrich, para além da ampliação dos poderes do PE à um novo patamar, também trouxe inovações em relação ao exercício da cidadania para além das eleições. O Tratado conferiu uma série de novos direitos aos nacionais de qualquer um dos Estados membros, como a livre circulação e residência em todo o bloco; voto e elegibilidade nas eleições europeias e locais no seu país de residência; assistência e proteção diplomáticas das embaixadas ou consulados de outros países da UE; o direito de peticionar ao Parlamento Europeu denúncias relativas a casos de má administração comunitária.

Em 1994, ainda sob o abrigo do Tratado de Maastrich, o número de parlamentares teve novo aumento, devido a unificação alemã, passando este país a contar com maior número de representantes e totalizando o Parlamento Europeu 567 deputados. Em 1995 aderem Áustria, Finlândia e Suécia, elevando o número de parlamentares para 626.

O Tratado de Maastrich também representou situações de contestação do processo de integração europeu, que ficariam ainda mais evidentes anos depois quando da não aprovação da constituição europeia. Sua ratificação nos Estados membros, que dependendo da legislação local deveria se dar por referendo popular ou aprovação do congresso local teve reveses. Na Dinamarca, foi preciso a realização de dois referendos, pois no primeiro houve a rejeição do Tratado; na França, a aprovação se deu pela estreita margem de 51% dos votos; e na Alemanha, houve contestação na Corte Constitucional, uma vez que peticionaram sobre a inconstitucionalidade da aceitação do Tratado por parte do Congresso. (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

O Tratado de Amsterdam foi firmado em outubro de 1997 e entrou em vigor em maio de 1999, alterando certos artigos do Tratado de Maastrich no que diz respeito aos procedimentos e prazos relativos à integração monetária e econômica.

Relativamente ao PE, o Tratado de Amsterdam lhe beneficiou com o processo de co-decisão sendo simplificado e ampliado em face à vigência anterior, para além disso elevou para 700 o número de parlamentares que seriam eleitos nas eleições de 1999.

Embora os avanços das atribuições do PE tenham tido um notável avanço a partir do Ato Único Europeu, a União Europeia resultante dos Tratados de Maastricht e Amsterdã mantinha seu sistema decisório principalmente a cargo dos Estados membros, pois, na prática, eram o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão que determinavam, efetivamente, o rumo político e as decisões do bloco (MUNERATTI, 2013).

3.1.4 O Parlamento Europeu no século XXI

Através dos Tratados de Amsterdam, já mencionado, e Nice⁶⁵, o procedimento de co-decisão foi consagrado, ampliando as suas áreas de atuação e tendo ainda a tramitação sido simplificada, de forma a dinamizar os trabalhos legislativos e facilitando para que as ações parlamentares se tornassem efetivas. Relativamente às competências dos órgãos executivos, ambos Tratados também promoveram a possibilidade e o aumento de votações por maioria qualificada no Conselho, facilitando a tomada de decisões que antes deveriam ser por unanimidade.

O Tratado de Nice aumentou o número de membros do PE para 732, e sob seu abrigo nas eleições europeias de 2004 foram eleitos os novos deputados, já agregando representantes do chamado “alargamento para o leste” - Chipre, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia, Eslováquia e República Checa, cujas adesões decorrem no mesmo ano. Em janeiro de 2007, com a adesão de Bulgária e Romênia, o Parlamento Europeu passou a contar com 751 membros, que é o atual número máximo previsto.

Destarte os Tratados de Amsterdam e Nice tenham possibilitado avanços nas atribuições do Parlamento Europeu, este ainda carecia de características efetivas de um parlamento, quando comparado aos parlamentos nacionais dos Estados membro em relação aos seus executivos.

Conforme Campos (2014), embora organizado e funcionando segundo o modelo dos parlamentos nacionais, a verdade é que o PE não possuía todas as competências que normalmente são atribuídas às assembleias parlamentares dos Estados membros. O PE, com efeito, só em casos determinados participa do poder normativo, tem uma intervenção limitada no estabelecimento do orçamento comunitário, e, é reduzido o seu poder de controle político sobre o Conselho.

O contexto político da União Europeia no período 2002 - 2007 transitou primordialmente sobre a questão do “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa – TECE”. A proposta do TECE, que ficou popularmente conhecida como “Constituição Europeia”, foi discutida pelas instituições europeias entre os anos e 2002 e 2003, sendo sua

⁶⁵O Tratado de Nice foi assinado em 26 de fevereiro de 2001 com entrada em vigor em 1 de fevereiro de 2003.

proposta final firmada pelos então 25 Estados membros em 29 de outubro de 2004, na cidade de Roma.

O processo de aprovação nos Estados membros por meio de referendos populares ocasionou dois reveses entre maio e junho de 2005 que fizeram o processo ser interrompido. Na França, em 29 de maio 54,68% (comparecimento de 69,34% dos eleitores aptos) dos votantes optaram pela rejeição ao TECE; e, na Holanda três dias depois 61,60% dos votantes o rejeitaram, (tendo comparecido 63% do eleitorado) (PARLAMENTO EUROPEU, 2021);

Considerando a negativa em tais nações, os Estados que ainda não haviam realizado a consulta popular preventivamente suspenderam os pleitos, enquanto se discutiam as alternativas para superar o impasse, que afinal passaria pela desistência do projeto da Constituição Europeia e a formulação de um novo Tratado, que viria a ser o Tratado de Lisboa (SILVEIRA, 2015). Dessa forma, o TECE jamais entraria em vigor, sendo o único dos Tratados da história da EU em tal situação.

Duarte (2010) explana sobre os eventos decorridos no processo de aprovação do TECE pelos Estados membros:

“Com o processo de ratificação em curso, tornou-se evidente, embora não fosse de imediato reconhecido, que não existia futuro para a Constituição Europeia. Em nossa opinião, o malogro da Constituição Europeia, ultrapassado é certo, com o Tratado de Lisboa, não deve ser pura e simplesmente esquecido. Este episódio da história de integração europeia constituiu, como sucedeu em 1954 com a rejeição da Comunidade Europeia de Defesa, um exemplo dos riscos que o projeto europeu corre com soluções de puro voluntarismo político, esvaziadas de músculo democrático, reduzidas à estética do nominalismo conceitual. Mas, à semelhança do que se passou a seguir à rejeição de 1954, a crise transformou-se numa oportunidade de avaliação das soluções alternativas, guiadas pela perspectiva de avatares sem ruptura. O Tratado de Lisboa é, por isso, o regresso ao caminho seguro e conhecido do método comunitário, a expressão da

doutrina renovada do contratualismo com base de sustentação da União Europeia, decorrente da vontade soberana dos Estados-membros” (DUARTE: 2010, p. 11).

Posteriormente pode-se constatar que a rejeição da Constituição Europeia não se deu exclusivamente pelo seu conteúdo, pois, o Tratado de Lisboa é muito similar nos seus designios ao que se pretendia com a Constituição Europeia, mas pela forma diferenciada aos Tratados anteriores com que foi apresentada. Ao se utilizar as terminologias “constituição”, “leis” e “ministro” (como seria nomeado o atual Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança) , para citarmos apenas alguns exemplos, houve uma ruptura com a tradição contratualista e de moderados, mas consistentes avanços com que se formaram as comunidades europeias a partir da década de 1950. A utilização de tais nomenclaturas acabou por colocar muitas populações nos Estados membros contra o projeto da Constituição Europeia, por entendê-la federalista em demasia, transformando a União Europeia em um novo país e tornando seus Estados membros meros entes federados de uma “nação” europeia e privados da parcela ainda existente da sua soberania política (SILVEIRA, 2015).

Na verdade, importa reconhecê-lo, a Constituição Europeia definia soluções não muito diferentes daquelas que acabariam por vingar sob a forma prudente de um tratado, com nome de tratado e assinado três anos depois em Lisboa (DUARTE, 2010). Extrai-se, portanto, que a condução política da Constituição Europeia se deu pela via menos adequada e mais polêmica, o que se terminou por levá-la ao fracasso após dois Estados membros terem-na rejeitado em seus referendos, fatos que poderiam desencadear um “efeito dominó” em outros Estados que ainda não a haviam aprovado.

A partir da não aprovação da Constituição Europeia nos referendos de França e Países Baixos, o Conselho Europeu passou a discutir as alternativas para se superar tal crise, havendo um grupo de países que defendiam a retomada dos referendos para tentar-se aprovar a Constituição Europeia, considerando que naquela altura dezoito Estados membros já haviam realizados referendos com aprovação e, outro grupo, formado por França, Países Baixos, Polônia, República Checa e Reino Unido que se postavam contra tal proposta.

O abandono da “ambição constitucionalista”, de certo modo ligada a uma retórica “refundadora” da União, embora sem retirar aos Tratados a sua natureza materialmente constitucional, na acepção conferida à expressão pelo Tribunal de Justiça, expurgou todos os elementos de “constitucionalidade estadual” que haviam sido esgrimidos como argumentos contrários à entrada em vigor da “Constituição Europeia” (desde referências aos símbolos, hino, bandeira até à homologia estabelecida entre os atos normativos europeus e os atos legislativos nacionais) (VITORINO, 2010).

A superação do impasse deu-se somente em junho de 2007, quando o Conselho Europeu decide oficialmente abandonar o projeto constitucionalista e optar por estabelecer uma Conferência Intergovernamental - CIG para preparar um novo tratado, chamado de Tratado Reformador, que viria a se tornar o Tratado de Lisboa, muito similar à Constituição Europeia em seu conteúdo, porém, diferente em sua forma, totalmente desprovido das simbologias que a cercavam.

Do exposto decorre, sublinhe-se, que a conformação da estrutura e do teor substancial do Tratado de Lisboa pelo mandato da CIG definido pelo Conselho Europeu de Bruxelas em julho de 2007 não fez tábua rasa do TECE assinado em outubro de 2004 – antes pelo contrário. Com efeito, a expressa referência, pelo mandato, com vista à sua integração no novo Tratado, das inovações constantes no TECE – ainda que com as modificações introduzidas pelas inovações à luz das consultas realizadas com os Estados membros – implicou necessariamente o retomar do essencial do texto do TECE que constituiu, inequivocamente, o ponto de partida para a elaboração da versão final do Tratado de Lisboa. Este corresponde, por isso, no essencial, ao texto do TECE com as modificações de estrutura e conteúdo impostas pelo mandato da CIG (MESQUITA, 2010).

Foram suficientes apenas três reuniões da CIG para chegar à versão definitiva do Tratado Reformador que, assinado pelos mais altos representantes dos 27 Estados-membros em cerimônia solene realizada no Mosteiro dos Jerónimos, na data de 13 de Dezembro de

2007, passou a ostentar a mais inspiradora designação de Tratado de Lisboa⁶⁶ (DUARTE, 2010). Em fevereiro de 2008 o Tratado de Lisboa foi aprovado pelo Parlamento Europeu, sendo então submetido a aprovações dos Estados membros.

Em termos jurídicos o “Tratado de Lisboa” é formado por dois diferentes documentos. O “Tratado da União Europeia” - TUE, que reformou o anterior Tratado de Maastrich e estabelece as bases de funcionamento e as modalidades de tomada de decisão das instituições da União Europeia; E, o “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” - TFUE, que constitui a base detalhada do direito da EU, define os princípios e objetivos da UE, bem como o âmbito de ação nos respetivos domínios de intervenção. Descreve também os detalhes organizacionais e funcionais das instituições da UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

A aprovação final do Tratado de Lisboa, tal qual decorreu com o TECE, foi conturbada. De acordo com as legislações nacionais em alguns Estados membros era suficiente a aprovação do Parlamento Nacional, enquanto em outros era necessário levar ao crivo popular via referendo. Por conta desse processo, decorreu um adiamento da sua entrada em vigor, que inicialmente era prevista para janeiro de 2009 e foi oficializada apenas em dezembro de 2009.

3.1.5 O Parlamento Europeu pós Tratado de Lisboa

Assinado em dezembro de 2007, o Tratado de Lisboa também foi alvo de impasse político em alguns Estados membros durante a etapa de aprovação pelos parlamentos nacionais ou via referendo, conforme previsto em cada nação. Mesmo em Estados membros onde a aprovação deveria se dar pela via parlamentar ocorreram sobressaltos. Na Alemanha, uma parcela da sociedade apresentou reclamação ao Tribunal Constitucional local, sob o argumento que o Tratado de Lisboa afrontava a constituição alemã, na República Checa verificou-se o mesmo cenário. Posteriormente, ambos Tribunais acabaram por declarar que o

⁶⁶ O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de dezembro de 2007 com entrada em vigor em 1 de dezembro de 2009.

tratado não confrontava com as respectivas constituições e poderiam sim, ser objeto de análise e eventual aprovação por parte dos parlamentos.

A situação mais impactante, porém, ocorreu na Irlanda. Nessa nação o Tratado de Lisboa foi submetido à consulta popular e o resultado do referendo foi contrário à sua aprovação por aproximadamente 53% dos votantes (tendo comparecido às urnas também aproximadamente 53% do eleitorado) (SILVEIRA, 2015).

Sob a sombra do impasse ocorrido poucos anos antes após a não aprovação da Constituição Europeia nos referendos da França e Países Baixos, o Conselho Europeu passou a buscar uma saída negociada que permitisse a realização de um novo referendo com maiores probabilidades de aprovação por parte dos cidadãos irlandeses. Desta feita, foram firmadas garantidas à Irlanda quanto a sua soberania fiscal, num momento em que a grave crise econômica do capitalismo já assolava diversos países na Europa e os Estados Unidos da América, e quanto a composição da Comissão continuar a ser formada por um representante de cada Estado membro.

Relativamente à composição da Comissão, decidiu-se que seus membros continuariam a ser na proporção de um para cada Estado membro até outubro de 2014, passando então a ser formada por dois terços do número de Estados membros a partir de novembro de 2014 (PARLAMENTO EUROPEU, 2021). Os membros da Comissão pós novembro de 2014, seriam então escolhidos entre os indicados pelos Estados membros com base num sistema de rotação igualitária e que atenda à posição demográfica e geográfica relativa dos Estados (QUADROS, 2010).

Em tal conjuntura, novo referendo foi realizado na Irlanda, em outubro de 2009, com vitória do “sim” por aproximadamente 67% dos votantes.

Relativamente à República Checa e ao Reino Unido, também foram necessárias negociações por parte do Conselho para que o Tratado de Lisboa fosse aprovado. Tais Estados, reclamavam a não aplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como pré-requisito para a assinatura do tratado, o que de fato acabou por ocorrer e finalmente em dezembro de 2009 o Tratado de Lisboa entraria em vigor (SILVEIRA, 2015).

A solução para o impasse relativo com a República Checa e o Reino Unido passou pela formulação de um documento adicional, o Protocolo número 30, que passou a integrar o Tratado de Lisboa, que para além da República Checa e Reino Unido foi também extensivo à Polónia. Tal protocolo estabeleceu em seu artigo segundo que as disposições da Carta que façam referência às legislações e práticas nacionais só são aplicáveis na medida em que os direitos ou princípios nela consignados sejam reconhecidos na legislação e nas práticas desses países (UNIÃO EUROPEIA, Protocolo nº 30, 2009).

Através do Tratado de Lisboa, como será mais apuradamente exposto no subcapítulo posterior, o PE alargou suas competências legislativas em mais de quarenta novos domínios, incluindo a agricultura, a segurança energética, a imigração, a justiça e os fundos da UE, e, colocou-o em situação de igualdade com o Conselho em questões de proposição legislativa, exceção a temas relacionados a Política Externa e de Segurança Comum - PESC. Além disso, o Parlamento adquiriu o poder de aprovar a totalidade do orçamento da UE em conjunto com o Conselho (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Por meio do Tratado de Lisboa, o PE garantiu plenos poderes orçamentários, elevando seu poder geral frente aos demais órgãos comunitários. Destarte a decisão sobre as despesas da União Europeia serem uma responsabilidade compartilhada com o Conselho, o PE pode rejeitar o orçamento na sua totalidade se concluir que ele não é compatível com as necessidades do bloco. Dessa forma, tal atribuição lhe garante um imenso poder de barganha junto ao Conselho e Comissão, impondo sua agenda política por meio da ameaça de não aprovação orçamentária (DRI, 2009).

Enquanto instância de controle político, o Parlamento Europeu viu acrescido os seus poderes, quer em relação ao Conselho, quer em relação à Comissão. No que respeita o Conselho este perde, com o Tratado de Lisboa, salvo na PESC, a possibilidade de influencia exclusiva das políticas concretas a adotar, pela razão de que a adoção de atos jurídicos passa agora a depender da co-decisão legislativa do Parlamento Europeu que poderá desempenhar um papel mais determinante no funcionamento estratégico da União (GRIGORAS, 2011).

Como avaliação global e final das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no sistema orgânico e institucional da União, podemos, pois, dizer que elas permitiram alcançar, no essencial, três objetivos: dar maior eficácia e coerência ao processo de decisão;

aprofundar a integração política; e aproximar ainda mais a União em relação aos cidadãos europeus (QUADROS, 2010).

Em julho de 2013, decorreu nova alteração na composição do PE, com o acréscimo de 12 deputados oriundos da Croácia, cuja adesão à União Europeia efetivou-se nesse mesmo mês. Com sua incorporação o Parlamento chegou ao número de 764 deputados, porém, esse número foi reajustado após as eleições gerais de 2014 retornando então aos 751 máximo estabelecido em seus regimentos, com uma nova divisão entre todos os Estados membros.

Por fim, com a saída do Reino Unido do bloco, efetivada em janeiro de 2020, os 46 representantes deste país deixaram de integrar o PE, que passou a contar com 705 deputados e dessa forma se manterá até as próximas eleições do bloco no ano de 2024, ou agregando novos representantes caso algum dos Estados membros em processo de adesão finalizem o procedimento antes de 2024.

Relativamente ao funcionamento da União Europeia, o Tratado de Lisboa, via TFUE, reorganizou seus órgãos e detalhou suas atribuições. Há três grandes instituições da UE envolvidas no processo legislativo:

- O Parlamento Europeu, diretamente eleito, que representa os cidadãos da UE;
- O Conselho da União Europeia⁶⁷, que representa os governos nacionais e cuja presidência é assumida rotativamente pelos Estados membros;
- A Comissão Europeia, que vela pela defesa dos interesses da UE no seu todo.

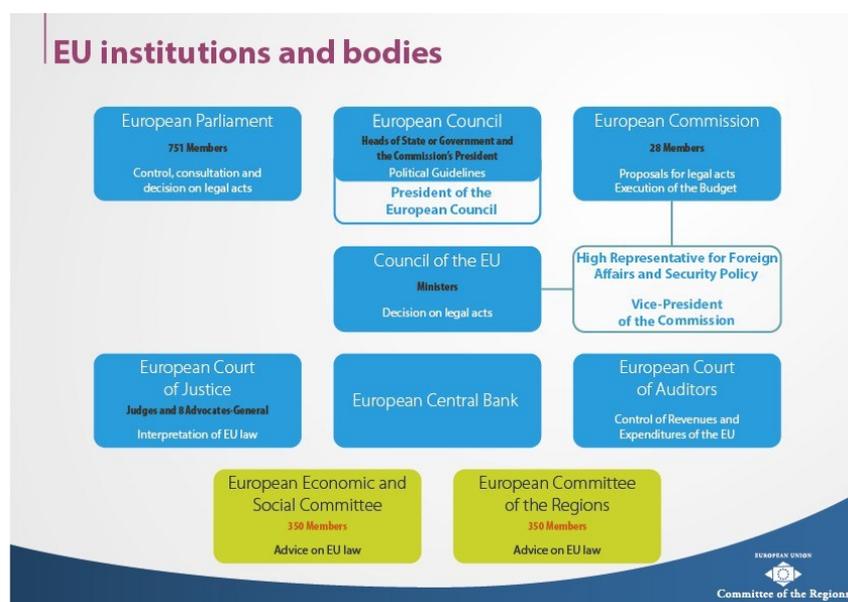
Em conjunto, estas três instituições adotam, através do processo legislativo ordinário, que será detalhado neste capítulo, as políticas e a legislação que se aplicam em toda a UE (UNIÃO EUROPEIA, 2021). Para além destas três instituições, o organograma completo é composto pelo Conselho Europeu, Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), Banco Central Europeu (BCE), Tribunal de Contas Europeu (TCE), Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), Comitê das Regiões Europeu

⁶⁷ Há de ser o cuidado em não confundir o “Conselho Europeu” que é o órgão que reúne os Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros para definir a agenda política da UE com o “Conselho da União Europeia” (genericamente mencionado como “Conselho” neste trabalho), que é formado pelos ministros dos governos dos Estados membros, de acordo com a temática envolvida (finanças, educação, meio ambiente, etc.). O Conselho da UE é, juntamente com o Parlamento Europeu, o principal órgão de decisão da UE.

(CR), Banco Europeu de Investimento (BEI), Provedor de Justiça Europeu, Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) e Comitê Europeu para a Proteção de Dados (CEPD).

A Figura 9 elenca os principais órgãos atuais da UE e a Tabela 19 detalha suas principais atribuições, forma de escolha, interesse de representação e natureza integracional.

Figura 9 - A União Europeia e seus órgãos



Fonte: EU Institutions (2021).

Tabela 19 – Os principais órgãos da União Europeia no ano de 2021

	Parlamento Europeu	Conselho da União Europeia (Conselho)	Comissão Europeia	Conselho Europeu	Tribunal de Justiça da UE	Tribunal de Contas Europeu	Banco Central Europeu
Atribuições	Controle político Orçamental Legislativo e co-legislativo	Orçamental Legislativo e co-legislativo Estratégia política Executiva	Executiva	Planejamento estratégico Determinar a linha de ação política	Fiscalizatório amplo	Fiscalizatório (restrito às questões orçamentais)	Definição e execução de políticas macroeconômicas
Representação dos interesses	Cidadania	Estados membros	UE	Estados membro	UE	UE	UE
Forma de escolha	Sufrágio direto universal	Ministros dos Estados membros	Indicação do Conselho e eleição no PE	Chefes de Estado ou Governo	Indicação Conselho / Conselho Europeu	Após consulta ao PE, nomeação via Conselho	Nomeação via Conselho e Conselho Europeu e referendo no PE
Natureza integracional	Supranacional	Supranacional / intergovernamental	Supranacional	Intergovernamental	Supranacional	Supranacional	Supranacional

Fontes: UNIÃO EUROPEIA, 2021. PARLAMENTO EUROPEU, 2021. Elaborado pelo autor.

3.2 ESTRUTURA POLÍTICA DO PARLAMENTO EUROPEU

3.2.1 As eleições europeias

A eleição dos deputados europeus decorre a cada período de cinco anos, conforme mencionado anteriormente. Os procedimentos ficam a cargo de cada Estado membro havendo, contudo, regras gerais obrigatórias: direito de voto aos 18 anos - exceto na Áustria e em Malta, onde é concedido aos 16 anos, e na Grécia, onde é concedido aos 17 anos; igualdade entre mulheres e homens; voto secreto; sufrágio universal direto; regra da proporcionalidade para a eleição.

Há ainda, em acordo com o TFUE, o direito para que cidadãos da UE residentes num Estado membro de que não tenham a nacionalidade votem nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado membro de residência e não em seu Estado de origem. Para além disso, os residentes de nacionalidade externa à União Europeia, mas que tenham o direito a votar nas eleições nacionais do país em que vivem, igualmente podem votar nas eleições europeias.

O regramento eleitoral tem suas bases em deliberação do Conselho do ano de 1976, quando regulamentou as primeiras eleições que se realizariam em 1979. O denominado “Ato Eleitoral”, assinado em setembro de 1976, detalhou os procedimentos relativos à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto e foi sendo reformado e aprimorado desde então. Em 1992, o Tratado de Maastricht estipulou que as eleições deveriam ser realizadas em um procedimento totalmente uniforme em todos os Estados membros, porém, o Conselho não atingiu unanimidade na regulamentação de tal norma, que seria então modificada pelo Tratado de Amsterdam, que introduziu a possibilidade da adoção de simples “princípios comuns” em substituição à uniformidade plena (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Através das alterações realizadas no Tratado de Amsterdã que se estabeleceu o atual sistema de proporcionalidade atenuada para a designação do número de parlamentares de cada

Estado membro, os critérios e elegibilidade⁶⁸, como por exemplo a proibição em acumular a função de parlamentar europeu com outra atividade no legislativo ou executivo de algum Estado membro.

O regramento vigente na atualidade, ainda baseado no Ato Eleitoral de 1976, teve sua última atualização por meio da Decisão EU 2018/994, de julho de 2018, que contém disposições sobre a possibilidade de utilizar diferentes métodos de votação (votação antecipada, votação eletrônica, votação pela Internet e votação por correspondência), a proteção de dados pessoais, a penalização da dupla votação através da legislação nacional, a votação em países terceiros e a possibilidade de dar visibilidade aos partidos políticos europeus nos boletins de voto (DECISÃO UE 22018/994, 2018).

Nas eleições europeias, os Estados membros constituem, na sua maioria, um único círculo eleitoral. Todavia, em quatro Estados membros (Bélgica, Irlanda, Itália e Polônia), o território nacional foi dividido em vários círculos eleitorais. A disposição dos candidatos deve utilizar o sistema de listas ou o sistema de voto único transferível. Os Estados membros podem igualmente autorizar o escrutínio por lista com voto preferencial (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Passados mais de quarenta anos após a primeira eleição direta ao Parlamento Europeu, evidencia-se que mesmo com profundos avanços de integração gerados nessas décadas e o aprimoramento dos processos eleitorais, estes não foram suficientes para o estabelecimento de uma uniformidade nas eleições europeias, que continuam a pautar-se por regras diferenciadas em seus Estados membros conforme detalhado anteriormente, que vão desde formação das circunscrições eleitorais, a metodologia de cálculo para o atingimento dos votos mínimos

⁶⁸ “Nos termos do artigo 7.º do Ato Eleitoral de 1976, alterado pela Decisão 2002/772/CE, Euratom, o mandato de deputado ao Parlamento Europeu é incompatível com o de membro do governo de um Estado-Membro, membro da Comissão, juiz, advogado-geral ou secretário do Tribunal de Justiça, membro do Tribunal de Contas, membro do Comitê Econômico e Social Europeu, membro de comitês ou de outros organismos criados no quadro dos Tratados para fins de gestão de fundos da União ou para realização de uma tarefa administrativa direta e permanente, membro do Conselho de Administração, do Comitê de Direção ou do pessoal do Banco Europeu de Investimento e funcionário ou agente em efetividade de funções das instituições da União Europeia ou dos organismos especializados que lhe estejam ligados. Continuam a existir incompatibilidades para os membros do Comitê das Regiões (aditadas em 1997), para os membros do Conselho de Administração do Banco Central Europeu, para o Provedor de Justiça Europeu e, sobretudo, para os deputados de um parlamento nacional (aditadas em 2002)” (PARLAMENTO EUROPEU, Processos Eleitorais, 2021).

necessários para que um partido eleja representante chegando até a idade mínima⁶⁹ para que o cidadão seja considerado elegível ao Parlamento.

Destarte o Tratado de Lisboa prever a obrigação do Parlamento Europeu em estabelecer um processo eleitoral uniforme para todos os Estados membros, tal regra tem-se demonstrado nos últimos anos mera formalidade, pela dificuldade de se encontrar o consenso na regulamentação de tal norma.

Tal dificuldade advém no procedimento que envolve essa regulamentação. Primeiramente o Conselho necessita, por unanimidade, estabelecer as disposições prévias, após aprovação do Parlamento Europeu por uma larga maioria (maioria absoluta dos membros que o compõe) e, depois, o sistema que desse modo for adotado terá de ser aprovado por todos os Estados membros, de harmonia com as respectivas regras constitucionais. Conhecendo-se a diferença que historicamente separa alguns Estados em matéria de concepção quanto aos sistemas eleitorais, anteveem-se sérias dificuldades em, com respeito pelo artigo 223 TFUE, se alcançar o há tanto tempo desejado processo eleitoral uniforme, que defina uma relação igual de representação entre eleitores e eleitos em todos os Estados membros (QUADROS, 2010).

Dentre os principais debates no seio da União Europeia e do Parlamento Europeu atualmente, o tema da uniformidade das eleições não consta da agenda, por se tratar reconhecidamente de temática controversa, a despeito de ser uma imposição do TFUE. É notável que os 27 Estados membros possuem uma série de assimetrias em seus sistemas eleitorais e políticos: forma de governo – presidencialismo, parlamentarismo, sistemas híbridos; composição parlamentar nacional – Estados unicamerais ou bicamerais; formas de estabelecimento das circunscrições eleitorais e métodos e mínimos de cálculos para a eleição de um representante. Para além das negociações no Conselho e posteriormente no PE, há

⁶⁹ “Para além do requisito de cidadania de um Estado-Membro, comum a todos os Estados-Membros, as condições variam de um país para outro. Ninguém se pode candidatar em mais de um Estado-Membro para as mesmas eleições (artigo 4.º da Diretiva 93/109/CE do Conselho). A idade mínima para ser candidato às eleições é de 18 anos na maioria dos Estados-Membros, exceto na Bélgica, Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Polónia e Eslováquia (21 anos), Roménia (23 anos), e Itália e Grécia (25 anos)” (PARLAMENTO EUROPEU, Processos Eleitorais, 2021).

ainda o momento final de aprovação nos parlamentos nacionais ou até mesmo a necessidade de referendos em determinados Estados membros. As experiências com a não aprovação da Constituição Europeia e as dificuldades de aprovação do Tratado de Lisboa são provas incontestes das dificuldades de tais procedimentos.

Dentre o regramento comum atual, está o impeditivo para que os eurodeputados acumulem outra atividade de representação parlamentar em seus Estados de origem, bem como funções em outros órgãos da União Europeia. Em acordo com o Tratado de Lisboa, o PE terá no máximo 751⁷⁰ membros, sendo que nenhum país pode ter mais de noventa e seis membros nem menos que seis membros. O Tratado também definiu que a representação no PE é “degressivamente proporcional”, também denominada “proporcionalidade atenuada”, e tem por objetivo proteger os interesses das minorias mediante a concessão de uma representação relativamente mais elevada aos Estados menos populosos em relação à concedida aos Estados mais populosos (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

3.2.2 Os Grupos Políticos e os Partidos Europeus

A organização interna dos deputados europeus, em termos políticos, se dá em acordo com suas concepções ideológicas e não por nacionalidades. Existem, dessa forma, os partidos europeus atuantes junto à sociedade, e, dentro do parlamento formam-se os grupos políticos, que podem existir a partir da congregação de no mínimo 23 deputados eleitos em pelo menos um quarto dos Estados membros.

É importante que se faça distinção dos grupos políticos dos partidos políticos europeus. Dentro de um mesmo grupo político pode, e normalmente há, mais de um partido europeu. Os partidos europeus se organizam em afinidade com os partidos nacionais de mesma matiz ideológica visando obviamente a eleição do maior número possível de parlamentares da sua agremiação e a conquista do poder político, objetivo básico de qualquer organização desta natureza.

⁷⁰ O número máximo de 751 membros foi atingido ao longo das legislaturas 2009-2014 e 2014-2019. Desde a saída do Reino Unido do bloco, o número de deputados em exercício passou a ser de 705. Até as eleições de 2024, caso não haja novas adesões ao bloco, as vagas remanescentes serão divididas entre os Estados membros.

A existência oficial dos partidos europeus foi institucionalizada no Tratado de Maastricht, ao reconhecer que estes “desempenham um importante papel como fator de integração na UE e contribuem para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da UE” (TRATADO DE MAASTRICH, 1992, Artigo 138º). O financiamento dos partidos políticos europeus decorre, para além da doação dos seus membros e simpatizantes, via recursos comunitários definidos pelo Conselho, em deliberação em conjunto com o Parlamento Europeu, no âmbito do processo de co-decisão.

A história dos partidos europeus, contudo, é prévia ao Tratado de Maastrich e está diretamente ligado ao início do processo de formação do bloco, Antes mesmo das primeiras eleições europeias. As primeiras organizações correspondiam às três tendências políticas tradicionais existentes na Europa Ocidental à época: Democratas Cristãos, Socialistas e Liberais. A Confederação dos Socialistas foi fundada em 1975 e no ano de 1976 foram fundados o Partido Popular Europeu e a Federação dos Partidos Liberais e Democratas. Nesse período pré 1979, como os membros do PE eram designados pelos parlamentos nacionais, os partidos minoritários eram regularmente excluídos em face do poder destes três agrupamentos nos seus respectivos Estados membros (DRUMMOND, 2010; LUCIANO, 2013).

De acordo com o Parlamento Europeu (2021) um partido político europeu é uma organização que segue um programa político. É composto por partidos nacionais e/ou membros individuais, está representado em vários Estados membros e registado junto da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias. Desde julho de 2004, os partidos políticos a nível europeu têm acesso a um financiamento anual do Parlamento Europeu sob a forma de uma subvenção de funcionamento. Essa subvenção pode cobrir até 90 % das despesas de um partido, devendo o resto ser custeado por recursos próprios, tais como quotas e donativos.

Desde 2016, os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias são registados e controlados pela Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias que também lhes pode impor sanções. A Autoridade é independente do Parlamento Europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

A Figura 10 lista os atuais partidos europeus reconhecidos pela Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e sua tendência ideológica.

Figura 10 – Partidos Políticos Europeus em 2021

Sigla / logotipo	Nome do partido	Orientação ideológica
	Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa	Centro-direita liberal
	Partido Popular Europeu	Direita conversadora
	Partido Socialista Europeu	Centro-esquerda, sociais-democratas
	Partido Democrata Europeu	Centro-direita liberal
	Aliança Europa Livre	Direita, eurocéticos
	Partido Verde Europeu	Centro-esquerda, ambientalista.
	Partido da Esquerda Europeia	Esquerda
	Conservadores e Reformistas da Europa	Direita conversadora
	Movimento Político Cristão Europeu	Direita conversadora
	Partido Identidade e Democracia	Direita, eurocéticos nacionalistas

Fonte: Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias, 2021. Elaborado pelo autor.

De acordo com o regimento vigente, as condições mínimas para a fundação de um partido político a nível europeu são:

- estar organizado em pelo menos um quarto dos Estados membros, por membros do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais ou dos

parlamentos ou assembleias regionais, ou ter obtido, pelo menos em um quarto dos Estados membros, um mínimo de 3% dos votos expressos em cada um desses Estados membros nas últimas eleições para o Parlamento Europeu;

- ter personalidade jurídica no Estado membro onde se encontra sediado;
- em seu programa e manifesto político declarar a aceitação dos princípios em que se funda a União Europeia, ou seja, os princípios da liberdade, da democracia, do respeito dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e do Estado de direito;
- ter participado das eleições para o Parlamento Europeu ou ter manifestado a intenção de o fazer caso sua organização se dê dentro do período de vigência da legislatura;
- não ter fins lucrativos (REGULAMENTO EU-EURATOM 1141/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2014).

A formatação dos partidos políticos europeus dá-se de forma muito similar à dos partidos políticos nacionais, por aproximação ideológica e forma de atuação política e social. A sua importância e necessidade estão bem descritas no Tratado de Lisboa, que os versa como importante fator de integração da União Europeia, contribuindo para a criação de uma consciência europeia e expressão da vontade política dos seus cidadãos.

Desde as eleições de 2014 para o Parlamento Europeu os partidos passaram a ter um protagonismo maior, devido a entrada em vigor da regra que estabeleceu que o partido que se sagrar vencedor terá o direito de indicar ao Conselho o candidato a presidente da Comissão. Nessa nova realidade política, para além da possibilidade de formar maioria e eleger o presidente do Parlamento, os partidos passaram a ter o virtual poder de eleger um dos seus como presidente da Comissão.

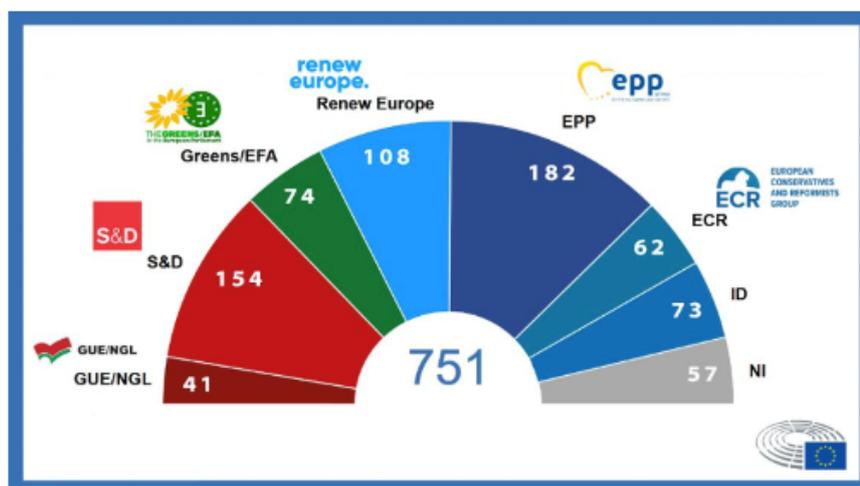
Ao passo que os Partidos Europeus são organizações de caráter de longa duração, fazendo parte da sociedade e participam das eleições, os Grupos Políticos são instituídos depois da realização destas de acordo com os resultados obtidos, se organizando a partir do início da legislatura em formações que devem ter mínimo 23 deputados eleitos em pelo menos um quarto dos Estados membros. Um deputado europeu só pode fazer parte de um grupo

político, não há, contudo, a obrigatoriedade de se filiar, podendo permanecer na condição de parlamentar “não inscrito” ou independente (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Relativamente à estrutura burocrática dos grupos políticos, a partir do acerto político para sua criação, devem declarar a constituição ao Presidente do Parlamento, passando a partir de então a ter o direito a uma secretaria no organograma da casa, bem como dotação orçamentária. Os deputados relacionados como não-inscritos igualmente recebem os mesmos benefícios como se fossem um grupo.

A disposição dos grupos políticos dentro do plenário se dá em acordo com o Presidente, mas historicamente perfilam-se da esquerda para a direita de acordo com a tendência ideológica respectiva. A Figura 11 demonstra a atual divisão dos deputados por grupo político e a sua localização dentro do hemiciclo. No decurso dos debates e votações, embora não haja a obrigatoriedade de o deputado seguir a orientação do grupo ao qual pertença, raramente observa-se votos em oposição ao indicado.

Figura 11 – Grupos Políticos do Parlamento Europeu em 2020



Fonte: PARLAMENTO EUROPEU, 2020.

A divisão do parlamento em Grupos existe desde sua criação. Tal qual a história do PE ocorreram muitas mudanças no decurso da sua história. Das três famílias políticas iniciais (Democratas-Cristãos; Socialistas; Liberais e Democratas), o Parlamento chegou a contar com 10 grupos políticos na terceira legislatura (GRIGORAS, 2011). Atualmente, de acordo com o Parlamento Europeu (2021), há sete grupos inscritos, conforme consta na Figura anterior:

1. Grupo do Partido Popular Europeu – Democratas Cristãos
2. Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu
3. Grupo Renovar a Europa
4. Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia
5. Grupo Identidade e Democracia
6. Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus
7. Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/ /Esquerda Nórdica Verde

Desde o início da escolha dos deputados europeus por voto direto, a predominância tem sido dos atuais Grupo do Partido Popular Europeu e da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu e seus predecessores (já que ambos passaram por alterações de nomenclatura ao longo da história). São os Grupos formados principalmente pelos tradicionais partidos de direita conservadora e centro esquerda moderada, que no pós II Guerra Mundial foram os principais partidos a governarem os países europeus. Nas eleições de 2019 despontou como uma terceira força, a rivalizar com as duas tradicionais formações, o grupo Renovar a Europa, integrado por forças da centro-direita liberal, liderado pelo atual presidente francês Emanuel Macron.

Como a eleição para a presidência do Parlamento é por maioria absoluta, esses dois grupos na maioria das vezes tiveram a possibilidade de eleger um de seus membros, de acordo com quem possuía a maioria naquela legislatura, muito embora devido às alianças necessárias para se chegar à maioria na votação nem sempre isso tenha ocorrido (SILVEIRA, 2015).

Desde as eleições ao Parlamento Europeu de 2014 o processo eleitoral se tornou mais acirrado e com um componente extra, uma vez que o Grupo que formar maioria após as eleições terá a possibilidade de eleger o presidente da Comissão Europeia. Conforme detalhado posteriormente, a eleição do presidente da Comissão pelos parlamentares não é competência direta do PE, uma vez que a indicação deve formalmente partir do Conselho e cabe ao Parlamento Europeu eleger ou rejeitar o nome apresentado. Contudo, há um

compromisso político para que o Conselho acolha o nome indicado pelo Grupo Político de maior expressão.

Muito embora a conformação de grupos políticos transnacionais confira contornos marcadamente supranacionais ao PE, o seu significado não parece ser bem compreendido pelo cidadão comum europeu. Em primeiro lugar, pela falta de conteúdo político dos debates que são levados a cabo pelos deputados e em segundo, pela existência de certo consenso, entre os partidos, quanto aos temas da integração, exceção aos partidos eurocéticos, que nunca representaram uma base quantitativa relevante no hemisfério europeu (DRUMMOND, 2010).

Ao passo que inicialmente as eleições para o Parlamento Europeu atraíram a atenção das populações dos Estados membros, aferindo 61,99% de participação, desde então até as eleições de 2014 o número foi decrescendo rapidamente (42,61% neste ano), tendo, somente nas eleições de 2019 tornado a crescer (50,66%), número este muito similar ao das eleições de 1999 (49,51%). A Tabela 20 demonstra a participação em cada um dos pleitos realizados.

Tabela 20 – Percentual de participação das eleições europeias por ano

Ano	Participação
1979	61,99
1984	58,98
1989	58,41
1994	56,67
1999	49,51
2004	45,47
2009	42,97
2014	42,61
2019	50,66

Fonte: PARLAMENTO EUROPEU, 2021, elaborado pelo autor.

Outra informação digna de registro, é o cruzamento da participação nas eleições europeias com as eleições nacionais que a antecedem. Em 1979 enquanto nas eleições europeias se registrou 61,99% de participação, a média nas eleições nacionais anteriores foi de 83,84%. Em 1984 aferiu-se 58,98% nas europeias e 78,09% na média das eleições nacionais anteriores. Prosseguindo o declínio, em 1989, para 58,41% nas europeias para

média de 77,11% nas nacionais, e, 56,67% nas europeias de 1994 contra uma média de 76,23% nas eleições nacionais (DRUMMOND, 2010).

Não é o objetivo deste trabalho realizar análise mais apurada das causas dessa variação da participação eleitoral, que certamente são muitas e complexas, contudo, nota-se claramente que a partir do momento em que o PE passou a efetivamente eleger os membros da Comissão (2014), houve uma estabilização da participação eleitoral – os números de 2009 e 2014 são praticamente idênticos, e, voltou a crescer em 2019 pela primeira vez desde o início das eleições diretas.

3.2.3 A organização burocrática do Parlamento Europeu

A organização interna do Parlamento Europeu é muito similar ao de um parlamento nacional. Para comandar a estrutura política e administrativa, ao início de um novo mandato legislativo são eleitos para compor a Mesa o presidente, 14 vice-presidentes e 5 questores cujo mandato é de meia legislatura, ou seja, dois anos e meio.

O quotidiano do PE, tanto nos seus elementos político como no administrativo, está embasado em seu Regimento Interno. O Regimento sofreu diversas alterações no decorrer do tempo, a última consolidação deu-se após a adoção do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2007 com vigência em 2009), que em seu artigo 232 incumbiu ao Parlamento Europeu que adotasse um Regimento Interno em acordo com os Tratados válidos sobre o funcionamento da União Europeia.

De acordo com o Regimento Interno do PE (2021) o presidente do Parlamento é eleito pelos seus pares no início da legislatura numa sessão a cargo do presidente cessante ou, na falta deste, um dos vice-presidentes cessantes, determinado segundo a ordem de precedência, ou, na falta dos vice-presidentes cessantes, o deputado em funções há mais tempo. Os candidatos deverão ser propostos por um grupo político institucionalizado ou subscritos por no mínimo 32 deputados. A eleição processa-se por escrutínio secreto. É eleito presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos expressos. Se, após três voltas de escrutínio, nenhum dos candidatos tiver obtido a maioria absoluta dos votos expressos, só

podem candidatar-se à quarta volta, os dois candidatos que tiverem obtido o maior número de votos na terceira volta. Em caso de empate, é eleito o candidato mais idoso.

Na eleição do presidente, dos vice-presidentes e dos questores, deve ser tida em consideração a necessidade de assegurar, de forma global, uma representação equitativa das tendências políticas representadas no PE, o equilíbrio entre os gêneros e o equilíbrio geográfico. A Mesa tem a responsabilidade de gerir todo o funcionamento do Parlamento, desde as atividades parlamentares propriamente ditas, como projeto de orçamento, proposição de diretivas e acompanhamento das atividades das demais instâncias europeias como também o cotidiano administrativo: gestão de pessoas, orçamento interno e realização das sessões plenárias.

Anualmente o PE deve realizar 12 sessões plenárias em Estrasburgo (uma semana por mês) e outras 6 adicionais em Bruxelas. A Mesa pode, se julgar necessário e conveniente, convocar a realização de mais sessões extraordinárias. Ao presidente cabe a função de dirigir as atividades e órgãos do PE, dentre elas, comandar as sessões e representar no exterior a instituição. Aos vice-presidentes é designado o apoio às atividades do presidente e a representação do mesmo, quando da sua ausência. Os Questores possuem o papel de consultores da Mesa e são responsáveis pelos assuntos administrativos e financeiros (GRIGORAS, 2011; SILVEIRA, 2015).

O calendário de trabalho do Parlamento Europeu é fixado anualmente, através de votação do plenário e as semanas são divididas em cores de acordo com o seu objetivo:

- Azul - grupos políticos: durante as semanas azuis, os eurodeputados reúnem-se nos seus grupos políticos para analisar a legislação que será debatida em sessão plenária;
- Rosa - reuniões de comissões: durante as semanas cor-de-rosa os eurodeputados participam nas reuniões das comissões parlamentares, que são abertas ao público e são transmitidas por televisão e internet;
- Vermelho - sessões plenárias: realizadas em Estrasburgo e Bruxelas;
- Turquesa - trabalho fora do Parlamento Europeu: nas semanas turquesa os eurodeputados trabalham fora do Parlamento Europeu. Podem ficar pelos seus círculos eleitorais ou participar em reuniões entre as delegações do

Parlamento (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Para além da Mesa, já descrita, os demais órgãos de gestão do PE são a Conferencia dos Presidentes, a Conferencia dos Presidentes das Comissões, a Conferencia dos Presidentes das Delegações e o Colégio dos Questores.

As Comissões Permanentes são atualmente em número de 20⁷¹ e as Temporárias são variáveis, conforme a própria nomenclatura explícita. A composição das Comissões é reflexo da distribuição do número de parlamentares nos grupos políticos, sendo formada com no mínimo 24 e no máximo 76 deputados. Todas as Comissões elegem um Presidente, que será o dirigente desse órgão. O Parlamento Europeu pode criar subcomissões e comissões temporárias destinadas a abordar problemas específicos, ou comissões de inquérito no âmbito das suas competências de controlo, destinadas a analisar eventuais irregularidades (PARLAMENTO EUROPEU, 2021; SILVEIRA, 2019).

A constituição de uma Comissão temporária pode tanto ser para tratar de uma temática específica, como por exemplo o combate a pandemia do Covid-19, como de função investigatória, quando é então denominada Comissão Temporária de Inquérito, tendo como objetivo examinar as alegações de infração ou má administração no âmbito do bloco.

As Delegações são atualmente em número de 44 (fevereiro de 2021) e podem ser criadas ou extintas a qualquer tempo. São compostas de 12 a 70 deputados e tal qual as Comissões elegem entre seus pares um Presidente para gerir as atividades do órgão. As delegações do Parlamento Europeu mantêm relações e trocas de informações com os diferentes parlamentos de países terceiros e outras instituições de caráter multiestatal. (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Dentre as atribuições da Mesa, está a nomeação do Secretário Geral do Parlamento Europeu, que é a estrutura administrativa responsável por viabilizar e auxiliar o

⁷¹ Assuntos Externos; Desenvolvimento; Comércio Internacional; Orçamentos; Controlo Orçamental; Assuntos Económicos e Monetários; Emprego e Assuntos Sociais; Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar; Indústria, Investigação e Energia; Mercado Interno e Proteção dos Consumidores; Transportes e Turismo; Desenvolvimento Regional; Agricultura e Desenvolvimento Rural; Pescas; Cultura e Educação; Assuntos Jurídicos; Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos; Assuntos Constitucionais; Direitos das Mulheres e Igualdade dos Géneros; Petições (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

desenvolvimento dos trabalhos de todos os órgãos aqui descritos. A estrutura física do Secretariado Geral está instalada em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo e conta com aproximadamente 5.600 funcionários (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

De acordo com o Regimento Interno do PE (2021) as funções estão assim distribuídas: a Direção Geral dos Serviços da Presidência é responsável pela organização e pelo acompanhamento das sessões plenárias. A Direção Geral das Políticas Internas organiza o trabalho das comissões do Parlamento. A Direção Geral das Políticas Externas assegura a organização do trabalho das comissões e das delegações parlamentares do Parlamento Europeu no domínio da política externa. A Direção Geral da Comunicação atua na divulgação das informações junto dos cidadãos, junto às mídias e formadores de opinião. A Direção Geral do Pessoal é a responsável pela gestão de pessoas. A Direção Geral das Infraestruturas e da Logística contribui para a boa gestão das infraestruturas e da logística dos diferentes locais de trabalho do Parlamento Europeu. A Direção Geral da Tradução prepara os documentos do Parlamento Europeu em todas as línguas oficiais da União Europeia. A Direção Geral da Interpretação e das Conferências contribui para dar resposta às exigências do multilinguismo controlado do Parlamento Europeu. A Direção Geral das Finanças prepara, supervisiona a execução, controla e encerra o exercício da instituição. Por último, a Direção Geral da Inovação e do Apoio Tecnológico é responsável pelas tecnologias de informação e comunicação.

A estrutura física do PE conta, para além das sedes em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo, com unidades de apoio em todas as capitais dos Estados membros, chamadas de Gabinetes de Informação e cuja função é aproximar o PE dos cidadãos diretamente em seu país. Para além das estruturas físicas, o sítio na Internet www.europarl.europa.eu possui todos os tipos de serviços e informações relacionados ao PE e, existe ainda a EuroparlTV, que é o canal televisivo na web do Parlamento, onde é possível acompanhar tudo que ocorre no legislativo europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2021; SILVEIRA, 2019).

3.2.4 Poderes e atribuições do Parlamento Europeu

Os poderes do Parlamento Europeu evoluíram lenta, mas consistentemente ao longo dos anos, conforme brevemente mencionado na análise histórica de sua formação. Enquanto as primeiras funções da Assembleia Comum eram apenas consultivas, sem o verdadeiro poder de legislar sobre matérias relacionadas às comunidades europeias então existentes, os Tratados seguintes, em especial o atual Tratado de Lisboa, elevou o PE à uma semi-paridade com o Conselho em matéria legislativa, para além do poder político de controle e escolha dos membros da Comissão.

Note-se que referente à atuação das instituições no seio de um processo de integração regional, um parlamento tende a desempenhar funções essenciais, como a de conduzir ou integrar o processo de produção legislativa, a de exercer a representação política regional, a de exercer o controle político das instituições comuns, a de zelar pelos interesses comuns, impondo sanções, se necessárias, aos Estados membros, e a de servir como *locus* próprio para a discussão e implementação de ações e políticas comuns (NUNES JÚNIOR, 2010). Acrescente-se que na medida em que as comunidades europeias foram se expandindo em tamanho e aprofundando os elementos de integração, igualmente o PE passou a contar com mais poderes, principalmente a partir da eleição direta dos deputados pelos cidadãos e após o Ato Único Europeu. Percebe-se, portanto, que há um paralelo entre a evolução dos órgãos executivos do bloco para com seu corpo legislativo, ainda que tal evolução não seja perfeitamente simétrica.

Os atuais poderes do Parlamento Europeu remetem ao Tratado de Lisboa⁷², adotado

⁷² O estabelecimento do PE como co-legislador, após o Tratado de Lisboa, veio lhe atribuir certa natureza federal à União Europeia, pois vincula a aprovação de um ato normativo aos dois representantes da dupla legitimidade da União: os cidadãos e os Estados. O gradual reforço no seu poder de legislar estaria criando um Parlamento Europeu formado por princípios federalistas com características unipolares, semelhantes às do modelo federativo da Alemanha. No modelo de federalismo unipolar, compacto ou cooperativo, as principais instituições legislativas federais colaboram entre si e regulamentam assuntos tanto de ordem federal quanto local (estadual ou territorial), desde que incluídos no âmbito de sua competência, e funcionam com um duplo sistema de representação: popular e territorial. O poder legislativo de uma federação cooperativa, assim, pode ser composto por um órgão com representantes do povo eleitos por voto universal e direto, e também por outro órgão com representantes indicados pelos Estados membros ou pelas entidades que compõem a federação (MUNERATTI, 2013, p. 98-99).

após o fracasso na tentativa de se estabelecer a Constituição Europeia, e que consolidou uma série de tratados anteriores, por vezes reiterando poderes já existentes e em outros artigos atribuindo novas funções (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

O Tratado de Lisboa, entre outras inovações, reforçou a natureza democrático liberal da União Europeia. Diferentemente do Parlamento Europeu, onde legitimamente se encontram representados os partidos políticos europeus, a Comissão sempre teve uma característica suprapartidária e tecnocrata. Ao contrário do Conselho, na Comissão os interesses nacionais e as diferenças de poder entre Estados não necessariamente determinam o processo de tomada de decisão. O Tratado de Lisboa, não só manteve o lugar central do método comunitário, como de certo modo o criou um “método da União”, com a elevação do protagonismo do PE. Com o Tratado de Lisboa, o método comunitário tornou-se no processo ordinário de tomada de decisão, com exceção da PESC (BARROSO, 2010). Fruto desse novo arranjo institucional, o Parlamento Europeu passou também a influenciar diretamente, a partir de 2014, na eleição do presidente da Comissão e demais membros. Como consequência secundária de tal atribuição, a Comissão passou a deter certo grau de legitimidade democrática, dada sua escolha refletir os resultados das eleições europeias.

O contexto político da UE que levou ao estabelecimento do Tratado de Lisboa girava em torno do fracasso da adoção da Constituição Europeia, conforme já mencionado. Destarte o uso de denominações distintas – tratado e constituição, ambos os documentos firmados em Lisboa em 2007 (Tratado da União Europeia e Tratado de Funcionamento da União Europeia) pouco divergiam do que era inicialmente previsto através da Constituição Europeia. A opção por dois tratados ocasiona por vezes a necessidade de análises mais detalhadas sobre seus escritos, principalmente em situações de possível contradição relativa ao mesmo tema, já que, não há relação de hierarquia de um sobre o outro, sendo documentos complementares e de igual valor e peso (SILVEIRA, 2015).

De acordo com Duarte (2010) a natureza funcional de cada um dos tratados é passível de diferenciação geral: enquanto o Tratado da UE institui as bases da União (objetivos, valores, princípios gerais, disposições de âmbito geral sobre as instituições e as cooperações reforçadas, disposições finais), o Tratado sobre o Funcionamento da UE, especifica e desenvolve o regimento jurídico aplicável às diversas vertentes da existência concreta da

União Europeia como entidade jurídica habilitada para decidir. Em termos práticos, os mais de 400 artigos do Tratado de Lisboa, somados às dezenas de protocolos e declarações, acabaram por estabelecer um conjunto de documentos mais extenso que a própria proposta da Constituição Europeia.

Os poderes e atribuições do Parlamento Europeu, e das demais instituições europeias, previstos na Constituição Europeia foram quase que plenamente contemplados no Tratado de Lisboa, apenas despidos de suas características constitucionalistas, na figura das nomenclaturas leis, ministro, constituição etc. O Tratado de Lisboa estabeleceu então o novo regime jurídico institucional da União Europeia, partindo do próprio estabelecimento da “União” como sucessora da “Comunidade”, que deixou de existir a partir de dezembro de 2009⁷³.

Como fruto da reforma estabelecida através do Tratado de Lisboa, saíram fortalecidos principalmente o Conselho e o Parlamento Europeu, sendo este último objeto de análise mais detalhada das suas variantes legislativa, orçamentária, e de controlo político.

Em termo gerais, verifica-se que o Tratado de Lisboa perfaz reformulação do quadro institucional. Na sua generalidade é mais conservador no que toca à existência das instituições e mais inovador no que se refere à relação interinstitucional. Com efeito, ao elenco originário de instituições e órgãos nenhum é acrescentado ou eliminado. Em contrapartida, o equilíbrio de poderes no seio do tradicional triângulo institucional de decisão, composto pelo Conselho, Comissão e Parlamento Europeu é profundamente afetado, em resultado de três aspectos de particular significado: 1) a autonomização do Conselho e a nova modalidade de presidência eletiva e permanente; 2) a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; 3) a elevação do PE à um patamar efetivamente decisório (DUARTE, 2010).

⁷³ A CECA já havia sido extinta a partir do Tratado de Paris, em 2002. A CEEA permanece existente em acordo com o Protocolo 2 anexo ao Tratado de Lisboa.

3.2.4.1 Poderes Legislativos do Parlamento Europeu

Por meio do Tratado de Lisboa aumenta-se consideravelmente as competências do Parlamento Europeu, colocando-o num plano de igualdade no processo legislativo em relação ao Conselho. A parlamentarização da vida política da União constituiu uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa. O Parlamento passou a estar no centro da arquitetura institucional da União (BARROSO, 2010). Os poderes essenciais do Parlamento Europeu pós Tratado de Lisboa reservam às funções legislativas um papel ativo na redação de atos ordinários, tendo sido atribuições previstas no Artigo 14º do Tratado da União Europeia (2007): “O Parlamento exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental.”

Ocorreu ainda o alargamento do campo de aplicação do procedimento de co-decisão, agora denominado “processo legislativo ordinário” pelo Tratado de Lisboa, sendo que o PE adquire um verdadeiro poder legislativo (ao mesmo nível que o Conselho) relativamente a determinados domínios políticos como, por exemplo, em matérias sobre a imigração legal, a cooperação judiciária penal (Eurojust), a cooperação policial (Europol), a política comercial e agrícola (ÁLVARES, 2009). Para além do reforço dos seus poderes no procedimento orçamental, o Parlamento Europeu passa ainda a exercer competência deliberativa sobre matérias tão importantes como a aprovação de alterações aos Tratados pelo processo simplificado, aprovação do acordo de retirada de um Estado membro – que seria colocado em prática entre 2016 e 2020 com o Brexit, a aprovação do exercício de poderes novos pela UE, e, a aprovação de acordos internacionais (DUARTE, 2010).

A nova conjuntura de paridade entre o Parlamento e o Conselho em praticamente todas as temáticas europeias, elevou como nunca antes o protagonismo dos deputados europeus. Os Presidentes do Parlamento e do Conselho passaram, desde o Tratado de Lisboa, a assinar conjuntamente os atos para que estes ganhassem força executória.

Realizando análise dos poderes e atribuições, o trabalho legislativo do Parlamento ficou dividido genericamente entre processos ordinários e processos especiais. Através dos processos ordinários que se adotam os atos jurídicos da União Europeia. Além das áreas onde o Parlamento já dispunha dos poderes de co-decisão, após o Tratado de Lisboa foi estendida a

mais algumas dezenas de bases jurídicas, abrangendo setores como ambiente, transporte, livre circulação de mercadorias e pessoas, agricultura, pesca, turismo, juventude e desporto (estas últimas antes eram de exclusividade do Conselho) totalizando mais de 80 temas sob sua subordinação em estrita igualdade com o Conselho. Na prática, executando-se as questões que envolvem a Política Externa e de Segurança Comum - PESC, o PE tem a possibilidade de intervir em praticamente todos os demais assuntos relacionados à União Europeia (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

O processo legislativo ordinário é o procedimento que concentra a maior parte do trabalho legislativo do PE, porém sempre observada a posição dos Parlamentos Nacionais no que diz respeito aos princípios da subsidiariedade⁷⁴ e da proporcionalidade.

O processo legislativo tem sua origem quando a Comissão, por iniciativa própria ou provocada por outrem – Conselho, PE, BCE, Estados membros ou por iniciativa da cidadania, frequentemente após consultas públicas que apresenta uma proposta. A proposta definitiva é

⁷⁴O princípio da subsidiariedade prevê a concessão de um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, face a uma instância hierarquicamente superior. Aplicado ao contexto da União Europeia, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências não exclusivas da União. Exclui a intervenção da União quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados membros a nível central, regional ou local e confere legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados membros de modo satisfatório. De acordo com o Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia sobre o papel dos parlamentos nacionais e o Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexados ao Tratado da União Europeia, os parlamentos nacionais dispõem de oito semanas para emitir um parecer fundamentado se considerarem que projeto de ato legislativo não cumpre o princípio da subsidiariedade. Cada Parlamento nacional dispõe de dois votos. Se pelo menos um terço dos Parlamentos nacionais for de opinião de que o projeto de ato legislativo não observa o princípio da subsidiariedade, o mesmo deve ser reanalisado ("cartão amarelo"). Este limiar é de um quarto quando se trate de um projeto de ato legislativo apresentado com base no artigo 76.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (cooperação judiciária em matéria penal e da cooperação policial). Após a nova análise "cartão amarelo", a instituição autora do projeto (geralmente, a Comissão) pode decidir mantê-lo, alterá-lo ou retirá-lo. Além disso, no quadro do processo legislativo ordinário, se uma maioria simples dos Parlamentos nacionais considerar que o projeto de proposta legislativa não respeita o princípio da subsidiariedade, o projeto deve ser reanalisado pela Comissão ("cartão laranja"). Depois dessa reanálise, a Comissão pode decidir manter a proposta, alterá-la ou retirá-la. Se a Comissão optar por manter a proposta, deve justificar a sua posição. O Parlamento Europeu e o Conselho devem então ponderar, antes de concluir a primeira leitura, a compatibilidade da proposta com o princípio da subsidiariedade. Se o Parlamento, por maioria simples dos votos expressos, ou o Conselho, por maioria de 55 % dos membros, considerarem que a proposta não é compatível com o princípio da subsidiariedade, a proposta não continuará a ser analisada (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

então transmitida simultaneamente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos parlamentos nacionais e, em alguns casos, ao Comitê das Regiões e ao Comitê Econômico e Social, iniciando assim o processo de análise:

1. “Primeira leitura no PE: o presidente do PE remete a proposta para uma comissão parlamentar, que designa um relator, o qual é responsável pela elaboração de um projeto de relatório que contém as eventuais alterações ao texto proposto. A comissão procede à votação deste relatório e seguidamente, o PE procede à apreciação e à votação da proposta legislativa em plenário, com base no relatório da comissão e das alterações. O texto daí resultante é a posição do Parlamento. A posição do Parlamento em primeira leitura é transmitida ao Conselho;
2. Primeira Leitura no Conselho: embora os trabalhos preparatórios no Conselho decorram paralelamente à primeira leitura do Parlamento, formalmente o Conselho só pode efetuar a sua primeira leitura com base na posição do PE. O Conselho pode: (1) aceitar a posição do PE, caso em que o ato legislativo é adotado; ou 2) adotar alterações à posição do PE, daí resultando a posição do Conselho em primeira leitura, que é transmitida ao Parlamento para uma segunda leitura;
3. Segunda leitura no PE: este dispõe então de três meses para examinar a posição do Conselho. A posição do Conselho é enviada em primeiro lugar à comissão competente, que elabora uma recomendação para a segunda leitura do Parlamento. O plenário vota a recomendação, que pode incluir alterações, ainda que limitadas. A segunda leitura pode ter quatro desfechos possíveis: (1) O Parlamento aprova a posição do Conselho e o ato é adotado; (2) O Parlamento não toma qualquer decisão dentro do prazo estabelecido, caso em que o ato é adotado na versão alterada pelo Conselho em primeira leitura; (3) O Parlamento rejeita a posição do Conselho em primeira leitura, caso em que o ato não é adotado e o processo é encerrado; (4) O Parlamento propõe alterações à posição do Conselho em primeira leitura e transmite a sua posição ao Conselho para uma segunda leitura.

4. Segunda leitura no Conselho: este dispõe de três meses para examinar a posição do PE em segunda leitura. É, além disso, informado sobre a posição da Comissão Europeia em relação as alterações do PE em segunda leitura. O Conselho: 1) aprova todas as alterações do Parlamento, ou seja, o ato é adotado, ou 2) não aprova todas as alterações. Neste caso, o Presidente do Conselho, de comum acordo com o Presidente do Parlamento Europeu, convoca uma reunião do Comitê de Conciliação;
5. Comitê de Conciliação: no prazo de seis semanas os Presidentes do Conselho e do PE convocam o Comitê de Conciliação, o qual é composto por igual número de deputados e representantes do Conselho e devem decidir sobre um texto comum, com base nas posições do Parlamento e Conselho em segunda leitura. Se o Comitê de Conciliação 1) não aprovar um texto comum, o ato legislativo não é adotado e o processo é encerrado. Se o Comitê 2) aprovar um projeto comum, o mesmo é transmitido ao Parlamento Europeu e ao Conselho para terceira leitura;
6. Terceira leitura no PE e no Conselho: O projeto comum é transmitido simultaneamente ao Parlamento e ao Conselho para aprovação. Dispõem de seis semanas para decidir e não podem modificar o texto. No Parlamento, a votação do projeto comum é precedida de um debate em plenário. Se o Parlamento e o Conselho aprovarem o projeto comum, a proposta legislativa é adotada. Se uma ou ambas as instituições o rejeitarem, ou se não se pronunciarem em tempo oportuno, a legislação não é adotada e o processo é encerrado” (PARLAMENTO EUROPEU, Processo legislativo ordinário, 2021).

Em termo gerais, a iniciativa de novos ornamentos jurídicos via processo legislativo ordinário parte da Comissão e é objeto de análise do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu. O Parlamento Europeu delibera por maioria, e, o Conselho Europeu a partir do Tratado de Lisboa teve ampliada as situações em que também pode deliberar por maioria qualificada, restando a necessidade de unanimidade apenas para as questões que efetivamente

atinjam a soberania dos Estados membros. Os regulamentos designados pelo processo legislativo ordinário consistem na adoção de um “regulamento”, “diretiva” ou “decisão”.

Os processos legislativos especiais, por seu turno, são todos aqueles que diferem do processo ordinário. São divididos em processo de consulta, aprovação, iniciativa e outros procedimentos legislativos⁷⁵. Estes, geralmente, devem ser aprovados por unanimidade ou maioria qualificada no Conselho com aprovação ou consulta prévia do Parlamento Europeu, no entanto, os parlamentares não podem realizar alterações, apenas aprovar, rejeitar a matéria ou sugerir sua alteração ao Conselho, podem, inversamente, também se tratar de decisões tomadas unilateralmente pelo Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu apenas em duas situações está autorizado a deliberar autonomamente em processo legislativo especial: 1) definição por meio de regulamentos do estatuto e condições gerais de exercício das funções pelos seus membros; 2) definição por meio de regulamentos do estatuto e condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu. Por seu lado, o Conselho pode recorrer ao processo legislativo especial em cerca de uma trintena de bases jurídicas, situação que se compreende à luz da condição originária do Conselho como único decisor e, sobretudo, pela natureza das matérias reguladas exigir uma decisão de base intergovernamental (DUARTE, 2010). De acordo com Silveira (2015) o processo legislativo especial tornou por se configurar em uma espécie de reserva legal de poderes da qual o Conselho preferiu não estender ao Parlamento Europeu, guardando a si o direito de legislar sobre tais temas, principalmente os que requerem a unanimidade de decisão por todos os Estados membros e que por isso mesmo são os temas mais sensíveis, normalmente relacionados à soberania nacional, relações internacionais e política externa, motivos pelos quais o fator intergovernamental se sobrepõe à supranacionalidade expressa pelo PE.

A eleição do Provedor de Justiça Europeu decorre após o início do período legislativo e o mandato coincide com o dos parlamentares. O próprio PE solicita as candidaturas, que devem ter o apoio de um mínimo de quarenta deputados, representadas as nacionalidades de

⁷⁵ Divididos em: Parecer nos termos do artigo 140.º do TFUE (União Monetária); Procedimentos relativos ao diálogo social; Procedimentos relativos à apreciação de acordos voluntários; Codificação; Medidas de execução e disposições delegadas (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

pelo menos dois Estados membros. Ouvidos pela comissão competente, os candidatos são submetidos ao voto do plenário, que decide por escrutínio secreto. Nesta matéria, o Parlamento desfruta de plena autonomia para decidir, podendo, inclusive, solicitar ao Tribunal de Justiça a destituição do titular do cargo, por iniciativa de um décimo dos membros que o compõem, caso o Provedor de Justiça deixe de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções, ou tenha cometido falta grave (DRUMMOND, 2010).

De acordo com Muneratti (2013), o Provedor de Justiça Europeu tem como função receber queixas a respeito de casos de má administração ou atuação das instituições, órgãos ou organismo da União, exceto nos casos de competência do Tribunal de Justiça. A função do Provedor de Justiça assemelha-se à de um *ombudsman* da União Europeia e, em inglês, é chamado de *European Ombudsman*. O ocupante do cargo possui total independência no exercício de suas funções, não pode receber instruções de qualquer natureza, nem exercer qualquer outra atividade profissional, remunerada ou não.

No processo de consulta, o Parlamento meramente emite a sua opinião sobre o tema, antes da adoção pelo Conselho de uma proposta oriunda do próprio ou da Comissão. Este processo passou a aplicar-se a um número limitado de domínios legislativos, como as isenções no âmbito do mercado interno e o direito da concorrência. A consulta do Parlamento também é necessária, como processo não legislativo, quando esteja em causa a adoção de acordos internacionais no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). O Conselho não está juridicamente obrigado a ter em conta o parecer do Parlamento, mas em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não deve tomar uma decisão sem primeiro o obter (GRIGORAS, 2011; PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Em certas temáticas, como alterações de Tratados, é obrigatória a Consulta ao Parlamento, já em outras é facultativa, porém, tem sido prática Comissão e Conselho solicitarem a opinião do Parlamento mesmo em situações sem a obrigatoriedade. Entre as situações em que tem ocorrido a consulta ao Parlamento registra-se atos ligados a PESC e questões financeiras e monetárias a cargo do Banco Central Europeu.

No procedimento de Aprovação o PE tem maior poder, sendo-lhe permitido realizar uma espécie de veto indireto, já que caso o parecer do Parlamento seja contrário o processo é

suspenso. O PE não pode alterar a proposta, mas pode rejeitá-la na integralidade, sendo esta rejeição vinculativa. As áreas onde é utilizada a Aprovação são, por exemplo, os acordos internacionais realizados pela União Europeia e a análise de novos Estados que solicitem a adesão ao bloco.

O Parecer nos termos do artigo 140.º do TFUE (União Monetária) se relaciona à análise de Estados membros que solicitam sua adesão à Zona do Euro. A Comissão e o Banco Central Europeu apresentam relatórios ao Conselho, que os envia ao PE para elaboração de Parecer, que não podem ser alterados.

Para além das adesões à Zona do Euro, o Parecer é também aplicado nos procedimentos relativos ao diálogo social, quando o PE é chamado a se manifestar sobre a adoção de acordos e cooperação com instituições parceiras sociais do bloco. Os procedimentos relativos à apreciação de acordos voluntários são utilizados quando a Comissão intenta recorrer a acordos voluntários em alternativa a medidas legislativas. Dessa forma a comissão parlamentar competente poderá apresentar uma proposta de resolução recomendando a aprovação ou a rejeição da proposta da Comissão e esclarecendo em que condições (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Na prática, a intervenção do PE é bastante limitada no Parecer, uma vez que não lhe é dado propor emendas às proposições a ele submetidas, podendo apenas vetá-las. Dessa forma, eventual negativa por parte do PE lhe trará o ônus de justificação por tal decisão.

A Codificação é um procedimento meramente burocrático, que tem por objetivo revogar atos que são objeto da codificação, substituindo-os por um ato único. A versão consolidada do ato inclui todas as modificações introduzidas após a sua primeira entrada em vigor e não comporta qualquer modificação da substância do ato em causa. O Parlamento toma uma decisão através duma única votação, sem alterações nem debate. As Medidas de execução e disposições delegadas são atos infra legais, destinados a adotar medidas de execução para a legislação já em vigor por parte da Comissão, devendo o PE manifestar sua concordância em relação ao procedimento (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

3.2.4.2 Poder orçamental

Além dos poderes legislativos anteriormente tratados, o poder de legislar sobre o orçamento da União Europeia conferido ao PE é de extrema importância para o protagonismo político dos eurodeputados atualmente. Considerando que uma parcela significativa dos recursos financeiros da União Europeia é oriunda diretamente dos seus cidadãos (quando compram um produto ou serviço e conseqüentemente pagam IVA, por exemplo), é coerente para com o processo de decisões colegiadas da UE que única instância que é eleita diretamente pelos cidadãos tenha poder sobre a destinação que será dada a tais recursos.

Os poderes orçamentais do Parlamento Europeu foram introduzidos inicialmente através do Tratado de Luxemburgo e foram ampliados desde então. A atribuição dos poderes orçamentais ao Parlamento deu-se em virtude da mudança na origem dos recursos do bloco, que deixaram de ser totalmente oriundos de contribuições dos Estados membros (quando então havia fiscalização dos parlamentos nacionais) para a introdução de recursos próprios via tributação comunitária.

No atual regramento, União Europeia é financiada por três fontes básicas: contribuições dos Estados membros (proporcionalmente atrelado a riqueza produzida pelo país), parcela do IVA (Imposto sobre Valor Agregado) cobrado sobre bens e serviços em todo o bloco, e, por direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas da UE produtos de origem extracomunitária (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

O processo de análise do orçamento pelo Parlamento é um processo legislativo especial e dos mais complexos no ordenamento da EU, requerendo ampla negociação política entre Comissão, Conselho e Parlamento para que seja aprovado. O orçamento é elaborado anualmente em consonância com o plano financeiro plurianual (negociado a cada sete anos). O fluxo da análise do orçamento entre essas três instâncias segue a ordem e consta resumido na Figura 12:

1. “Cada instituição, exceto o Banco Central Europeu, elabora, antes de 1º de julho, uma previsão das suas receitas e despesas para o exercício orçamental seguinte. A Comissão reúne essas previsões num projeto de orçamento e apresenta este ao PE e ao Conselho, o mais tardar em 1º de setembro;
2. O Conselho adota a sua posição sobre o projeto de orçamento e transmite-a ao

Parlamento até 1º de outubro, juntamente com as razões que a fundamentam. Simultaneamente, as comissões parlamentares debatem o projeto de orçamento e apresentam os respectivos pareceres à Comissão dos Orçamentos, responsável pela preparação da posição do Parlamento;

3. O Parlamento tem 42 dias para aprovar a posição do Conselho ou - por uma maioria absoluta dos membros que o compõem - para a alterar. Se o PE aprovar a posição do Conselho ou decidir não apresentar uma posição, considera-se que o orçamento é aprovado. Contudo, o PE normalmente aprova alterações e o texto alterado é enviado ao Conselho. Neste caso, o Presidente do Parlamento convoca imediatamente uma reunião do Comitê de Conciliação. O Comitê não se reúne se o Conselho informar o Parlamento, no prazo de 10 dias, de que aprovou todas as suas alterações;
4. No caso de o Conselho não aprovar as alterações, o Comitê tem um prazo de 21 dias para alcançar uma proposta em comum. Findo o prazo, se o Comitê de Conciliação não chegar a acordo sobre um projeto comum, a Comissão deverá apresentar um novo projeto de orçamento. Se, pelo contrário, o Comitê chegar a um acordo, o PE e o Conselho dispõem, cada um, de um prazo de 14 dias para aprovar o projeto comum;
5. O orçamento será definitivamente adotado se, dentro deste prazo, o PE e o Conselho aprovarem ambos o projeto comum ou não conseguirem deliberar, ou se uma das instituições aprovar o projeto comum e a outra não conseguir deliberar;
6. Se PE, Conselho ou ambos rejeitarem o projeto comum, a Comissão irá apresentar um novo projeto de orçamento;
7. Se se verificar que o PE aprova o projeto comum e o Conselho o rejeita, o Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos, pode decidir confirmar todas ou algumas alterações”. (PARLAMENTO EUROPEU, Poderes Orçamentais, 2021).

Figura 12 – Ciclo da aprovação do orçamento da União Europeia



Fonte: CONSELHO EUROPEU, 2021.

Da análise deste procedimento, infere-se que para além do extenso trâmite burocrático, há o componente político que permeia o processo. É fundamental que as três instituições envolvidas negociem os pontos que consideram fundamentais ao longo do andamento, do contrário a análise pode arrastar-se por meses e mesmo encerrar o ano fiscal sem ter sido finalizada, acarretando consequências maléficas ao funcionamento do bloco em seu todo.

Registre-se que este protagonismo do PE nas questões orçamentais foi elevado a partir do Tratado de Lisboa, destarte desde o Tratado de Luxemburgo o PE ser chamado a opinar sobre questões orçamentárias, foi somente após o Tratado de Lisboa que este efetivamente foi colocado em paridade com o Conselho enquanto órgão deliberatório.

Finalizado o processo de análise orçamentária, e iniciado o novo ano fiscal, a Comissão Europeia é a responsável pela sua execução (as outras instituições são responsáveis pelos respetivos orçamentos administrativos). Ao PE caberá, findo o ano fiscal, o poder orçamentário de fiscalização, enquanto instituição diretamente eleita que representa os contribuintes da UE, para assegurar que a Comissão e as restantes instituições utilizem de forma adequada os fundos europeus. O Parlamento, por recomendação do Conselho da União Europeia, decide se é concedida a aprovação da execução orçamentária anual, com base em relatórios da sua Comissão do Controlo Orçamental e do relatório anual do Tribunal de

Contas. O processo é concluído com a concessão, o adiamento ou a recusa da aprovação (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

3.2.4.3 Poder de controle político

Ao conjunto de poderes legislativos e orçamentais, o Parlamento Europeu também possui atualmente a incumbência de controle político sobre outras instituições da União Europeia. Em acordo com o Tratado de Lisboa, o presidente da Comissão passou a ser eleito pelo Parlamento Europeu, após indicação do Conselho Europeu, fato esse registrado pela primeira vez nas eleições europeias de 2014, quando os partidos políticos europeus, além de apresentarem suas listas de candidatos à deputados também indicaram quem seria designado o presidente da Comissão no caso de formarem a maioria parlamentar nas urnas.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a escolha do Presidente da Comissão Europeia passou a estar diretamente relacionada com os resultados das eleições europeias. Toda a Comissão Europeia, incluindo o Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum, necessitam da aprovação parlamentar, (SILVEIRA, 2015). O procedimento pós eleição envolve consultas efetuadas pelo Conselho (a quem cabe formalmente propor os candidatos) às forças políticas eleitas, para a oficialização do nome, devendo o PE eleger por maioria dos membros que o compõe.

Existe nesse procedimento um elemento substancial, de relevo político: a escolha do candidato deve refletir os resultados nas eleições europeias; e um outro elemento e conteúdo mais simbólico, pois a aceitação do candidato proposto tem a forma de eleição e não de mera aprovação, como na versão anterior, resultante do Tratado de Nice. Os dois elementos confluem no sentido que sublinha a carga política, de feição parlamentar, da escolha do Presidente da Comissão, cujo mandato fica assim muito mais dependente da maioria política existente (DUARTE, 2010).

A eleição do presidente da Comissão é possivelmente a maior expressão do avanço dos poderes políticos do PE pós Tratado de Lisboa. Através dessa nova atribuição, o Parlamento Europeu passou a influenciar diretamente em outra instituição da União Europeia. Em que pese a Comissão, no seu todo, ter perdido poderes para o Conselho, seu presidente –

eleito pelo Parlamento Europeu após eleições gerais – teve seus poderes ampliados e continuou a ser figura central na gestão político-institucional da União Europeia.

Destaque-se que o presidente não é um *primus inter pares*, é um verdadeiro presidente, análogo ao chefe de um governo. Mas, sobretudo, o Tratado de Lisboa reforça sua figura através de três traços: ele participa da escolha do Alto Representante, não obstante este ser um membro do Conselho, mais concretamente, o Presidente do Conselho na formação dos Negócios Estrangeiros; passa a poder exonerar ou demitir livremente um membro da Comissão, embora quanto ao Alto Representante, a decisão final caiba sempre ao Conselho Europeu; e, de fato, passa a ser ele o condutor, em última instância, da ação externa da União, o que se compreende e se aceita por que o Alto Representante está-lhe subordinado como Vice-presidente da Comissão (QUADROS, 2010).

Para além da escolha da Comissão, o PE pode apresentar uma moção de censura à esta e, em última instância, destituí-la. Até à presente data, nenhuma das oito moções de censura apresentadas ao plenário foi aprovada. Em 1999, a Comissão Santer renunciou ao seu mandato antes de o Parlamento a forçar a demitir-se (PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Relativamente aos outros órgãos da União Europeia, o PE não detém um poder de controle político direto, mas na institucionalização atual e de acordo com o Tratado de Lisboa (2007) e o Parlamento Europeu (2021), lhe foram conferidos uma série de prerrogativas de caráter político ou de representação:

- Junto ao Conselho Europeu, o Presidente do PE tem o direito de usar da palavra no início de cada cimeira, externando a posição do Parlamento sobre as questões que serão tratadas pelos Chefes de Estado e de Governo. Posteriormente, o Presidente do Conselho Europeu apresenta um relatório ao Parlamento sobre os seus resultados;
- Relativamente ao Conselho da União Europeia, no início e no final de cada presidência semestral, o Presidente do Conselho da União Europeia debate o seu programa com o PE em sessão plenária, havendo a intervenção destes ao longo da sessão;
- Junto ao Tribunal de Justiça Europeu, o PE pode solicitar que este tome

medidas contra a Comissão ou o Conselho, na eventualidade de haver indícios de irregularidades;

- Relativamente ao Tribunal de Contas Europeu, o PE intervém através da aprovação dos nomes que o comporão, após indicação do Conselho;
- Banco Central Europeu: é necessária a aprovação do PE antes de o Presidente, o Vice-Presidente e a Comissão Executiva do órgão serem nomeados pelo Conselho Europeu. O Presidente do BCE deve ainda apresentar relatório anual do banco em plenário e participa em diálogo monetário regular com a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários;
- Conselho de Administração da Agencia Europeia de Medicamentos e Conselho de Administração da Agencia Europeia do Ambiente: indicação de dois membros.

Não obstante serem os poderes do PE apenas consultivos ou homologatórios na escolha das funções e cargos acima listados, na atual conjuntura da UE, a possibilidade de um candidato que tenha a antipatia do PE efetivamente vir a ser referendado é quase nula, uma vez que tal ação geraria efeitos políticos adversos para as diversas instituições envolvidas, motivo pelo qual, na prática, há uma série de consultas informais prévias a indicação dos postos a serem preenchidos.

Por fim, cabe destacar que apesar dos avanços introduzidos pelo Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu permanece a margem das decisões do Eurogrupo, possuindo pouco poder nos temas concernentes aos Estados membros da moeda única, com exceção da aprovação da diretoria do BCE, área em que o protagonismo fica restrito principalmente aos Ministros das Finanças dos Estados que integram a união monetária, prevalecendo o diálogo intergovernamental neste quesito.

CAPÍTULO IV – O PARLAMENTO DO MERCOSUL

Neste capítulo descreve-se o processo de formação do Parlamento do Mercosul - Parlasul, possibilitando a partir dessa análise o entendimento da sua evolução histórico-

institucional e a compreensão da efetiva contribuição à formação da superestrutura do espaço geográfico mercosulino. Por fim, fez-se um enquadramento comparativo ao Parlamento Europeu.

Conforme apresentado no Capítulo II, o processo evolutivo do Mercosul se desenvolveu com avanços e recuos, tendo este trabalho optado por assumir as fases descritas por Gardini (2011) em que se distinguem quatro grandes momentos:

- e) 1984-1990: os anos da gênese
- f) 1990-1999: os anos neoliberais
- g) 1999-2003: os anos de crise
- h) Pós 2003: os anos de renovação

Às quatro fases de Gardini, este trabalho introduz um quinto e posterior momento, iniciado entre 2015/2016 com a posse de Mauricio Macri na presidência da Argentina e de Michel Temer no Brasil, com a consequente restauração das políticas econômicas ultraliberais.

A representação parlamentar dos Estados partícipes do processo de integração mercosulino se fez presente desde o seu primeiro momento, ainda sem a nomenclatura “parlamento” e sem a constituição de tal corpo enquanto órgão integrante do bloco.

A mera existência de uma representação parlamentar em um bloco de integração não necessariamente representa a existência de um parlamento segundo o conceito moderno de tal instituição. Conforme apontado ao início deste trabalho, na definição sintética de Bobbio et al. (1998, p. 887) parlamento pode ser entendido como uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num "princípio representativo". Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à "vontade popular". Tem ainda como características uma estrutura colegial organizada, baseada não num princípio hierárquico, mas, geralmente, num princípio igualitário, perfazendo uma estrutura policêntrica.

As iniciativas de integração regional, para além de outras organizações de caráter multilateral, passaram a exercer importante papel no contexto mundial com a intensificação

da globalização, em especial no período pós Guerra Fria. Dentro deste contexto, os processos de integração tornaram-se um dos principais fenômenos desta nova ordem mundial, em que pese muitos deles terem sido organizados ainda em décadas anteriores. No entanto, percebe-se que de forma geral há uma preponderância na liderança e tomada de decisão por parte dos órgãos executivos de tais iniciativas, que passaram a gerar críticas relacionadas ao déficit democrático, isto é, à falta de democracia nos espaços de tomada de decisão. As queixas abordam a insuficiente abertura à participação da população, seja pela via da democracia direta ou representativa, ou pela via da sociedade civil organizada, gerando um cenário de obstáculos como o difícil acesso a informações, a escassa transparência e a pouca participação dos Legislativos nas deliberações (RIBEIRO et al., 2007).

Registrados tais resgates, passamos a primeiramente a descrição e análise da evolução da representação parlamentar no processo de integração do Mercosul desde o período do PICE até os dias presentes, assumindo as “comissões parlamentares” iniciais como predecessoras do atual Parlasul, ainda que carecessem de grande parte das características que convencionalmente se atribui a um parlamento, e, no momento posterior à descrição e análise da sua conformação burocrático-institucional, bem como das atuais atribuições do Parlasul.

4.1 O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA NO MERCOSUL: DO PICE AO PARLASUL

4.1.1 A constituição das primeiras Comissões Parlamentares no processo de integração

A gênese do Parlamento do Mercosul apresenta estreita relação com a formação do bloco do qual pretende ser a instância legislativa. O processo histórico de construção do MERCOSUL foi detalhado no Capítulo II, sendo aqui resgatados os eventos em que dentro de tal processo influem na formação do atual Parlasul.

Durante o período de 1986 e 2006 foram constituídas três organizações formadas por parlamentares dos Estados Parte distintas, a pioneira Comissão Mista Parlamentar de Integração - CMPI, ao longo do processo de integração bilateral entre Argentina e Brasil (PICE), e duas organizações denominadas Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul -

CPC, a primeira no período de transição (vigência do Tratado de Assunção 1991-1994) e a segunda pós Protocolo de Ouro Preto (1994) até a instalação do Parlamento do Mercosul (2006).

A CMPI se desenvolve no período da história do Mercosul que Gardini (2011) denominou como os “anos da gênese”. A primeira e segunda CPC decorrem ao longo do período “neoliberal”. A partir dos “anos de crise” iniciam-se as discussões para transformação da CPC (pós Tratado de Ouro Preto) em Parlamento do Mercosul, que seria efetivado somente no período seguinte, nos chamados “anos de renovação” ou do “novo Mercosul” (pós 2003), e avança até os dias atuais.

A partir de metade da década de 1980 com a aproximação entre os novos governos civis de Argentina e Brasil, que levaria a assinatura da previamente abordada Declaração de Iguazu, seria formalizado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, e que, ineditamente, contava para além da participação das estruturas do poder executivo também com a presença dos legislativos de ambos os países.

Foi então estabelecida a Comissão Mista Parlamentar de Integração, composta por doze legisladores designados pelos respectivos poderes legislativos com mandatos de dois anos. Essa comissão tinha apenas caráter consultivo, onde os resultados das negociações deveriam ser examinados antes de encaminhados aos legislativos para aprovação. Desta forma, a CMPI tornou-se um órgão de consulta formal dos negociadores e não um órgão de negociação cuja característica seria representar a sociedade, tal qual fazia em âmbito nacional. Isto significa que o poder não estava dividido de forma equilibrada entre os órgãos executivo e legislativo, e sim que o segundo estaria no contexto da negociação da integração, subordinado ao primeiro, não era obrigatório e não tinha controle sobre o andamento das negociações levadas a cabo pelos representantes do Poder Executivo que participavam da Comissão de Execução (MARIANO, 2000).

Ainda que de forma tímida e sem poderes efetivos algum, tal Comissão participaria do processo de negociação que culminaria na formalização do o PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica, em novembro de 1988.

Esse período inicial da integração recebeu pouca atenção por parte dos Congressos argentino e brasileiro, ambos ainda envoltos nas chamadas questões nacionais – vinculadas em especial ao restabelecimento do Estado democrático de direito, para além da superação dos graves problemas econômicos em ambas as nações (MARIAN; BACK, 2012).

A explicitada Comissão Mista Parlamentar de Integração, composta por parlamentares de Argentina e Brasil, pode, em que pese suas tímidas atribuições, ser considerada o ponto inicial do atual Parlamento do Mercosul. Ainda que dotada de poderes limitados e sem propriamente as características requeridas para o que convencionalmente é chamado de poder legislativo nas democracias liberais – legislar e fiscalizar, a CMPI trouxe à incipiente tentativa de integração supranacional um novo ator, uma segunda instância das superestruturas dos países envolvidos como agente de influência, para além dos órgãos do poder executivo que nela já atuavam no diálogo intergovernamental.

A criação da CMPI se deu através dos órgãos do Executivo que comandavam o processo de integração⁷⁶, e, na prática foi um ato de interesse pragmático destes, no sentido de garantir maior agilidade na implementação dos acordos estabelecidos no âmbito da integração e que necessitassem de aprovação dos respectivos legislativos. Contudo, estabeleceram tal representação tomando o cuidado de não lhe atribuir a capacidade de intervir nas negociações. Não houve qualquer mobilização anterior dos parlamentares reivindicando essa participação, na verdade os Congressos foram convocados a indicar doze legisladores de cada país para cumprirem um mandato de dois anos nesta comissão (MARIANO, 2015).

Após uma série de tratativas diplomáticas, amplas discussões, marchas e contramarchas, o processo de integração entre Argentina e Brasil seria ampliado ao Paraguai e Uruguai, surgindo então o Mercosul, que viria a ser ordenado através de pacto baseado nas regras do Direito Internacional, resultando no Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado na cidade de Assunção, em 26 de março

⁷⁶ Os projetos dos Acordos específicos negociados pelos Governos dos Estados Partes, antes de seu envio aos respectivos Poderes Legislativos, serão apreciados por uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, de caráter consultivo, que será composta por doze parlamentares de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos. A referida Comissão transmitirá à Comissão de Execução do Tratado suas recomendações (TRATADO DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO BRASIL E ARGENTINA, 1988).

de 1991 (LUZ, 2008). A representação parlamentar dos Estados membros, seguindo uma lógica similar ao do PICE foi mantida, tendo sua base jurídica prevista superficialmente no artigo 24 do referido Tratado, através da “Comissão Parlamentar Conjunta”.

“Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, Artigo 24º).

A previsão da CPC no Tratado de Assunção não foi um processo pacífico, e, destarte seus tímidos poderes, foi fruto de uma disputa institucional entre os representantes dos legislativos e os negociadores dos executivos dos Estados Partes. Ao longo do ano de 1991, foram realizadas três reuniões de parlamentares dos quatro países, em maio em Assunção (Paraguai), em julho em Buenos Aires (Argentina) e em dezembro em Montevideu (Uruguai). Durante a reunião de Buenos Aires, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) foi desenhada e outorgou prerrogativas mais importantes do que as que tinham em mente os promotores do Tratado de Assunção. Foi evocada a criação de um Parlamento, como meio de acelerar a integração dos povos. Em dezembro, em Montevideu (Uruguai), foi instalado a CPC e aprovado seu regimento. A CPC ficou composta por 64 parlamentares, com quatro seções nacionais de dezesseis membros cada (DABÈNE, 2009).

“En 1991, delegaciones de los parlamentos de los cuatro países fueron invitadas a participar de la firma del Tratado de Asunción que, a diferencia del Tratado de 1988, no preveía un órgano parlamentario. Fue la articulación de los parlamentarios presentes en Paraguay, debido a su experiencia en las negociaciones previas, lo que les permitió presionar a los ejecutivos para que se estableciese la Comisión Parlamentaria Conjunta en el Tratado, en el último artículo de las disposiciones transitorias. La creación de la CPC representó así una formalidad destinada a apaciguar los ánimos de los parlamentarios

y facilitar la posterior ratificación del Tratado por los congresos nacionales” (MALLMANN, DRI; 2011, p. 212-213).

Dessa forma, no processo de integração formalizado em Assunção foi criado um órgão para cumprir a função de representação política dos Estados-Membros, o que implicou avançar para uma etapa de maior maturidade e consolidação. A esfera legislativa, em nível nacional, é a representação dos interesses dos membros de um país. Isso é transferido para o nível multilateral, quando há uma assembleia ou um parlamento no nível da comunidade, incorporando a dimensão política e conferindo legitimidade às decisões adotadas para o desenvolvimento e o avanço da integração. Embora com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, os Estados Partes incorporassem a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) à estrutura institucional do Mercosul, esta não era dotada de poderes legislativos, mas apenas consultivos, uma vez que, dentro de suas funções, sua participação no processo de criação normativa não está registrada (POMPEO, 2003).

O estabelecimento da CPC decorre, portanto, sem as devidas características inerentes a um verdadeiro poder legislativo, carente de poderes de iniciativa de normativos, fiscalização ou controle político sobre as demais instâncias jurídico-políticas do Mercosul. Conforme apontado no Capítulo II, o Tratado de Assunção estabeleceu apenas duas instâncias de poder decisório – o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, ou seja, a CPC oficialmente foi relegada à uma posição institucional inferior.

Para além da posição institucional inferior, o Tratado de Assunção nem mesmo especificou como se daria a troca de informações da CPC com as instâncias decisórias do Mercosul e nem qual seria concretamente o seu papel (OLIVEIRA, 2003).

Essa nova formatação da Comissão Parlamentar Conjunta, incluindo agora parlamentares do Paraguai e Uruguai foi inicialmente composta da representação de dezesseis representantes por país, com igual número de suplentes e indicados pelos legislativos nacionais dos Estados membros. Suas atribuições seriam definidas no Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, documento em que se fazia uma superficial menção sobre a instalação futura de uma instituição parlamentar própria do bloco.

Vázquez (2001) ressalta que o referido Regulamento estabeleceu funções que não estavam presentes no Tratado de Assunção, como o já mencionado projeto para a instalação de um parlamento regional.

Ainda que com atribuições auto regulamentadas para além do Tratado de Assunção, a CPC no período de transição (março de 1991 a 31 de janeiro de 1994) não logrou desempenhar as atribuições mais abrangentes que estabelecera para si, como tampouco realizou funções deliberativas e de formuladora de propostas, o que implicaria ampliar seu papel dentro do processo decisório, ou seja, ter uma participação efetiva nas discussões e capacidade de implementação de uma agenda, e elaboração de normativas (MARIANO, 2001).

À semelhança da Comissão Mista Parlamentar de Integração entre Argentina e Brasil, a Comissão Parlamentar do Mercosul possuía poderes limitados, atuando como mero órgão de suporte e acompanhamento da instalação do bloco, não dispondo de poderes legislativos, fiscalizatórios ou de controle político e orçamentário, conforme mencionado anteriormente.

O período de transição e instalação do Mercosul teve final quando da assinatura do Tratado de Ouro Preto, o qual formalmente estabeleceu o Mercosul e reorganizou seus órgãos: Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão de Comércio do Mercosul, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-social e Secretaria Administrativa do Mercosul. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) ficou estabelecida como o órgão de representação dos Parlamentos dos Estados Partes. Dessa forma, a CPC passou a integrar oficialmente o arcabouço institucional do bloco (MERCOSUL, 2020).

A nova CPC seria instituída nos Artigos 22º à 27º do Protocolo de Ouro Preto:

“A Comissão Parlamentar Conjunta é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul. (...) A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no

Artigo 2º deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários” (PROTOCOLO DE OURO PRETO; 1994, p. 6).

O processo de negociação que levaria a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, contudo, foi prejudicial às aspirações que a CPC havia formulado. O Protocolo de Ouro Preto persistia em manter a CPC em uma posição subalterna. Não estava incluída no grupo de órgãos com capacidade de decisão e mesmo que o Protocolo mencionasse que a CPC faria recomendações ao Conselho do Mercado Comum (CMC), o fazia apenas por meio do Grupo Mercado Comum (GMC), e nenhum órgão do Mercosul tinha a obrigatoriedade de "consultar" a CPC. O "caráter consultivo" auto atribuído da CPC, na verdade, nunca se materializou (DEBÈNE, 2009).

Destarte sua manutenção enquanto órgão não decisório, o Protocolo de Ouro Preto constituiu um salto qualitativo em face à anterior CPC, ao incluí-la na estrutura orgânica do Mercosul e ao atribuir-lhe competências específicas. Tais competências, sintetizadas nos Artigo 25º e 26º deveriam, contudo, serem desempenhadas no âmbito dos parlamentos nacionais (DRUMMOND, 2010).

“Artigo 25º: Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

Artigo 26º: A Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum” (TRATADO DE OURO PRETO, 1994, p. 6).

O processo que levou a inclusão de tais atribuições constituiu um feito para a diplomacia brasileira, que defendera esta posição contra a visão argentina em que a CPC teria uma função ainda mais acessória. O governo argentino, sob a direção neoliberal de Carlos Menem, tinha o intuito de manter a estrutura institucional mínima para o Mercosul, focadas nas relações comerciais e fiscais sob a égide do Consenso de Washington. Contudo, por pressão dos próprios legisladores argentinos os negociadores tiveram que ceder e incluir o órgão parlamentar na estrutura institucional do bloco. O Brasil, por seu turno, tinha a expectativa que a Comissão pudesse mostrar-se instrumental no tocante à aprovação congressual das normas do Mercosul. Entre os negociadores brasileiros havia, efetivamente, preocupação em envolver os parlamentos no processo de integração com vistas à incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes (GOBBI, 2001; DRUMMOND, 2010).

A Comissão Parlamentar Conjunta pós Tratado de Ouro Preto permaneceu, conforme observado, com poderes ainda limitados e muitos deles similares aos estabelecidos no Tratado de Assunção, atuando como órgão auxiliar da administração e dos poderes executivos dos Estado Partes, buscando facilitar e agilizar a tramitação das matérias relativas ao bloco em seus respectivos parlamentos nacionais. A designação dos parlamentares continuou a se dar através da indicação por parte dos legislativos de cada um dos Estados membros em número de igualdade entre todos.

No Artigo 27º do Tratado de Ouro Preto, ficou estabelecido que a própria CPC adotaria seu regimento interno, que seria posteriormente alterado, em 1995, para incorporar as novas funções e, novamente, em 1997, quando foi criada a Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente, com sede em Montevideú, o objetivo da Secretaria era centralizar e organizar a documentação da Comissão, que antes era itinerante de acordo com a presidência temporária, além de prestar assessoria técnica aos parlamentares (MALLMANN, DRI; 2011). A criação da Secretaria significou um salto qualitativo na organização da CPC, com o estabelecimento de um corpo técnico funcional permanente e dedicado exclusivamente à esta instituição.

Debène (2009) avalia que a CPC não poderia institucionalmente cumprir adequadamente com o Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, que estipulava como função “acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul” por não dispor poder de tomada de decisão ou de aplicabilidade imediata do que fosse aprovado, dada as legislações nacionais. Seria necessário, portanto, lhe atribuir um poder de co-decisão para que pudesse cumprir as funções que lhe foram atribuídas, para além de alterações internas nas legislações dos Estados Parte.

Em linha similar Drummond (2010) atenta ainda que ao determinar que um órgão do Poder Legislativo, isto é, a CPC, deveria “procurar acelerar a tramitação dos acordos internacionais firmados pelos próprios governos, com vistas a impulsionar o processo de integração”, a Comissão fica relegada à uma função de “lobby” ou “despachante” dos Executivos, sem poder de alterar ou contrapor e apenas de facilitar a entrada em vigor de uma matéria previamente aprovada por aqueles. De fato, tal regramento ao invés de sanar o déficit democrático no bloco, o aprofundava, impedindo qualquer participação, na sua qualidade de órgão de representação dos Parlamentos dos Estados Partes no processo decisório do Mercosul.

O Regimento Interno pós 1997 detalhou de forma mais apurada suas atribuições efetivas, bem como os avanços em relação à CPC do Tratado de Assunção:

- a) acompanhar o andamento do processo de integração regional exposto na formação do Mercado Comum do Sul e informar os Congressos Nacionais a respeito;
- b) desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do MERCOSUL;
- c) solicitar informações aos órgãos institucionais do MERCOSUL sobre a evolução do processo de integração; especialmente no que diz respeito a planos e programas políticos, econômicos, sociais e culturais;
- d) constituir Subcomitês para analisar as questões relativas ao atual processo de integração;

- e) emitir Recomendações e Pareceres sobre a condução do processo de integração e formação do Mercado Comum e sobre as Decisões, Resoluções, Diretrizes e Propostas que devam ser emanadas dos órgãos institucionais pertinentes do Mercosul;
- f) elaborar Política Legislativa de Integração e realizar os estudos necessários visando harmonizar as legislações dos Estados Partes, aprovar os respectivos projetos e demais normas de direito comunitário, os quais serão encaminhados para apreciação dos Paramentos Nacionais;
- g) acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul;
- h) Estabelecer relações de cooperação com Paramentos de terceiros países e com outras entidades constituídas no âmbito dos demais esquemas de integração regional;
- i) Estabelecer relações e assinar acordos de cooperação e assistência técnica com organizações públicas e privadas de carácter nacional, regional, supranacional e internacional;
- j) Sem prejuízo da enumeração anterior, a Comissão poderá estabelecer outras competências no âmbito do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto. (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 1997).

O Regimento Interno de 1997 também reestruturou as subcomissões, que passaram a dezessete. O consenso foi mantido no processo de tomada de decisão, bem como a indefinição da periodicidade das reuniões da diretoria, comissões e das subcomissões. O regulamento foi reformado pela última vez 2006 para estabelecer que os Estados em processo de adesão ao Mercosul possam ser representados no CPC com 16 parlamentares, que têm direito à palavra, mas não a voto, o que se deve ao início das negociações para entrada da Venezuela no bloco (MALLMANN, DRI; 2011).

Percebe-se que a CPC apresenta caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, e não foi dotada de poder decisório algum ou de influência sobre aspectos centrais. Mesmo nas atribuições de maior peso, seu papel mostrou-se frágil. As recomendações emitidas ao Conselho, por exemplo, raramente foram objeto de deliberação por aquele órgão (DRI, 2006).

Relativamente à função “coadjuvar na harmonização das legislações nacionais ao processo de integração, elaborando uma política legislativa nesse sentido”, por certo tal função jamais poderia ser delegada aos órgãos de representação do executivo como a CMC ou GMC, uma vez que o trabalho legislativo em cada um dos Estados Partes é função dos seus respectivos congressos nacionais, e, seria natural estabelecer tal função à CPC. Ventura (2003) avança apontando que salvo melhor juízo, as matérias nas quais se coloca a questão da harmonização das normas internas não correspondem aos domínios essenciais do mercado comum, para os quais são imprescindíveis as normas de origem comunitária. Ora, como o papel dos Poderes Legislativos pode ser secundário na harmonização das legislações se, em princípio, a eles compete a elaboração das leis internas? As instituições do Mercosul - contrariamente às instituições europeias, que podem adotar Diretivas como instrumentos de harmonização das normas nacionais - não dispõem de nenhuma competência ou instrumento que permita fazê-lo. Ou bem o papel dos legislativos é primordial na harmonização, ou bem se confere às instituições comunitárias a atribuição de editar "normas-parâmetros", a fim de harmonizar as ordens jurídicas nacionais.

Como se observa, a Comissão Parlamentar Conjunta pós Tratado de Ouro Preto continuava a deter um caráter meramente consultivo e opinativo no processo negociador, nos moldes das Assembleias Parlamentares Europeias criadas pelos Tratados de Paris e de Roma. Na verdade, as funções que lhe foram atribuídas não representaram avanço significativo, no que tange a efetiva participação parlamentar no processo de integração do Mercosul (NUNES JÚNIOR, 2010).

Outro fator limitador do trabalho da CPC era a impossibilidade de alteração das propostas encaminhadas pelos órgãos executivos do Mercosul. Sua atuação se restringia a analisar as decisões para incorporá-las nas legislações nacionais sem capacidade de alterá-las, devendo simplesmente aprovar ou rejeitar as mesmas (MARIANO, 2015).

Ainda sobre as competências atribuídas à CPC, percebe-se que ficavam restritas em torno do papel de intermediadora com os legislativos nacionais em sua competência de aprovação de tratados internacionais que giram as relações entre os Executivos, não se atribuindo ênfase às funções propriamente parlamentares que a Comissão poderia desempenhar no âmbito do espaço decisório da integração, como as de controle, representação e legitimação (DRUMMOND, 2009).

Rivas (2006) em estudo sobre a efetividade da CPC até o ano de 2004, aponta que a internalização de normativas do Mercosul às legislações nacionais por intermédio do trabalho da CPC era raro. Particularmente no caso do Brasil, menos de 1% das normas do Mercosul foram ditadas por processo legislativo. O restante das normativas internalizou-se por meio de instrumentos do Executivo (Decretos, Resoluções, Portarias, entre outros). Argentina obteve melhores resultados na incorporação de normativas por intermediação Parlamentar, com 8,63% das normas incorporadas; seguido do Paraguai com 3,10%; e Uruguai com 3,05%. A característica intergovernamental e presidencialista do bloco é marcante, conforme tais números corroboram.

A Comissão Parlamentar Conjunta não dispunha de uma sede própria, apenas a Secretaria Administrativa, sendo as suas sessões realizadas alternadamente em cada um dos Estados membros, com um número mínimo de reuniões ordinárias de duas por ano e extraordinárias sempre que houvesse convocação por parte dos quatro presidentes das sessões nacionais. Considerando tal realidade, em que apenas duas sessões obrigatórias por ano eram realizadas é possível constatar que a efetiva participação da Comissão Parlamentar Conjunta no cotidiano de implementação e aprofundamento do processo de integração do MERCOSUL era substancialmente reduzida frente às demais instâncias comunitárias então existentes.

É possível verificar, da leitura das atas⁷⁷ do CMC ao longo do período de existência da CPC que não havia um tratamento sistemático às recomendações que lhe enviava a Comissão.

⁷⁷ Por exemplo, atas MERCOSUR/CMC XVI/Acta No 1/99, Assunção, 14 e 15/06/99; MERCOSUR/CMC XVII/Acta No 2/99, Montevideu, 7/12/99; MERCOSUR/CMC XVIII/Acta No 1/2000, Buenos Aires,

Este variava desde a mais completa omissão, até a resposta minuciosa e individualizada a cada uma delas. No entanto, possivelmente em face da amplíssima diversidade de temas tratados pelos documentos a ele remetidos pela CPC, e das dificuldades que tal fato acarreta para o seu tratamento, o Conselho passou simplesmente a registrar, em suas atas, o recebimento das recomendações da Comissão e a informar para que órgão da estrutura negociadora do Mercosul foram encaminhadas. A falta de sistematização das recomendações, a ausência de definição dos temas passíveis, regimentalmente, de serem objeto das mesmas e a pouca legitimidade de que desfrutam, são aspectos que enfraquecem sobremaneira o impacto que poderiam produzir tais documentos sobre o Conselho (DRUMMOND, 2010, p. 338).

Necessário e importante o registro que os quatro Estados membros da época: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai são países que desde os processos de independência de Espanha e Portugal se institucionalizaram através de um poder executivo centralizado e forte, conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho, cabendo às estruturas legislativas – quando existentes, o papel de coadjuvantes no processo político, logo, não é fruto do acaso que na sistematização do Mercosul, a instância parlamentar tenha sido relegada à um segundo plano de importância. O processo mercosulista em sua origem era eminentemente um diálogo intragovernamental entre os Estados que o compunham, Estados estes com executivos tradicionalmente fortes, tanto em períodos democráticos ou não, sendo relegada à CPC (e indiretamente aos parlamentos nacionais) uma função subalterna no processo.

Os primeiros anos de existência do Mercosul, que se estendem até o início dos anos 2000, são marcados tanto na organização política como na questão econômica, pela ascensão do neoliberalismo em toda a região através de governos de orientação de centro-direita que chegam ao poder pela via democrática liberal, conforme detalhado no Capítulo II. Reflexo de tal realidade, a implantação do bloco em tal período remetia principalmente às questões de foro econômico e de subordinação aos países do centro do sistema capitalista, em especial aos

29/06/2000; MERCOSUR/CMC EXT/ACTA No 1/02, Montevideu, 18/02/2002; MERCOSUR/CMC XXII/Acta No 1/2002, Buenos Aires, 4 e 5/07/2002.

EUA. Pouco se discutia sobre políticas de desenvolvimento autônomas para a região ou da necessidade do alinhamento sul-sul geopolítico, como se realizaria em anos seguintes.

Dentro de tal conjuntura, com a integração focalizada nos aspectos meramente econômicos, o próprio papel que a CPC e os legislativos nacionais poderiam desenvolver ficava restrito a questões de ordem burocrático-legal, dificultando ou mesmo impossibilitando a fomentação de debates sobre o modelo de integração, introdução de propostas alternativas ou de democratização das estruturas do bloco.

4.1.2 A fundação do Parlasul – Parlamento do Mercosul

O Parlamento do Mercosul (Parlasul) foi criado em 2005, com a aprovação do seu Protocolo Constitutivo, como órgão de representação dos povos do Mercosul. O Parlamento do Mercosul é órgão unicameral, independente e autônomo. O órgão, que não é dotado de capacidades legislativas, integra a estrutura institucional do bloco em substituição à CPC (MERCOSUL, 2021).

Previamente a sua criação, decorreu um longo processo, uma vez que a ideia de transformar o CPC em um Parlamento estava prevista desde o Regimento Interno pós Protocolo de Ouro Preto, contudo seria mantida em inércia por vários anos.

Realizando um breve resgate histórico das menções oficiais em se criar um Parlamento, iniciamos pelo registro que as relações de cooperação estabelecidas entre a CPC e o Parlamento Europeu contribuíram para impulsionar este intento. Em reunião conjunta da CPC com delegação do Parlamento Europeu em outubro de 1996, em Florianópolis foi emitida Declaração proclamando a necessidade de que se desse início aos estudos técnicos relativos à criação de uma Assembleia Parlamentar do Mercosul (DRUMMOND, 2010).

A menção à criação de um Parlamento reapareceria em dezembro de 1999, durante a 14ª sessão plenária da CPC em Montevideu, Uruguai. Contudo, seria colocado em prática somente após a 15ª sessão plenária, que decidiu criar um grupo técnico especializado para a institucionalização do Parlamento (DEBÈNE, 2009).

Na ata da 16ª sessão plenária da CPC, realizada em Porto Alegre, Brasil, foi aprovada a realização de estudos que embasariam a institucionalização do Parlamento do Mercosul, conforme propostas apresentadas pelas delegações argentina e brasileira (PARLASUL, 2021).

O início dos anos 2000 traria as mudanças políticas nos Estados Partes que finalmente levariam à criação do Parlasul, mas antes do início da institucionalização deste, decorreu a última reforma nas relações entre a CPC e o CMC. Através da assinatura do “Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão parlamentar Conjunta” firmado em outubro de 2003, o qual reformulava a relação entre os dois órgãos, atribuindo a competência consultiva à Comissão. Atribuição essa que seria posteriormente incluída no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Composto por apenas dois artigos, o Acordo era o prenúncio de mudanças que se concretizariam nos anos posteriores, e ressaltava que o aprofundamento na estrutura institucional do Mercosul deveria ser um fator chave para consolidar o processo de integração regional, bem como o futuro Parlamento deveria sintetizar a expressão plural da vontade dos povos, com base numa adequada representação da cidadania, permitindo avançar-se no processo de integração em termos do fortalecimento democrático e do poder institucionalmente compartilhado, por meio da separação, da independência e do equilíbrio entre as funções (ACORDO INSTITUCIONAL ENTRE CMC E CPC, 2003).

O Artigo 1º asseverou que “o Conselho do Mercado Comum assume o compromisso firme de consultar a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul nas matérias que requererem a aprovação legislativa para ser incorporadas nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes”, e o Artigo 2º trazia a contrapartida da CPC, que assumiu “o compromisso firme de promover, através de suas Representações Nacionais, um trabalho responsável de internalização da normativa MERCOSUL, em especial daquela cuja adoção pelo Conselho do Mercado Comum for resultado de consenso com a própria Comissão Parlamentar Conjunta”.

Ao passo que o Artigo 1º era plenamente realizável, bastando para tal a boa vontade política do CMC, o Artigo 2º enfrentava entraves políticos e legais, uma vez que cada Congresso nacional dos Estados Partes tem seu regramento e prazo para analisar matérias oriundas do Mercosul, e, a CPC não tinha o poder de intervir diretamente nestes, apenas que

influenciar sua agenda, mas sem autoridade coercitiva. Ainda que houvesse uma unanimidade dentro da CPC, o ambiente político interno de cada país poderia ditar, em última instância, o ritmo de análise dos projetos.

As dificuldades em transformar a antiga CPC em Parlamento durante o período pré 2003⁷⁸ giravam basicamente em questões de ordem política, vinculadas a não aceitação dos órgãos executivos do bloco, sendo estes diretamente vinculados às ordens dos seus respectivos chefes de Estado. O intergovernalismo reinante no Mercosul, exaustivamente mencionado no Capítulo II era, pois, o principal entrave a evolução da CPC em direção a um parlamento regional. Internamente, os parlamentares da CPC discutiam ao longo da segunda metade da década de 1990 a possibilidade de constituir o Parlamento do Mercosul, mas eram temerosos de que, para o Conselho do Mercado Comum, essa proposta fosse inaceitável.

Durante a XX Reunião Plenária da CPC em Brasília (dezembro de 2002), elaborou-se a Disposição 14/02 que instava as seções nacionais desta Comissão a discutirem as modificações no Protocolo de Ouro Preto, a fim de criar um parlamento no Mercosul (MARIANO, 2015).

No entanto, foi somente a partir da iniciativa do então presidente brasileiro, Lula da Silva⁷⁹, em discurso por ocasião da visita do Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde (janeiro de 2003) que a ideia de criar o Parlamento do Mercosul entrou na pauta de deliberação do Conselho do Mercado Comum. Posteriormente, Lula conjuntamente com o novo presidente argentino Nestor Kirchner, em junho de 2003, comunicaram à imprensa que

⁷⁸ Já sob os governos Lula da Silva e Nestor Kirchner, a tentativa de revitalização da CPC, através da denominada “Emenda Alonso”, que deu origem ao Acordo Interinstitucional entre o CMC e a CPC. Este acordo logo ficou aquém do esperado. Velhos hábitos são difíceis de serem superados e o CMC continuou ignorando a CPC, e esta não possuía poderes para cobrar institucionalmente o primeiro. A essa altura, ficou claro que a CPC nunca havia conseguido ganhar muito espaço nos arranjos institucionais do MERCOSUL e que nenhuma outra modificação institucional faria diferença (DEBÈNE, 2009).

⁷⁹ Ao longo de toda a campanha que me levou à presidência do meu país, insisti que a América do Sul seria a prioridade de nossa política externa. Dar prioridade à América do Sul envolve necessariamente resgatar a vitalidade e dinamismo do Mercosul. Fortaleceremos as dimensões política e social do Mercosul. (...) Construiremos instituições que garantam a continuidade do que alcançamos e nos ajudem a superar os desafios que teremos que enfrentar. É fundamental garantir a mais ampla participação de nossas sociedades nesse processo, com a revitalização de instituições como o Fórum Econômico e Social e a Comissão Parlamentar Conjunta, e com a criação, em relativamente pouco tempo, de um Parlamento do Mercosul (LULA DA SILVA, 2003).

estavam instruindo suas chancelarias a debater com as respectivas sessões nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a viabilidade de um parlamento para o Mercosul (PIETRAFESA, 2011).

“El presidente Duhalde y posteriormente Kirchner en Argentina y Lula en Brasil tenían una visión diferente a la de sus predecesores con respecto al Mercosur. Ellos querían darle un mayor sesgo político, en oposición al predominio de lo comercial. Con el ascenso al poder del izquierdista Frente Amplio en Uruguay también se superó la oposición uruguaya al proyecto del Parlamento. Al mismo tiempo, la CPC estaba buscando un papel más activo. Nacida con un papel consultivo, la CPC no fue formalmente consultada ni siquiera una vez y gastó su tiempo discutiendo temas tan peculiares y políticamente marginales como la denominación de “Mercosur” a una ballena o la participación de un astronauta del Mercosur en las misiones espaciales” (GARDINI, 2011).

É a partir dessa denominada virada à esquerda dos governos da região, e, sob a liderança dos presidentes Lula da Silva e Nestor Kirchner, que o Mercosul adquiriria um novo papel no processo de integração, e, fruto disso, a CPC seria reformulada até se tornar o atual Parlasul.

Fato relevante política e historicamente foi a divulgação do comunicado bilateral Brasil e Argentina em 11 de junho de 2003, pelos presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva, externando a vontade política de criar o Parlasul. A Comissão Parlamentar Conjunta, através de seus membros, propôs, de forma consensual, um Anteprojeto Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Teve a participação de praxe de um Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) para assessorar nos documentos e nos procedimentos constitutivos do Parlamento, essencialmente na confecção técnica da redação do projeto e nos aspectos de infraestrutura e orçamentários (SCHNEIDER, 2015).

Em agosto de 2003, novamente os Chefes de Estado fizeram referência ao Parlamento do Mercosul, quando, pela primeira vez, solicitaram à CPC que apresentasse um projeto de Parlamento, por ocasião da reunião extraordinária do Conselho do Mercado

Comum, que se realizaria em outubro. Na CPC, contudo, as posições não eram coincidentes. Os parlamentares do Uruguai, que estimavam que a ideia de um Parlamento do Mercosul atentava contra a sua soberania, adotaram posição favorável ao fortalecimento da Comissão, em detrimento de um Parlamento (DRUMMOND, 2010).

Ao longo dos anos de 2003 e 2004 seria justamente o Uruguai o país a impor os maiores entraves políticos para transformação da Comissão em Parlamento. O então governo conservador de Jorge Batlle destoava em relação aos seus congêneres de Argentina e Brasil, defendendo um Mercosul segunda a visão neoliberal e a Comissão enquanto extensão deste. A temática do Mercosul e da transformação da CPC em Parlamento tornou-se em tema de debate ao longo da campanha presidencial de 2004, protagonizada entre o direitista Luis Alberto Lacalle e o candidato da esquerda Tabaré Vázquez, que se consagraria vencedor ainda no 1º turno. Não por coincidência, somente após a vitória eleitoral de Vázquez que o processo de criação do Parlasul adquiriu um novo ritmo, quando três dos então quatro Estados Parte passaram a convergir em sua macro visão política, em especial sobre o processo de integração. O Paraguai, em que pese ter mantido um governo de direita até 2007, viu-se compelido a colaborar com a nova corrente majoritária no bloco.

A nova preponderância de governos alinhados à centro-esquerda e esquerda, levou o bloco como um todo a questionar a ordem neoliberal então vigente, ordem esta assimétrica na qual os países desenvolvidos e as potências mundiais tradicionais buscavam consolidar seu poder por meio de tratados e da difusão de ideologias que lhes eram favoráveis e pelas estruturas de governança global através das quais almejavam preservar o seu status quo (ACHARYA, 2017). Era chegado o momento de ser impor a tal governança global e, dentro do Mercosul, um dos pilares era a transformação da CPC em Parlamento, para além de outras transformações no bloco trabalhadas no Capítulo II.

Dessa forma, o regionalismo sul-americano do início do século XXI se voltou à cooperação e ao diálogo político, superando a mera discussão econômico-fiscal, buscando revitalizar a capacidade de ação coletiva e a soberania dos países da região. A estrutura de governança regional construída teve como resultado um mosaico de acordos, políticas, instituições, identidades e formas de cooperação e concorrência, uma vez que a sub-região

experimentou um intenso ativismo regional, o Parlasul seria colocado como um dos artífices dessa nova realidade. A política se imporia sobre o fiscalismo, e, sendo um parlamento uma casa essencialmente política e politizada, era natural e sua institucionalização (CARVALHO, SENHORAS, 2020; SANAHUJA, 2017).

O objetivo da maioria dos governos da América do Sul no início do novo milênio era fortalecer a região como espaço geopolítico, não apenas geoeconômico, como havia acontecido anteriormente (LIMA, 2014).

É dentro dessa nova realidade⁸⁰ que se processa a transformação da então CPC em Parlamento do MERCOSUL. Entre os anos de 2003 e 2005 a Comissão Parlamentar Conjunta negociou com o Conselho do Mercado Comum a criação do que viria a se tornar o Parlamento do MERCOSUL, até que em dezembro de 2005 os Chefes de Estado do bloco assinaram a Decisão 23/05 do Mercosul, que criava o protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Durante o ano de 2006 os Parlamentos Nacionais dos Estados Membros analisaram e aprovaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul internamente, pré-requisito para a efetivação da nova instituição. Dri (2006) pontua que a incorporação nacional de normas que estabeleçam regras de funcionamento das instituições regionais é condição necessária à sua validade, conforme o esquema intergovernamental adotado pelo Mercosul. A instalação definitiva do Parlamento do MERCOSUL em dezembro de 2006 tornou o bloco o terceiro, na época, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional.

O processo entre a decisão política de se transformar a CPC em Parlamento e sua instalação perdurou aproximadamente quatro anos, e divergências e percalços tiveram de ser superados. Em 15 de dezembro de 2003, o CMC aprovou seu novo Programa de Trabalho

⁸⁰ “Neste contexto, vale destacar o documento de 7 de junho de 2003, intitulado ‘Necessidade de redirecionar a política de inserção externa’, a primeira Declaração de relevância assinada por todas as forças que integram a coalizão de esquerda Frente Amplio - Encuentro Progresista - Nueva Mayoría, que ganharia as eleições no próximo ano. Nesse comunicado, o então líder da esquerda uruguaia e futuro Presidente uruguaio a partir de março de 2005, Tabaré Vázquez, após afirmar ‘o MERCOSUL como primeira prioridade’, carregou aquela definição de conteúdo específico com propostas e declarações muito alinhadas com o documentos programáticos defendidos por Brasil e Argentina na Cúpula de Assunção, realizada poucos dias antes. Insistiram na insuficiência do ‘atual desenho institucional’ do bloco, mencionava a “construção de órgãos supranacionais”, como a criação de um Parlamento democrático do MERCOSUL. Nesse contexto, propôs-se o início dos trabalhos necessários à organização de uma Conferência Intergovernamental dos países sócios do MERCOSUL a realizar durante a Presidência Pro Tempore do Uruguai em 2005, para afirmar e formalizar as mudanças institucionais necessárias” (CAETANO, 2011, p. 48).

para o período 2004–2006 e incluiu nele a criação de um Parlamento. Em julho de 2004, a CPC apresentou uma proposta que foi recebida de forma crítica pelo CMC.

O Programa de Trabalho 2004-2006 estabeleceu diretrizes comuns para as ações comerciais, na primeira parte do documento. Na segunda parte do referido documento, denominada “Mercosul Social”, propõe-se impulsionar a participação da sociedade civil e a visibilidade cultural do processo de integração. No item 3, denominado “Mercosul Institucional”, há considerações para fortalecer democraticamente o bloco, através de estudos para aprimoramento nas instituições do Legislativo e do Judiciário na integração (MARIANO, 2015). Percebe-se, pois, que a transformação da CPC em Parlamento não se tratava de uma ação isolada, mas sim, parte de um processo mais amplo de “relançamento” do Mercosul dentro de uma nova realidade política regional e geopolítica global.

Na cúpula de chefes de Estado em julho de 2004, foi determinada à Secretaria do Mercosul, através da SAT – Setor de Assessoria Técnica, que elaborasse um anteprojeto de constituição de um parlamento. A SAT elaborou uma proposta muito similar ao do Parlamento Europeu da época, mais avançada que a proposta elaborada anteriormente pela CPC. Na prática, no projeto da CPC o parlamento receberia prerrogativas muito modestas, seria mantida uma representação igualitária entre os Estados Partes e sem a realização de eleições diretas. Pouco mais do que uma mudança de nomenclatura era processada em relação à CPC (DABÈNE, 2009). O intergovernalismo era tão marcante na história e nas relações do bloco, que os próprios parlamentares da CPC não intencionavam por propostas avançadas em um momento em que havia espaço político para tal, sendo que um corpo técnico apresentou uma proposta mais avançada que o corpo político da CPC.

Em dezembro de 2004, o CMC postergou a transformação da CPC em Parlamento por mais dois anos, estabelecendo dezembro de 2006 como data limite através da Decisão 49/04, e solicitando à CPC que elaborasse uma nova proposta (Mercosul, 2020). A Decisão 49/04 versou em seu Artigo 1º “dar continuidade à criação do Parlamento do Mercosul, como órgão representativo dos povos dos Estados Partes do Mercosul” e, em seu artigo 2º “investir a Comissão Parlamentar Conjunta na qualidade de comissão preparatória, para realizar todas as ações que sejam necessárias para a instalação do Parlamento do Mercosul. Esta instalação

deverá efetivar-se antes de 31 de dezembro de 2006. A Comissão Parlamentar Conjunta elaborará um relatório de atividades, bem como o respectivo projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul para consideração do Conselho do Mercado Comum” (MERCOSUL, 2004).

Em reunião do CMC em julho de 2006, em Córdoba, Argentina, os Chefes de Estado novamente se manifestaram sobre a necessidade de transformação da CPC e efetiva instalação do Parlasul ao final daquele ano. Tal ato, para além da simbologia, representava a vontade expressa dos Chefes de Estado em efetivar o Parlamento, destarte a questão dos tímidos poderes sobre os quais mais a frente nos atentaremos neste estudo.

“- Expresaron su satisfacción por la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta durante el primer semestre, en relación a la agenda de instalación del Parlamento del Mercosur. En este sentido, coincidieron en que su puesta en marcha constituirá un hito fundamental para consolidar la integración y la vigencia de los valores democráticos del MERCOSUR, contribuyendo a generar una amplia base de participación ciudadana y a reafirmar la legitimidad, la pluralidad y el equilibrio institucional del bloque. Alentaron, asimismo, a la Comisión Parlamentaria Conjunta a continuar trabajando para dar cumplimiento al objetivo de que el Parlamento del MERCOSUR sea instalado antes del 31 de diciembre de 2006 tal cual se ha establecido en su Protocolo Constitutivo.

- Celebraron la suscripción del Acta Declarativa entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Comisión Europea sobre el "Proyecto de Apoyo a la Instalación del Parlamento del Mercosur ", que constituye una iniciativa de cooperación técnica destinada a apoyar el establecimiento del Parlamento del Mercosur. Asimismo, evaluaron la relevancia que está tomando la cooperación de Japón para el MERCOSUR y formularon votos para que la misma continúe diversificándose y creciendo a favor de la integración regional. También expresaron su satisfacción por la aprobación, por parte del

Banco Interamericano de Desarrollo, de los Proyectos de Cooperación solicitados por el Mercosur” (COMUNICADO CONJUNTO DOS CHEFES DE ESTADO DO MERCOSUL, 2006, Itens 23 e 24).

O caminho para o protocolo final foi árduo. Algumas questões foram amplamente debatidas, como a composição do parlamento. Devido às enormes assimetrias populacionais dentro do MERCOSUL, era difícil estabelecer um sistema proporcional estrito. Curiosamente, a composição do Parlamento foi debatida antes de suas prerrogativas, e o debate foi realizado prioritariamente em uma base intergovernamental, sendo relegadas as Sessões Nacionais da CPC à um segundo plano. Os membros da CPC não queriam chegar a uma conclusão que supostamente não seria aceitável para os diplomatas. De qualquer forma, o Paraguai, inicialmente com o apoio do Uruguai - que após à ascensão da esquerdista Frente Ampla ao poder passaria a se perfilar com Argentina e Brasil, conseguiu convencer os grandes parceiros a adotarem uma representação igualitária dos países membros, com dezoito cadeiras para cada um, pelo menos na fase preliminar, com uma proporcionalidade atenuada em momento posterior. Em relação às competências, os defensores de modesta assembleia deliberativa, impulsionada pelos diplomatas, claramente venceram a batalha (DABÈNE, 2009; CAETANO, 2011; PARLASUL, 2020).

Quando das negociações que levaram à assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, foram precisamente as grandes questões de fundo vinculadas aos marcos da democracia representativa, tais como eleições diretas e proporcionalidade, que permitiriam construir a cidadania do Mercosul e outorgar ao projeto a legitimidade do apoio popular, que suscitaram maiores dificuldades na busca do consenso. Como consequência, a questão da proporcionalidade das bancadas e a realização das eleições diretas acabou inserida no texto apenas das disposições transitórias do PCPM, como uma meta a ser alcançada em momento futuro (DRUMMOND, 2010).

Relativamente à composição numérica o tema era controverso dada as grandes diferenças populacionais, logo uma distribuição proporcional de cadeiras não faria sentido, já que o Brasil poderia dirigir o Parlasul sem grandes dificuldades. Foi introduzido o então princípio da “proporcionalidade atenuada”, mas começaram os problemas: um sistema que

concedesse ao Brasil muitas cadeiras seria inaceitável para os sócios menores, enquanto outro sistema que lhe daria poucos assentos no Parlamento, não seria endossado por Brasília (GARDINI, 2011). Foi necessário discutir-se em conjunto a composição, as formas de votação (maiorias simples, absoluta, qualificada) e um sistema de vetos.

Superadas as divergências políticas entre CPC e CMC, e, as formalidades jurídicas internas dos quatro Estados Parte, a já mencionada Decisão CMC 23/05 aprovava o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Através da indicação dos representantes de cada nação pelos seus respectivos congressos, ocorreu então, em 14 de dezembro de 2006, em Brasília, a instalação oficial do Parlamento do Mercosul (MERCOSUL, 2020).

O Parlamento Europeu serviu, em grande medida, como parâmetro para a proposta do Parlasul porque era a mais avançada e conhecida instituição correlata, mas houve o reconhecimento dos países mercosulinos de que os contextos e as características de cada processo deveriam ser levados em conta na formulação da sua proposta, a fim de se conseguir maior interação com a sociedade. Além disso, pensava-se que a institucionalização do Poder Legislativo poderia resultar em maior facilidade de aprofundamento do processo de integração, diminuindo a dependência da vontade política governamental e dos interesses imediatos dos Estados Partes (MARIANO, 2015). Mesmo sem ter sido criado como uma instituição supranacional, como o Parlamento Europeu, o Parlasul foi resultado da intenção compartilhada dos membros do Mercosul de ter uma instituição que representasse os interesses dos cidadãos extranacionalmente (CARVALHO, SENHORAS, 2020).

Com a institucionalização do Parlasul, este não apenas se oficializou como a representação legislativa no bloco, mas como a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade, através da adoção de regras democráticas para a escolha de seus integrantes. Em comparação, todos os demais participantes dos órgãos do Mercosul são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil (MARIANO, 2015).

A criação do Parlamento do Mercosul foi apenas parte de um esforço desenvolvido pelos Estados Partes do bloco nesse período, em levar este para mais perto da sociedade, com a criação de novas instâncias já detalhadas no Capítulo II. O Parlasul, no entanto, pelas atribuições e características com a qual foi institucionalizado não seria um fim em si mesmo na democratização e popularização do bloco, mas apenas um ponto inicial.

“Si bien sus atribuciones son aún limitadas (ya que, por ejemplo, no podrá dictar normas), su establecimiento permitirá, además, un mayor control político de los decisores y un salto cualitativo en el tipo de relaciones inter-institucionales del bloque (está previsto, entre otros, un trabajo conjunto con los Parlamentos nacionales). Sin embargo, no resuelve por sí solo el importante déficit democrático que caracteriza al Mercosur. Finalmente, la calidad del vínculo que este Parlamento establezca con la sociedad civil será, a su vez, central para avanzar hacia una cultura política e institucional favorable a un proceso de integración cualitativamente diferente” (GENAYRO; VÁZQUEZ; 2007, p. 90).

De acordo com Gardini (2011) a criação do Parlasul expressou o esforço das administrações pós-neoliberais para fortalecer a integração, harmonizar as legislações nacionais e promover a participação social e a legitimidade democrática no âmbito regional. Contudo, inicialmente o Parlasul se constituiu de fato e de direito, mas em termos práticos não apresenta grandes poderes e sua influência é limitadíssima. Note-se que passados dez anos de tal análise, a mesma permanece atualizada.

A sede do Parlamento do Mercosul foi estabelecida em Montevidéu, no Uruguai, local em que no dia 07 de maio de 2007 ocorreu a sessão de instalação do Parlamento com a posse dos primeiros 90 parlamentares, incluídos aí 18 representantes da Venezuela, que na época ainda não era membro pleno do bloco e tendo a nova instituição a tarefa de passar a eleger através de eleições diretas os seus membros, tarefa essa ainda pendente. Com instalação do Parlamento do Mercosul a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta, passando as suas atribuições e outras novas ao recém-criado Parlamento do Mercosul - Parlasul.

Com as mudanças de governo em Argentina (2015) e Brasil (2016), os dois maiores sócios do Mercosul, estabelece-se uma nova conjuntura geopolítica e de orientação do modelo de integração, retornando a lógica neoliberal ao centro das prioridades. No Paraguai, desde o golpe que derrubou o presidente Fernando Lugo em 2012, a direita neoliberal já havia retornado ao poder.

Destarte a atual conjuntura política do bloco – governos de extrema-direita ou direta em Brasil, Paraguai e Uruguai, e de esquerda ou centro-esquerda em Argentina, Bolívia (ainda pendente de adesão final no Senado brasileiro) e da suspensão Venezuela, o Parlasul pode ainda se tornar ator central na estrutura institucional do Mercosul no médio e longo prazo, contribuindo para a democratização do bloco.

Atualmente, contudo, há um recuo no processo de integração mais amplo, que no caso do Parlasul pode ser bem representado pela suspensão indefinida da realização de eleições diretas aos seus membros, adotada em abril de 2019. A justificativa para a suspensão das eleições foi a de que é necessário aperfeiçoar os mecanismos de integração e que as eleições devem ser realizadas de forma simultânea em todos os Estados Partes. Porém, se tratou de uma medida política, em momento em que as forças de direita governavam três dos quatro Estados Parte.

Por fim, nos episódios de suspensão de Paraguai e Venezuela no bloco, o Parlasul optou por não estender tais suspensões aos parlamentares de tais Estados membros, que continuaram regularmente participando do cotidiano da casa e em plenas funções, em uma ação de deslocamento e relativa independência em relação as instâncias do Mercosul controladas pelos poderes executivos. A ação teve mais um caráter simbólico do que efetivo, não tendo a força ou a vontade política para se reverter as quebras das ordens institucionais, ao passo que quando do golpe no Brasil (2016) o Parlasul se manteve em posição de neutralidade absoluta, logo, compactuando tacitamente com aqueles que promoveram a quebra da ordem democrática, exceção feita à pronunciamentos de parlamentares dos grupos políticos dos governantes derrubados.

Em novembro de 2019, quando do golpe civil-militar que levou à renúncia do presidente Evo Morales na Bolívia, o Parlasul igualmente expressou sua condenação ao ocorrido, por meio da Declaração 64/2019: “Rechaçamos o golpe em curso na Bolívia contra o governo democraticamente eleito, assim como, a estratégia de violência política instrumentada por milícias privadas com a cumplicidade de militares e policiais contra integrantes do governo e suas famílias” (PARLASUL, 2019). foi parte do comunicado. Posteriormente, o Parlasul teve uma ação ativa como observação do processo eleitoral que reestabeleceria a democracia naquele país em outubro de 2020.

4.2 O ORDENAMENTO POLÍTICO E BUROCRÁTICO INSTITUCIONAL PARLAMENTO DO MERCOSUL

4.2.1 Organização administrativa do Parlamento do Mercosul

Nas Casas Legislativas mais antigas como a estadunidense, a britânica e a francesa, os serviços administrativos começaram a se desenvolver a partir do final do século XIX, na medida em que aumentou a demanda dos trabalhos legislativos e a pressão externa sobre os parlamentares (ELIASSEN, PEDERSEN; 1978). Contudo, a partir do final da década de 1940, através de reformas nas estruturas do Estado, registrou-se o princípio do alargamento e diversificação das funções do corpo burocrático nos legislativos. No Brasil estas mudanças iniciaram-se nas reformas gerais do serviço público, encetadas pelo então presidente Getúlio Vargas. Nos Estados Unidos o fenômeno ocorreu a partir de 1946, com o Ato de Reorganização do Legislativo, e, nos países europeus no pós II Guerra Mundial (HAMMOND, 1984; BAAKLINI, 1993).

Realizado este pequeno resgate acerca da gestão das casas legislativas nacionais, o mesmo pode ser aplicado à uma casa multinacional, na medida em que os objetivos políticos se assemelham, bem como a forma organizacional, dada a necessidade de se sistematizar os trabalhos quotidianos.

Em termos de organização, o Parlamento do Mercosul foi estabelecido em sistema unicameral, composto inicialmente por 18 representantes de cada Estado Parte, porém com alteração na sua composição no decorrer de sua instalação conforme será explanado ainda neste capítulo. As sessões ordinárias do Parlamento do Mercosul ocorrem mensalmente, são públicas e dirigidas pelos parlamentares que integram a Mesa Diretora (SILVEIRA, 2019). Tal qual o Mercosul, o Parlasul possui três idiomas oficiais, o espanhol, o guarani e o português, que representam os idiomas oficiais dos seus Estados Partes.

O Parlasul é gerido, politicamente, através de uma Mesa Diretora, encarregada da condução dos trabalhos legislativos e de seus serviços administrativos. Está composta por um

Presidente, e um Vice-Presidente de cada um dos demais Estados Partes, assistida por um Secretário Parlamentar e um Secretário Administrativo. O mandato dos membros da Mesa Diretora é dois anos (metade de uma legislatura), podendo seus membros serem reeleitos somente uma vez. Em caso de ausência ou impedimento temporário, o Presidente será substituído por um dos Vice-Presidentes, de acordo ao que estabeleça o Regulamento Interno. O Parlamento dispõe de Secretarias, sendo as que funcionam com caráter permanente na sede do Parlamento: (I) Secretaria da Presidência; (II) Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social; (III) Secretaria de Relações Internacionais e Integração; (IV) Secretaria Administrativa; e, (V) Secretaria Parlamentar (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2020).

A eleição da Mesa decorre na primeira sessão da legislatura, onde são eleitos, sucessivamente, um Presidente e um Vice-Presidente de cada um dos demais Estados Partes, que ocuparão as Vice-Presidências segundo a ordem por quantidade de votos em que hajam sido eleitos. Para a eleição em primeira votação é necessário obter maioria qualificada, ou, maioria absoluta em uma segunda rodada entre os dois mais votados (REGIMENTO INTERNO DO PARLASUL, 2007).

A direção política do Parlamento do Mercosul se dá, portanto, através dos representantes parlamentares dos Estados membros, contudo, a operacionalidade da casa decorre dos funcionários envolvidos nas secretarias temáticas que compõem o organograma da instituição.

Atualmente, de acordo com o Parlamento do Mercosul (2020), as atribuições das secretarias e seus vínculos hierárquicos ficam divididos entre a Mesa Diretora e a Presidência da casa, ambas respondendo em última instância ao plenário. A Secretaria da Presidência é a unidade com menos atribuições, estando ao seu cargo apenas as funções de protocolo, despacho para outras unidades internas e arquivo de documentos e demandas direcionadas à presidência da casa.

A Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social é a unidade com a responsabilidade de manter as relações do Parlamento do Mercosul com as instituições e populações dos Estados Parte do bloco, e, as atividades de comunicação social, tais como atendimento à imprensa e manutenção das notícias ativas da instituição.

A Secretaria de Relações Internacionais e Integração é unidade responsável pelo relacionamento internacional do Parlamento com outras instituições multinacionais, estatais ou não, tais como outros blocos de integração e organismos políticos (como a ONU) ou financeiros (como por exemplo o BIRD ou o FMI).

As Secretarias de Relações Institucionais e Comunicação Social e de Relações Internacionais e Integração compartilham, em nível inferior dentro do organograma da instituição, duas subunidades organizacionais: (i) de Comunicação, para as ações ligadas ao relacionamento com a mídia em geral e com as unidades de comunicação dos demais órgãos do Mercosul e entidades extrabloco; (ii) de Integração, com as funções de manter as atividade de relacionamento institucional do Parlamento do Mercosul para com demais órgãos do bloco e entidades e instituições externas. Essas duas unidades ficam vinculadas à uma Direção Geral, que responde diretamente aos Secretários (SILVEIRA, 2019).

Dentre as responsabilidades da Secretaria de Comunicação está a edição da Revista *Parlasul*, editada trimestralmente em versão impressa e *on line* (disponível no site oficial), onde são divulgadas as atividades relacionadas as ações parlamentares e outros assuntos correlatos ao Mercosul. Há ainda a “Agencia *Parlasul*”, que funciona como o órgão de assessoria de comunicação oficial da entidade, produzindo conteúdo que é divulgado por meios próprios e distribuídos à outras mídias.

As três Secretarias até aqui descritas - da Presidência, de Relações Institucionais e Comunicação Social e de Relações Internacionais e Integração são vinculadas hierarquicamente a presidência do Parlamento do Mercosul. Pode-se concluir, portanto, que tais Secretarias, que tem atribuições mais políticas do que burocráticas, ficam dessa forma ligadas à representação política maior da instituição, que é o seu presidente, ao contrário das outras duas Secretarias, com funções majoritariamente burocráticas, que respondem à Mesa Diretora conforme detalhado nos parágrafos seguintes (SILVEIRA, 2019).

Conforme mencionado, as Secretaria Administrativa e Parlamentar respondem à Mesa Diretora, que é formada pelo presidente e os quatro vice-presidentes do Parlamento do Mercosul, respondendo esta ao plenário da casa (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2020).

A Secretaria Administrativa mantém as funções clássicas de gestão: finanças, contabilidade, gestão de pessoas e de patrimônio. Está estruturada através de uma Direção Geral de Administração, sendo esta dividida em três unidades: (i) financeiro e contábil; (ii) administrativo; (iii) informática. Cada uma dessas unidades possui subdivisões, distribuindo as múltiplas tarefas de acordo com as suas similaridades. Estruturalmente analisando, a Secretaria Administrativa é a maior unidade do Parlamento do Mercosul.

A Secretaria Parlamentar, por sua vez, agrega as tarefas de gestão e assessoramento das atividades dos parlamentares bem como dos registros documentais de tudo que é fruto das atividades dos seus membros. Sua organização se dá através da Direção Geral Parlamentar, dividida em: (i) Departamento das Comissões; (ii) Departamento de Assessores Permanentes e, (iii) Documentação. O primeiro tem as funções de atuar nas diversas comissões e delegações, permanentes ou não; o segundo atua majoritariamente nos gabinetes dos parlamentos; por fim a unidade de Documentação tem as funções de dar publicidade aos atos, divulgação legal, traduções entre outras atividades de caráter documental e legal. Esta estrutura tem uma ligação mais próxima com as atividades de cunho político e representação, do que meramente burocráticas.

A unidade de Documentação tem especial importância em uma instituição multinacional principalmente devido ao fato de ter entre suas atribuições a tarefa de traduções, já que são três os idiomas oficiais do Parlamento do Mercosul, em que pese o site da instituição não possuir uma versão em guarani, somente em espanhol e português.

Ainda vinculada à Mesa Diretora, mas sem subordinação a nenhuma das Secretarias existe a Diretoria Jurídica e de Controle Interno, que como a própria nomenclatura já explicita, atua nas análises jurídicas e auditoria interna da instituição, não possuindo subestruturas a si vinculadas.

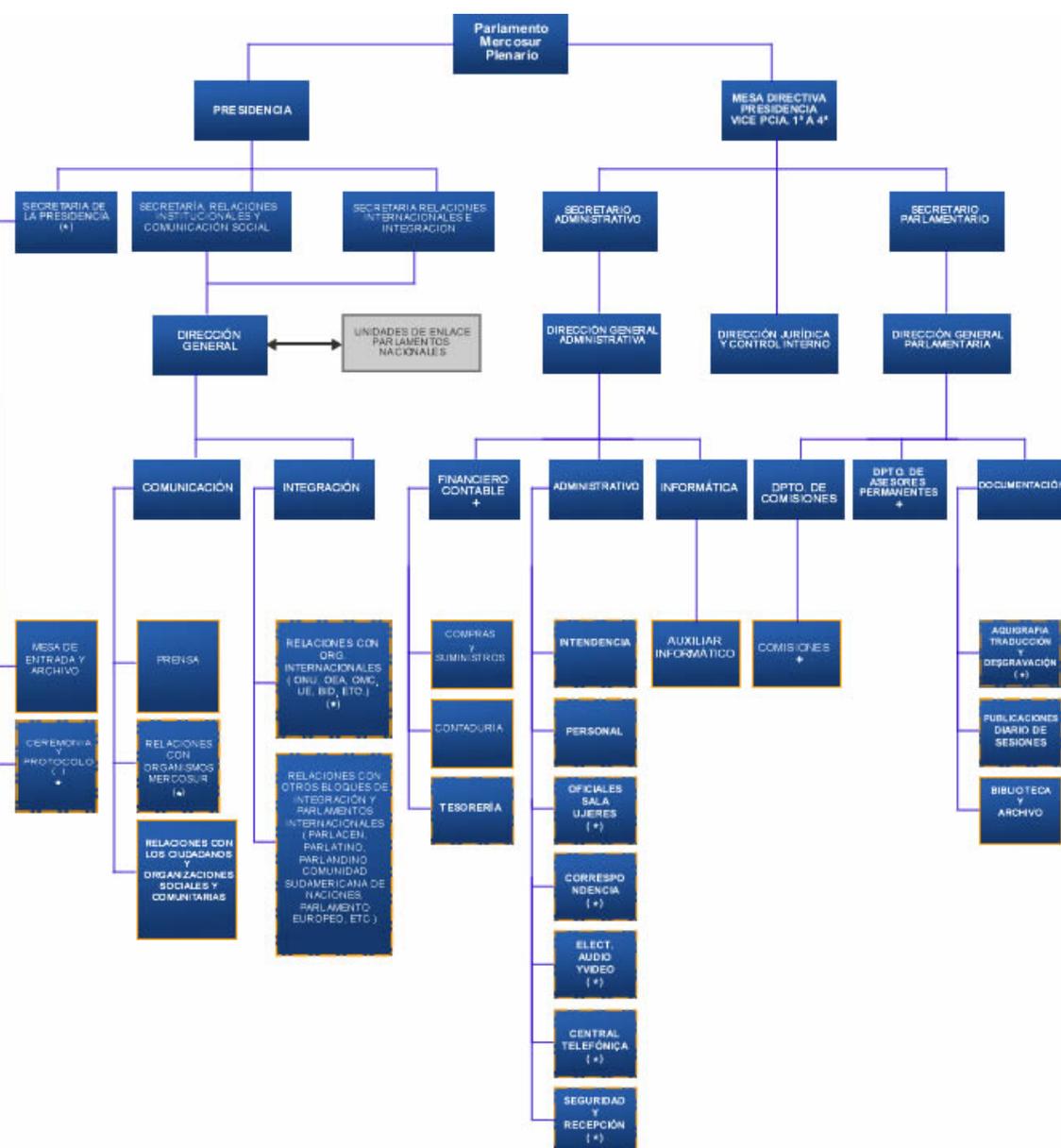
A sede única do Parlamento do Mercosul está instalada na cidade de Montevideo (Uruguai), as margens da foz do Rio da Plata. O funcionamento de toda a estrutura do Parlamento do Mercosul advém da dotação orçamentária a ele designado, que é aprovado anualmente e cuja origem são as contribuições financeiras dos Estados Parte.

É importante ressaltar que relativamente à análise orçamentária, o Parlamento do Mercosul tem como competência a análise dos dois orçamentos: o da Secretaria do Mercosul

(somente apreciação do relatório, não o formulando) e o do próprio Parlamento. A Comissão responsável por estas análises é a Comissão de Orçamento e Assuntos Internos do Parlamento do Mercosul. Durante o primeiro semestre de cada ano, o Parlamento deve receber um Relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do Mercosul do ano anterior. Para tanto, segundo o Artigo 4º, item 20 do Protocolo Constitutivo, o Parlamento deve elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum dentro do primeiro semestre do ano posterior ao exercício (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2020). Tal procedimento não difere muito dos adotados na maior parte dos Estados ocidentais e seus respectivos parlamentos, possibilitando um grau de autonomia destas casas em relação aos poderes executivos.

Por fim, analisando o organograma do Parlamento do Mercosul, ilustrado na Figura 13, podemos claramente identificar os diversos níveis existentes: (i) um consultivo e deliberativo, formado pelo plenário e todos os parlamentares, soberano e superior à todos os demais hierarquicamente, é o nível político e estes foram ou eleitos ou indicados pelos congressos nacionais; (ii) um segundo nível, de características de direção estratégica e superior, integrado pela Presidência e pela Mesa Diretiva, sendo importante destacar que o eventual ocupante da presidência figura com um *primus inter pares*, e não como um superior hierárquico em relação aos vice presidentes; (iii) um terceiro nível, de características de diretoria operacional, embora não receba esse nome, composto pelos cinco Secretários temáticos da instituição; (iv) um quarto nível, de características de gerência operacional, integrado pelas quatro direções temáticas; (v) outros níveis inferiores, que embora não recebam uma nomenclatura específica podem ser entendidos como coordenações ou departamentos, com atividades múltiplas de caráter de execução e respondendo formalmente à um dos níveis anteriormente descritos neste parágrafo (SIVEIRA, 2019).

Figura 13 – Organograma do Parlamento do Mercosul



Fonte: PARLASUL, 2018.

Para que ocorra o funcionamento adequado dos trabalhos parlamentares no Parlamento do Mercosul, este, como qualquer outra instituição, necessita de normas que permitam a organização dos debates, das votações, da apresentação das proposições bem como a distribuição do poder entre os atores políticos. O conjunto de normas das Casas Parlamentares estão compiladas nos seus regimentos internos (PIETRAFESA, 2009). O atual Regimento

Interno foi aprovado em agosto de 2007, com alteração posterior em janeiro de 2014, e, dentre seus ordenamentos estabelece a existência de comissões permanentes, temporárias e especiais, com funções temáticas e estrutura administrativa própria, existem ainda as delegações. Atualmente, as Comissões Permanentes são:

- a) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários;
- b) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa;
- c) Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico;
- d) Assuntos Jurídicos e Institucionais
- e) Cidadania e Direitos Humanos
- f) Delegação Externa EUROLAT
- g) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;
- h) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;
- i) Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca;
- j) Observatório da Democracia;
- k) Orçamento e Assuntos Internos;
- l) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social

(PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2020).

As comissões temporárias são criadas para analisar determinado assunto e se extinguem ao término do período parlamentar, ou quando alcançado o fim a que se destinem, ou expirado seu prazo de duração. As delegações externas são criadas para representar o Parlamento do Mercosul junto a outros organismos parlamentares internacionais, terceiros Estados ou blocos e em congressos, solenidades ou outros atos públicos. Elas serão compostas por proposta da Mesa Diretora, com comunicação ao Plenário (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2020).

O Parlasul também sistematizou a participação da sociedade civil diretamente, através da realização de audiências públicas e seminários. Tais mecanismos estão previstos nos Artigos 83º à 89º do Regimento Interno.

“Cada comissão poderá realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais, para tratar de assuntos pertinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou por solicitação de entidade ou setor interessado.

1. As reuniões públicas podem ser realizadas na forma de audiências públicas ou seminários.

2. Poderão ser convidados membros do setor governamental dos Estados Partes, com a aprovação da maioria dos membros da comissão.

Aprovada a proposta de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os respectivos convites” (REGIMENTO INTERNO DO PARLASUL, 2007, Artigo 83º).

Ao passo que os “Seminários” são atividade de cunho informacional e/ou de formação, “realizadas pelas comissões, com a participação de especialistas convidados”, não havendo qualquer forma de deliberação ou encaminhamento dos eventuais resultados, as Audiências Públicas têm um caráter formal de consulta à sociedade no intuito de democratização das ações do Parlasul.

A normatização da Audiência Pública se dá através do Artigo 86⁸¹ do Regimento Interno (2007) que remete a Comissão relacionada à temática discutida a tarefa de “selecionar para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às

⁸¹ 1. Na hipótese de haver discordâncias em relação à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma a garantir a participação das diversas correntes de opinião.

2. O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser interrompido.

3. Caso o expositor se desvie do assunto ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, dar por terminada sua intervenção ou determinar sua retirada do recinto.

4. O convidado poderá contar com assessores acreditados, se para tal fim houver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

5. Os Parlamentares inscritos para formular perguntas ao expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição (REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2007).

entidades participantes”. O Artigo 87º contudo, evidência o caráter mais publicitário do que de efetiva participação social e democratização do Parlasul, ao determinar que “as opiniões dos participantes e as conclusões alcançadas como produto das audiências públicas não serão vinculantes”, ou seja, todo um procedimento de consulta às comunidades, que demandou tempo, esforço e gastos financeiro, pode ser totalmente inócuo.

As audiências públicas ou seminários devem ser regidas pela simplicidade, oralidade, informalidade, participação e economia processual, podendo contar com a presença da sociedade civil organizada, de setores produtivos, de organizações não-governamentais, movimentos sociais e de cidadãos não integrantes de qualquer organização comunitária. As exposições dos convidados, nas audiências públicas, devem se limitar a 20 minutos prorrogáveis, porém ininterruptos, salvo em caso de perturbação da ordem dos trabalhos, motivo pelo qual o expositor poderá ter sua palavra cassada. Nos seminários, poderão fazer uso da palavra aqueles que se inscreverem previamente (RIBEIRO et al., 2007).

Para além das Audiências Públicas e Seminários, o PCPM também previu uma forma de participação da sociedade, através do Item 10 do Artigo 4º, ao estabelecer que é função do Parlasul “receber, examinar e se for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Parte, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do Mercosul”. Não há, contudo, no Regimento Interno ou alterações posteriores qualquer sistematização de como tal procedimento deve ser tratado, se é vinculante, se há prazos ou qualquer norma pormenorizada.

Tal qual é praxe na maior parte dos Estados ocidentais, os parlamentares mercosulinos possuem imunidade legal ao longo do desenvolvimento do seu mandato, tendo também livre trânsito por todo o bloco, não podendo serem julgados, civil ou penalmente, no território dos Estados Partes do Mercosul, em nenhum momento, nem durante nem após seus mandatos, pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções (REGIMENTO INTERNO DO PARLASUL, 2007).

4.2.2 Organização política, atribuições e poderes do Parlamento do Mercosul

A concretização burocrático-legal da aproximação, primeiramente de Argentina e Brasil, e, posteriormente do Mercosul se deu seguindo os preceitos do Direito Internacional Público e dessa forma tem se mantido desde então, em grande medida diverso do Direito Comunitário.

A institucionalização do atual Parlasul se deu seguindo a forma pela qual o MERCOSUL se constituiu e evoluiu ao longo de sua história, e, por tal motivo, fica o PARLASUL limitado e vinculado ao primeiro, dada sua característica de órgão comunitário sem plena independência.

A conceitualização do Direito Internacional Público e do Direito Comunitário foi explicitada no Capítulo II, e, é igualmente aplicada ao processo burocrático-legal de constituição e evolução das antigas CPC's e do Parlasul.

Dada a característica de prevalência do sistema intergovernamental no sistema de integração mercosulino, as relações estabelecidas dentro do Mercosul e do Parlasul, carecem, portanto, de força executória obrigatória e imediata sobre seus Estados membros. A própria criação da CPC primeiramente, e do Parlasul mais recentemente, teve como um dos seus objetivos centrais agilizar a aprovação interna em cada um dos Estados membros das diretivas acordadas pelos órgãos do bloco, corroborando a prevalência do sistema intergovernamental.

O Parlasul, estando vinculado diretamente ao bloco o qual se propõe a representar, tende a ficar capturado pelo modelo intergovernamental mercosulino, o que por si já representa um limitador institucional ao seu desenvolvimento autônomo.

As instituições parlamentares modernas, geralmente, remetem ao período de formação e consolidação do capitalismo comercial e industrial no território europeu⁸², em que, devido ao surgimento e fortalecimento da burguesia enquanto classe, passou esta a demandar participação cada vez mais ativa na vida política das nações do continente, fosse através da

⁸² O Parlamento viria reclamar para si três competências ou poderes fundamentais, nos processos de governança: 1) a supremacia legislativa; 2) o poder último de decisão e de fiscalização sobre as políticas de tributação e de despesa pública; e 3) a possibilidade de intervir indiretamente no processo de decisão. Este modelo de assembleia representativa seria, posteriormente, exportado para o continente americano, onde se consolidaria como órgão de soberania autônomo. Regressaria à Europa continental com a Revolução Francesa e seria, novamente, exportado para o resto do mundo, afirmando-se, finalmente, como a instituição emblemática dos processos de deliberação política e legislativos na maioria dos Estados modernos (MALAMUD, SOUSA; 2005).

limitação do até então poder absolutista dos monarcas, primeiramente, ou pela via da derrubada destes em um momento posterior.

A formação do primeiro Parlamento de caráter multinacional contemporâneo remete à origem das três instituições predecessoras da atual União Europeia. O acontecimento inaugural da história do Parlamento Europeu ocorreu no ano de 1951, quando foi assinado o Tratado de Paris⁸³, que instituiu a CECA, subscrito por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Ato contínuo, foi criada a Assembleia Parlamentar da CECA, que posteriormente se unificaria às assembleias Parlamentares da CEE e CEEA pós Tratado de Roma⁸⁴, e se constituiria por 142 membros indicados pelos Parlamentos nacionais dos Estados membros, tal instituição se auto intitularia “Parlamento Europeu” no ano de 1962 e promoveria eleições diretas a partir do ano de 1979. O Parlamento Europeu se tornaria, desde então, um modelo a ser adaptado e reproduzido na constituição de outras instituições de representação parlamentar multinacionais.

Se, do ponto de vista interno, a institucionalização e fortalecimento do Parlamento Europeu foi e permanece como processo contínuo, do ponto de vista externo, esta entidade política é o arquétipo ao qual é comparado e medido o desempenho de todo e qualquer projeto de Parlamento supranacional. O Parlamento Europeu tornou-se um modelo para aqueles que, em outras regiões, aspiram a institucionalizar os processos de integração em curso. Até a presente data, a América Latina é uma região altamente influenciada, com a existência de ao menos quatro instituições que, ao seu modo, buscam reproduzir o modelo europeu: Parlasul,

⁸³ O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951. Foi o marco da integração europeia com a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (SILVEIRA; 2015).

⁸⁴ O Tratado de Roma foi assinado em 25 de março de 1957 com entrada em vigor em 1º de janeiro de 1958. Foram de fato dois tratados, pelos quais foram criadas a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica respectivamente. Ao longo do processo de planejamento dos Tratados de Roma, se promoveram as negociações para que uma única assembleia parlamentar tivesse a função de órgão de apoio para essas três instituições, de forma a dinamizar os trabalhos e não burocratizando em demasia com a formação de três órgãos parlamentares com funções similares e ligados aos mesmos países (SILVEIRA, 2015).

Parlamento Andino, Parlamento Latino-Americano e Parlamento Centro Americano (MALAMUD, SOUSA; 2005).

Por um longo período de tempo, os órgãos decisórios da esfera comunitária europeia não pareciam interessados em ceder poder ao Parlamento Europeu. É de se questionar, portanto, o que fez a Comissão Europeia e o Conselho abrirem espaço para o fortalecimento de um triângulo institucional atualmente existente. Em verdade, vários fatores podem explicar o fortalecimento do PE, que podem ser separadas em três diferentes as estratégias implementadas: tomada de posição, pressão interinstitucional e organização interna (MEDEIROS et al., 2010). O uso de tais mecanismos foi permitindo ao Parlamento Europeu gradativamente se impor e aprofundar sua participação institucional dentro dos órgãos que compõe da União Europeia.

Na atualidade, há algumas dezenas de parlamentos ou assembleias multinacionais organizados em todos os continentes habitados do planeta. A UIP – União Interparlamentar é uma organização que congrega representação da maior parte dos parlamentos nacionais do mundo, e, na qualidade de membros associados, treze diferentes organizações de parlamentos ou assembleias multinacionais, como o Parlamento Europeu, o Parlamento Andino e o Parlatino (UIP, 2020).

Há que se fazer uma diferenciação, pois, entre os parlamentos regionais ou multinacionais e as assembleias parlamentares, mais que uma questão de mera semântica, os parlamentos regionais, via de regra, estão vinculados a uma organização de integração regional ou continental específica, como o Parlamento Europeu / União Europeia e o Mercosul / Parlasul, e, detém ou objetivam possuir as funções clássicas de uma casa parlamentar: controle político, proposição legislativa e controle orçamental, para mencionar as características mais importantes. As assembleias parlamentares, na generalidade, têm uma função muito mais simbólica e de representação diplomática do que de efetivos poderes legislativos, podendo ser mencionado como exemplo a representação brasileira na Assembleia Parlamentar da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Mariano (2011), em linha similar, descreve que nas últimas décadas multiplicaram-se as iniciativas de diplomacia parlamentar, com diferentes lógicas, funções, objetivos e institucionalidade. Neste último caso, existem assembleias internacionais com status jurídico de direito internacional publico

(isto é, formalmente institucionalizadas) e sem ele (são estruturas informais juridicamente), como é o caso do Parlamento Amazônico e do Parlamento Indígena. Drummond (2010) traz ainda que as assembleias internacionais com status jurídico podem ser subdivididas em dois grupos distintos: instâncias de diplomacia parlamentar e instituições de processos de integração.

O estudo e a elaboração da proposta para a criação do Parlasul ficou a cargo da CPC ao longo dos anos 2005 e 2006. Além das dificuldades normais para o estabelecimento de uma nova instituição, a CPC enfrentou questões de ordem básica, pois não havia consenso entre os parlamentares sobre sua utilidade e necessidade, ou mesmo em relação ao seu papel e se o modelo europeu seria válido para ser seguido, ou como seriam atribuídos os mandatos e seus quantitativos (ALMEIDA, 1998). O Parlasul, formalizado em substituição da anterior Comissão Parlamentar Conjunta, estabeleceu-se como um avanço na esfera legislativa dos órgãos que conformam o Mercosul, institucionalizada com status jurídico próprio e membro atuante de um processo integracional regional. A simples instalação do Parlasul em substituição à CPC, embora tenha representado um avanço, não eliminou as múltiplas deficiências daquela comissão como influenciador do processo de mercosulino, como a falta de legitimidade popular e a característica de não ser um órgão decisório.

A dependência do parlamento em relação ao órgão de representação dos executivos dos Estados Parte (CMC / GMC) é, por certo, característica forte de um processo de integração baseado na intergovernalidade, foi essa prevalência do poder executivo que possibilitou a própria criação do Parlamento do Mercosul no período em que por toda a região foram eleitos governos de esquerda e centro-esquerda, que passaram a priorizar nas suas relações externas as parcerias sul-sul, e, em especial o projeto de integração não apenas mercosulino, mas da América Latina como um todo.

Tal qual o Mercosul teve um significativo avanço institucional a partir de 2002/2003 com as eleições de Lula da Silva e Nestor Kirchner, foram ambos os líderes, que posteriormente receberiam a companhia do uruguaio Tabaré Vasquez e do paraguaio Fernando Lugo, que não apenas “relançaram” o Mercosul, ampliando os Estados membros e os Estados associados, como dispuseram o suporte para a transformação da CPC em Parlasul,

conforme abordado previamente neste capítulo. Por outro lado, essa preponderância da intergovernabilidade pode ser prejudicial ao bloco e ao seu parlamento no longo prazo, quando decorrem mudanças bruscas, e por vezes ilegítimas, do perfil dos seus governantes, posto que ficam os órgãos do bloco sujeitos às políticas que estes tendem a impor.

Por certo a mera existência de um parlamento com legitimidade democrática não garante a consolidação ou aprofundamento de um processo de integração, mas, no caso europeu, permitiu a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis por determinadas decisões, contribuindo para o reconhecimento da importância do bloco no cotidiano das sociedades envolvidas e no continuísmo das políticas regionais apesar das mudanças de governos. No caso do Mercosul, o forte intergovernamentalismo restringe essa possibilidade, mantendo o processo preso aos interesses dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder (MARIANO, 2011). Conforme brevemente descrito no parágrafo anterior, essa dependência dos chefes de Estados de plantão pode levar a instabilidade institucional, seja no sentido do aprofundamento do processo, como decorrido na primeira década e meia deste século, ou, como no abandono deste, conforme evidenciado a partir do ano de 2016 com as mudanças de governos na Argentina e Brasil.

A marca do intergovernalismo, presente em todo o Mercosul é, pois, fator determinante a organização no Parlasul, seja no sentido burocrático legal desta superestrutura, seja no sentido político.

A previsão da escolha por meio do voto direto dos parlamentares mercosulinos foi sacramentada desde a sua criação, embora tenha sido repetidamente adiada. A mera escolha direta não alteraria outras deficiências de poderes do Parlasul, mas, poderia tencionar mudanças estruturais no bloco, a exemplo do que aconteceu na União Europeia / Parlamento Europeu.

A eleição direta do Parlamento Europeu em 1979, e a subsequente criação de formações partidárias europeias, seria o ponto de viragem no papel que esta instituição viria a desempenhar no tripé dos órgãos comunitários. O fortalecimento do Parlamento Europeu pós 1979 o transformaria no único parlamento supranacional do mundo a gozar, simultaneamente, de legitimidade democrática, capacidade de decisão legislativa e poder de escolha da

administração comunitária (MALAMUD, SOUSA; 2005). O reforço da legitimidade democrática do Parlamento Europeu, que sem dúvida lhe adveio da sua eleição por sufrágio direto e universal, quando muito estimula-o a esgotar na plenitude dos poderes que os tratados atualmente lhe conferem: foi isso que aconteceu quando, fazendo uso do poder que lhe é atribuído pelo artigo 203 CEE, rejeitou em 1979 o orçamento proposto para 1980 pelo Conselho (QUADROS, 1991). Se não era possível, naquele momento, avançar para mais poderes, o Parlamento Europeu soube promover a disputa institucional com o Conselho fazendo uso das atribuições que lhe eram conferidas, como forma de tencionar os demais órgãos para futuras alterações nos tratados que conferissem avanço em seus poderes (SILVEIRA, 2015). Ao se analisar o exemplo europeu, infere-se que quando da primeira eleição direta ao seu parlamento, o sistema comunitário era ainda fortemente intergovernamental, de certa forma similar ao momento atual do Mercosul. Evidentemente não se busca advogar que somente por conta da eleição direta que o processo de integração europeu se aprofundou, mas, é possível afirmar que a adoção de tal procedimento foi um dos fatores determinantes para tal. No caso do Parlasul, a eleição direta dos seus membros não irá automaticamente transformar a casa em um ator protagonista no processo de integração, mas é inegável que trará consequências factíveis nas relações internas dos órgãos mercosulinos.

O Parlamento do Mercosul foi idealizado como um espaço institucional para a introdução de valores democráticos dentro de um processo de integração regional marcado historicamente pelo protagonismo dos chefes de Estados em todo seu desenvolvimento. Uma das grandes novidades inseridas com a constituição do Parlasul foi a introdução de bancadas nacionais proporcionais às assimetrias populacionais dos Estados Parte e de eleições diretas para a escolha de seus representantes, como meios de redução do déficit democrático da instituição (MARIANO, LUCIANO; 2014). Relativamente ao Parlasul, as eleições diretas em todos os seus Estados Parte poderiam, e podem, caso venham a ser adotadas, ser um caminho para além de lhe prover a legitimidade democrática, tornar a instituição conhecida e reconhecida pela cidadania dos países integrantes.

Há uma relação de causa e consequência que aponta para a necessidade de um estudo mais apurado, envolvendo o desconhecimento do Parlasul, a inexistência de partidos políticos

mercosulinos (segundo o modelo hoje existente na União Europeia), e a realização das eleições diretas. Afinal, a não existência dos partidos políticos regionais deve-se ao fato de não haver eleições diretas e simultâneas para o parlamento, ou, as eleições têm sido repetidamente adiadas justamente por não haver a organização partidária e o reclamo da cidadania para que estas sejam colocadas em prática.

Quando se abordam as eleições diretas, é importante o registro de que dois dos Estados Partes chegaram a cumprir essa exigência: Argentina (2015) e Paraguai⁸⁵ (2008, 2013 e 2018), contudo, sem a realização em todos os países do bloco, fica ainda pendente a legitimidade popular no seu todo, para além do fato de não terem sido realizadas simultaneamente em todo o território do bloco. Outro aspecto inerente a esta temática é que o próprio processo de integração do Mercosul não desperta grandes debates internos nos países membros, exceção aquelas províncias e estados fronteiriços, onde as políticas comunitárias podem ser mais sensivelmente percebidas pelo conjunto das populações. Por um longo período as discussões que envolviam o Mercosul se limitavam a políticas alfandegárias, por certo um tema de pouco interesse da população em geral. Esse pode ser outro motivo pelo qual não decorreu a organização no âmbito político-partidário das forças regionais, mesmo no período de supremacia dos governos de esquerda na região, que priorizavam o debate e políticas de aproximação para além da questão das trocas comerciais.

O estabelecimento de eleições diretas implicaria em ir além, supondo novas atitudes e comportamentos em relação ao Mercosul porque os parlamentares deverão, neste caso, se posicionar e manifestar sobre esse processo, apresentando propostas específicas para sua atuação, sem perder de vista a lógica de garantir sua sobrevivência política em eleições futuras. Os partidos políticos seriam vitais nesse processo, tendo a função de transmissão de informações e demandas, realizando a conexão entre a sociedade civil e os órgãos executivos

⁸⁵ “La elección de abril de 2008 en el Paraguay, donde se consagró Fernando Lugo como presidente de ese país, constituye un hito importante en tanto se produjo la primera elección directa de 18 parlamentarios regionales (estableciendo un piso de facto). La importancia debe atenuarse en tanto la superposición con las elecciones presidenciales polarizó el debate electoral y produjo una marcada ausencia en el desarrollo de las campañas del parlamento mercosuriano. Pese a las particularidades y debilidades que podrían señalarse de la experiencia paraguaya, el avance que significa la realización de la misma genera el compromiso político real del resto de los Estados para el cumplimiento de lo establecido en el Protocolo Constitutivo de Montevideo” (en adelante PCM) (PORCELLI, 2010, p. 94-95).

governamentais encarregados de tomar as decisões no âmbito da integração. Sem a participação efetiva dos partidos políticos torna-se difícil concretizar de forma satisfatória essa vinculação entre a sociedade e os órgãos do Mercosul (MARIANO, 2012, 2015).

A proporcionalidade das bancadas nacionais é outra característica que diferencia o Parlasul da sua predecessora CPC. Enquanto na CPC os representantes eram divididos em igual número (18) para cada Estado membro, o Parlasul adotou um sistema de proporcionalidade atenuada, mencionado previamente, reservada um número mínimo de 18 aos países menores, similar ao sistema europeu, conforme disposto na Tabela 21.

Tabela 21 – Distribuição das bancadas do PARLASUL por período e Estados membros

País	População aproximada (em milhões - 2020)	Fase 1 – até 2010	Fase 2 – 2011 até a eleição direta	Fase 3 – A partir da eleição direta
Argentina	45	18	26	36
Bolívia*	11.2	-	18	18
Brasil	211.9	18	37	75
Paraguai	7.2	18	18	18
Uruguai	3.4	18	18	18
Venezuela	29	-	23	31
Total	307.7	72	140	196

Fontes: Argentina (2020); IBGE (2020); INE Bolívia (2020); DGCEC (2020); INE Uruguay (2020); INE Venezuela (2020); PARLASUL (2020). Elaborado pelo autor.

* Até a adesão final do país os representantes da Bolívia têm apenas direito de voz.

A composição numérica das bancadas foi estabelecida através de um documento intitulado “Acordo Político para a Consolidação do Mercosul”, que seria firmado em abril de 2009.

“La integración del Parlamento del Mercosur, de conformidad con un criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición

Transitoria Segunda del PCPM, se definirá teniendo en cuenta el método de representación poblacional decreciente y de acuerdo a las siguientes especificaciones:

1. Los Estados Parte que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes contarán como mínimo, de 18 escaños o bancas.
2. Los Estados Parte que tengan una población de más de 15 millones de habitantes y hasta 40 millones contarán, como mínimo, con 18 escaños o bancas, adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones.
3. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones.
4. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 80 millones de habitantes y hasta 120 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones.
5. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones” (PARLASUR. Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes, artículo 2; 2009).

A lógica da “proporcionalidade atenuada” teve como base o denominado “Relatório Patjin”, preparado para o Parlamento Europeu, que adotou o método da “proporcionalidade regressiva”. Segundo este sistema, é definido um número mínimo de representantes por país, ao qual se agregam cadeiras por cada grupo populacional superior ao piso em intervalos cada

vez maiores, para propiciar a pretendida atenuação da proporcionalidade. Pensou-se, assim, em um piso de dezoito parlamentares, número estabelecido no Protocolo Constitutivo para cada bancada nacional na composição igualitária. Como o Paraguai se antecipou e realizou as eleições antes de definido o número de representantes, tal representação (dezoito eleitos), ainda que demasiado elevado como piso, acabou prevalecendo e se impôs como uma realidade já concretizada. (DRUMMOND, 2010).

Tal acordo estabeleceu ainda, que passadas quatro legislaturas completas, a composição seria revista em acordo com o crescimento populacional dos Estados Parte. As eleições diretas foram estabelecidas tendo como prazo máximo o ano de 2010, porém, foram depois postergadas para 2012, 2014, 2018, 2022, e, finalmente suspensas.

É preciso ressaltar que as eleições diretas deveriam ter ocorrido antes da conclusão da “Fase 1” do Quadro acima, de acordo com o Protocolo de Constituição do Parlamento do Mercosul (2005) “(...) deverão ser realizadas eleições específicas para o Parlasul por sufrágio direto, universal e secreto de Parlamentares, cuja realização dar-se-á de acordo com a agenda eleitoral nacional de cada Estado Parte”, de forma a “(...) a assegurar uma adequada representação por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado”.

Portanto, previa-se que estas ocorressem em 2009 na Argentina e no Uruguai, e no Brasil em 2010. Em nenhum dos três casos, contudo, as eleições se realizaram. Em 2008, juntamente com a eleição presidencial, os paraguaios elegeram 18 representantes para o Parlasul, embora ainda não estivesse definida a proporcionalidade acordada no Protocolo Constitutivo. O Paraguai voltaria a eleger seus representantes em 2013 e 2018, ao passo que a Argentina o faria pela primeira, e única vez, no ano de 2015. A Venezuela, após o término de sua adesão ao bloco no ano de 2012, também não chegou a realizar eleições diretas.

Atualmente, para além da questão de estarem suspensas, a regulamentação do processo eleitoral para a eleição direta dos parlamentares do Parlasul se encontra em etapas diferenciadas em cada Estado-parte do Mercosul.

No Paraguai, o Congresso promoveu a alteração do seu Código Eleitoral, Lei 834 de 1996, alterando seis artigos, a fim de incluir as regras do sufrágio para os parlamentares do Mercosul. Dessa forma, a Lei 3.166/2007, aprovada pela Câmara de Senadores em 12 de

dezembro de 2006 e promulgada pela Câmara dos Deputados em 15 de março de 2007, estipulou as normas e o formato pelos quais a eleição de parlamentares do Mercosul se conformaria. A lei resguardou ainda que a data irá mudar quando o Dia do Mercosul Cidadão, previsto no Protocolo Constitutivo do Parlasul, for aprovado pelo bloco (PARAGUAI, 2020).

Após a aprovação da alteração supralegal, o Paraguai regulamentou a eleição direta baseada na Resolução Eleitoral do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral paraguaio sob nº 55/07, alterada posteriormente em 2012 pela Resolução 65/12, que esteve vigente para as eleições de 2008 e 2013. O país se constituiu em Colégio Eleitoral Único, adotando o mesmo critério utilizado para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República e de Senadores titulares e suplentes (TSJE Paraguai, 2020).

O segundo Estado Parte a regulamentar e realizar as eleições diretas, conforme já mencionado, foi a Argentina. Ainda em meados de 2009, um comitê de técnicos e deputados argentinos começou a se reunir para organizar as eleições diretas. Em setembro de 2010, seis projetos foram apresentados no Parlamento argentino, quatro na Câmara dos Deputados e dois no Senado (MALAMUD; DRI, 2013, p. 10).

Contudo, a regulamentação argentina tramitaria ainda por quase cinco anos, e se consolidou através da aprovação da Lei no 27.120/14, sancionada em 29 de dezembro de 2014 e promulgada em 06 de janeiro de 2015, que introduziu alterações no Código Eleitoral argentino, bem como na Lei nº 26.215 sobre financiamento de partidos políticos. A eleição dos Parlamentares ocorreu em 25 de outubro de 2015, juntamente com a eleição presidencial. Na XXXV Sessão Plenária do Parlasul, em 14 de dezembro de 2015, os quarenta e três parlamentares argentinos, eleitos pelo voto popular direto, assumiram suas funções (MARTINS, 2016).

A Argentina se estruturou com um sistema eleitoral misto: cada província e a Cidade Autônoma de Buenos Aires elege um respectivo representante, totalizando 24 parlamentares; os outros 19 membros restantes são eleitos por um colégio eleitoral geral. Os argentinos decidiram optar pelo formato de lista fechada nas eleições para o Parlasul, isto é, cada partido ou coligação partidária tem seu número de cadeiras no Parlamento estipulado pelo total de votos recebidos por lista. Este é o mesmo formato praticado nas eleições parlamentares

nacionais argentinas, incluindo-se as eleições Primárias, Abertas, Simultâneas e Obrigatórias (PASO), praticadas no âmbito nacional (ARGENTINA, 2014).

As primeiras (e até o momento únicas) eleições para parlamentares argentinos do Parlasul, ocorreram em 25 de outubro de 2015, juntamente com o 1º turno das eleições presidências. A participação popular nas eleições para o Parlasul foi de 81%, cujos 92% foram votos válidos (ARGENTINA, 2015).

No Brasil três projetos de lei sobre as eleições diretas para os Parlamentares do Mercosul foram iniciados: o Projeto de Lei no 5.279/09 da Câmara dos Deputados, apresentado em 22 de maio de 2009, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT), ainda em tramitação; o Projeto de Lei no 126/11 do Senado Federal apresentado em 29 de março de 2011 pelo então senador Lindnberg Farias (PT), arquivado sem apreciação pelo plenário em dezembro de 2018; e, o Projeto de Lei 358/2012 apresentado em 4 de setembro de 2013 pelo então Senador Roberto Requião (MDB), arquivado sem apreciação pelo plenário em dezembro de 2018.

O projeto ainda em tramitação – PL 5.279/09, foi alterado pelo então Deputado Dr. Rosinha (PT) e em síntese prevê a eleição 75 parlamentares, fixa cotas percentuais mínimas por gênero e região através da sua colocação nas listas fechadas. Há ainda um quociente partidário (semelhante ao nacional) e prevê o financiamento público de campanhas. O projeto de lei chegou ao plenário para votação no ano de 2012, mas não foi deliberado e seu atual status é “Pronto para Pauta no Plenário” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Não há uma previsão factível para a apreciação do PL 5.279/09, que caso aprovado ainda terá que seguir para o Senado Federal antes de ser enviado à sanção presidencial.

O Uruguai, em que pese ser o país sede do Parlasul, é o Estado Parte em que a situação das eleições diretas está mais atrasada.

Um único projeto de lei foi apresentado, no Senado sob o nº 600/2011, em 5 de julho de 2011 pelo Senador Aldo Lamorte do partido União Cívica (UC). O projeto propunha a criação de uma Corte Eleitoral específica para organizar as eleições dos 18 representantes uruguaios. A proposta previa a data de 31 de outubro de 2011 para as primeiras eleições e as seguintes aconteceriam em 2014, juntamente com as eleições presidenciais. Seria formado um

colégio eleitoral único para todo o país, com eleição por meio de listas fechadas dos partidos ou coligações (URUGUAI, 2011). O projeto seguiu para a Comissão de Constituição e Legislação, onde foi aprovado em março de 2013. A Direção Geral da Câmara recebeu o Projeto da Comissão em fevereiro de 2015. No dia seguinte ao seu protocolo o mesmo foi arquivado, pois a Legislatura 2012-2015 havia terminado (URUGUAI, 2015).

Conforme Mendes (2016) movimentos políticos contrários à institucionalização do Parlasul, mais precisamente do Partido Nacional (Blancos) e do Partido Independente do Uruguai, apresentaram recurso perante a Suprema Corte solicitando declaração de inconstitucionalidade do Protocolo Constitutivo do Parlasul alegando que o artigo quarto do PCPM, que trata sobre o procedimento preferencial de consideração das normas do Mercosul, violaria a Constituição Uruguaia. A Suprema Corte uruguaia declarou por unanimidade através da sentença 664/08 recusar o pedido promovido por esses partidos, uma vez que o Protocolo não se contrapõe ao texto constitucional.

Atualmente não há projeto tramitando na Câmara de Deputados ou Senado uruguaio sobre a temática, e, considerando a nova realidade política local, com os adversários do projeto de democratização do Parlasul agora no governo e com maioria nas duas casas, é pouco provável que a matéria seja apreciada em futuro próximo.

Na Venezuela, a princípio, a realização de eleições diretas para escolher seus representantes no Parlasul seria um processo muito mais simples, uma vez que a Constituição da República Bolivariana da Venezuela e a Lei Orgânica dos Processos Eleitorais (LOPRE) já codifica o sufrágio direto, secreto e universal para parlamentares nacionais e internacionais, ou seja, no país o processo – em tese, já está regulamentado e pode ser colocado em prática. O país inclusive tem experiência no processo, uma vez que os venezuelanos elegiam diretamente seus representantes no Parlamento Andino, órgão parlamentar da CAN, no período em que Venezuela era Estado Parte deste bloco regional. No entanto, o processo eleitoral direto para o Parlasul não se concretizou em 6 de dezembro 2015, data das primeiras eleições parlamentares após a adesão total da Venezuela ao Mercosul, em 2012 (PINEDA, 2016).

Em dezembro de 2020 o país voltou a realizar suas eleições nacionais para a unicameral “Assembleia Nacional da República”, e, novamente não foram realizadas as eleições para os representantes do Parlasul, desta feita por conta da suspensão de tal ato por

decisão do CMC em abril de 2019. O país, contudo, está apto – legalmente falando, a realizar o pleito tão logo seja demandado pelo Parlasul e exista a vontade política interna.

Retornando ao processo de negociação para a composição, este foi complexo e se finalizou ano após o Parlamento já estar instalado com sua constituição provisória. Somente em 2009 foi aprovada a proposta constante no Quadro anterior, que seria endossada pelo CMC em dezembro de 2010, que prorrogaria prazo de realização das eleições até 2014 (Argentina em 2011, Brasil em 2014, Paraguai 2013, Uruguai em 2014).

Também foram definidas as regras de elegibilidade e organização dos futuros parlamentares mercosulinos, que teriam mandato de quatro anos com possibilidade de reeleição: devem respeitar os requisitos de elegibilidade existentes para deputados nacionais, não podendo acumular cargo com nenhum outro cargo executivo ou legislativo do seu Estado ou do Mercosul; devem reunir-se em plenárias mensais e podem ser organizadas em grupos políticos de acordo com afinidades ideológicas, que devem ser constituídas por pelo menos 10% dos membros do Parlamento, se forem do mesmo país, ou por 5 deputados, se forem de mais de um Estado-Membro (MALLMANN, DRI; 2011).

As discussões acerca da proporcionalidade da representação definiram o acordo para lidar com as extremas diferenças populacionais dos países membros. Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlasul, cada parlamentar terá direito a um voto, porém, se mantida a estrutura paritária atual, cada parlamentar do Mercosul representará um contingente absurdamente assimétrico. Um parlamentar brasileiro representa pouco mais de 5.8 milhões de habitantes; o da Argentina cerca de 1.7 milhões, o da Venezuela, 1.3 milhões, o da Bolívia, 610 mil, o do Paraguai 400 mil, e, no caso do Uruguai 190 mil habitantes (Argentina; IBGE; INE Bolívia; DGCEC; INE Uruguay; INE Venezuela; PARLASUL (2020).

A consolidação do Parlasul segundo as três fases (vide Quadro anterior) acordadas quando de sua instalação, previam que nos primeiros três anos (2007-2010), os Congressos nacionais designariam cada um nove deputados e nove senadores (excetuando-se a Venezuela, que não possui senado e seriam todos deputados). Durante esta fase preliminar, o Parlasul deveria aprovar seu regimento interno (o que ocorreu em 2007) e acordar sobre a representação numérica a partir da Fase 2 (firmado em abril de 2009). Ainda dentro da Fase 1,

deveriam ter se iniciado as eleições diretas dos seus membros, em conjuntos com as eleições regionais ou nacionais. Deste momento em diante que os percalços na evolução do Parlasul se iniciam.

No cronograma original de implementação do Parlasul, a partir de 2011 a representação já deveria ser proporcional aos povos do Mercosul, por meio das eleições diretas (o que não ocorreu, com exceção do Paraguai). Por fim, a partir de 2015 deveria decorrer o “dia MERCOSUL” onde seriam realizadas as eleições do bloco de forma simultânea em todos os Estados Parte (ACUERDO POLÍTICO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR, 2009). Conforme já mencionado, tal fato também não ocorreu e as eleições foram sendo repetidamente adiadas até a sua suspensão.

Este sistema complexo de implementação, para além das dificuldades políticas que impossibilitaram sua aplicação tinha ainda outra consequência estranha, durante as primeiras fases não haveria uma legislatura coerente, pois todos os parlamentares seriam eleitos para um mandato de quatro anos, mas possivelmente começando e findando em datas divergentes de um Estado para outro (DABÈNE, 2009).

Para além da questão da proporcionalidade, que é importante, existe outro aspecto relevante quando e se um dia as eleições sejam realizadas em todo o bloco. Quais serão os critérios que determinarão a eleição por exemplo no Brasil de um parlamentar para o Parlasul? A experiência Paraguaia indica que a eleição desses representantes juntamente com a eleição presidencial mostrou-se ineficaz para a mobilização de um debate mais aprofundado sobre o Mercosul (MARIANO, 2012).

A sociedade e os partidos políticos não discutem sobre o Mercosul, a não ser quando diretamente afetados por ele, como ocorre nos estados fronteiriços do sul do Brasil. Esta afirmação é comprovada pela composição dos parlamentares na antiga CPC. Até 1994, setenta e cinco por cento (75%) dos parlamentares desta comissão eram representantes da região sul do Brasil. Na primeira composição do Parlasul (2007-2010) essa proporção caiu para 44,5%, mas outros 28% são de representantes dos estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo e Minas Gerais (MARIANO, 2012) que também estão próximos aos outros membros do bloco, ainda desconsiderando a Bolívia enquanto Estado Parte, o que ampliaria tal percentual.

Tem-se ainda a questão da Bolívia (quando da finalização de sua adesão) e Venezuela (no caso de sua reintegração plena) e como as regiões fronteiriças a estes tendem a assimilar a “cultura” mercosulina. A proximidade espacial a outros Estados Parte sempre induziu de forma mais intensa os efeitos da integração regional, em especial na Argentina e Brasil, por possuírem maiores territórios e extensa linha limítrofe. Como tais realidades afetarão uma eventual futura composição via sufrágio universal do Parlasul é uma pergunta que ainda carece de resposta.

A realização das eleições diretas não é uma temática apenas intrabloco, mas tende a extrapolar nas suas relações com o restante do mundo. Porcelli (2010) destaca que na medida em que implique a presença de estruturas regionais permanentes e autônomas, dotadas de poderes e recursos necessários para administrar o processo de integração, um Parlasul com membros eleitos por sufrágio universal envia ao mundo uma mensagem forte e inequívoca de que o Mercosul é uma realidade inexorável e irreversível, que avança no sentido do aprofundamento do seu processo de integração e não o contrário.

Para além dos impactos políticos – internos e externos, e, da consolidação da legitimidade democrática, se e quando da realização das eleições diretas em todos os Estados Parte, infere-se que haverá uma maior “profissionalização” ou qualificação dos quadros que compõe o Parlasul. Como aponta Gardini (2011) os atuais membros do Parlamento (exceção ao Paraguai) atualmente dividem seu tempo entre deveres nacionais e os deveres regionais frequentemente indesejados, com eleição direta, os parlamentares mercosulinos serão representantes regionais em tempo integral. Isso significa que eles “terão tempo para se familiarizar e discutir as instituições regionais e suas possibilidades, possivelmente advogando por mais poderes”. Um Parlamento eleito tem o potencial maior de buscar a ampliação dos seus poderes em face ao CMC.

O Regimento Interno do Parlasul previu a organização das bancadas através da conformação de “Grupo Políticos”, que seguiriam uma lógica de afinidade política”, a qual não necessariamente representa uma afinidade por nacionalidade.

“Art..33. Os Parlamentares poderão constituir-se em grupos de acordo com suas afinidades políticas.

Art. 34. Um grupo político será integrado por no mínimo:

- a) 10% (dez por cento) da composição do Parlamento, se forem representantes de um só Estado Parte;
- b) 5 (cinco) Parlamentares, se forem representantes de mais de um Estado Parte.

Art. 35. Um Parlamentar não poderá pertencer simultaneamente a mais de um grupo político.

Art. 36. Os grupos políticos estarão constituídos a partir da comunicação desta decisão à Mesa Diretora. (...)

Art. 37. A Mesa Diretora decidirá, por sugestão dos grupos políticos, sobre a distribuição das bancadas no Plenário.

Art. 38. Qualquer Parlamentar poderá renunciar a integrar um grupo político, comunicando à Mesa Diretora, que informará esta decisão ao Plenário e ao grupo.

Art. 39. Os grupos políticos terão os cargos que lhes sejam assegurados no orçamento do Parlamento, para os quais as nomeações e remoções serão efetivadas por proposta de cada grupo político” (REGIMENTO INTERNO DO PARLASUL, 2007, Artigos 33º à 39º).

A organização via Grupo Político teria, pois, a função de contribuir para a politização tanto do parlamento como das sociedades, em especial a partir da eleição direta simultânea, quando os candidatos poderiam se organizar através de plataformas supranacionais em comum, segundo suas afinidades ideológicas, similar ao que ocorre nas eleições europeias.

Contudo, conforme aponta Mariano (2015) o envolvimento dos parlamentares, em especial dos não eleitos, é dificultado por vários aspectos. Em primeiro lugar está a própria ausência de uma tradição de intervenção parlamentar na formulação da política externa dos países-membros do Mercosul, e, em segundo é a “ausência de identidades políticas entre as esferas partidárias dos quatro países, possibilitando uma maior cooperação e interação entre os parlamentares”.

Em linha similar, Mallmann e Dri (2011) corroboram a tese de que a não eleição direta dos parlamentares é prejudicial ao processo evolutivo da casa, defendendo que por meio de eleições diretas deve-se minimizar os vínculos dos parlamentares com a dimensão territorial e nacional da representação, vinculando-os mais estreitamente às demandas supranacionais em coerência com seu posicionamento político-ideológico.

Passados 14 anos da implantação do Parlasul, contudo, os Grupos Políticos ainda não se institucionalizaram plenamente. No site oficial do Parlasul não há um espaço destinado a consulta dos atuais grupos eventualmente existentes bem como suas composições. Na aba de notícias pode-se constatar que em 30 de novembro de 2009 foi registrado o primeiro grupo, denominado Grupo Progressista do Mercosul (GPM). Há ainda outra informação de que parlamentares de direita e centro-direita buscavam a organização de outro Grupo, mas o mesmo não foi formalizado até maio de 2021 (PARLASUL, 2021).

Na página oficial do Grupo Progressista do Mercosul (2021) , que não é atualizada desde janeiro de 2017, informa-se que a bancada é composta por parlamentares da Frente de Todos (Argentina), Partido dos Trabalhadores (Brasil) e o Partido Comunista do Brasil, Frente Guasú (Paraguai), Frente Ampla (Uruguai) e o Grande Pólo Patriótico da Venezuela.

“Nos constituimos con el objetivo superior de impulsar la integración de nuestros países, con la convicción de que se trata de un proceso de múltiples dimensiones: política, económica, social y cultural, cuya importancia estratégica radica en que esta integración resulta imprescindible para consolidar el desarrollo de nuestras naciones.

Asimismo, adoptamos como objetivo específico el mejoramiento continuo de la acción política integradora del Parlamento del Mercosur y el fortalecimiento permanente de sus vínculos con la sociedad civil y sus más diversas expresiones organizadas. Asumimos y reafirmamos los Propósitos señalados en el Art. 2 y los Principios establecidos en el Art. 3 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y especialmente nos identificamos con las causas superiores

de la justicia social, la protección de la naturaleza y la sustentabilidad ambiental y la visión global de que un mundo mejor es posible.

En virtud de los enunciados anteriores reafirmamos nuestras señas de identidad como progresistas del Mercosur, impulsando nuestra integración como una construcción comunitaria de naciones de alcance histórico y basada en una visión político estratégica común; en el convencimiento que no hay desarrollo sin integración, y de la convicción de que nuestras naciones solo podrán actuar en el escenario global – multipolar de hoy integradas en un bloque a través del cual nuestros pueblos puedan expresar su lucha por un mundo mejor” (BANCADA PROGRESISTA DEL MERCOSUR, 2009).

A ausência de dados, tanto em nível de noticiário como e (principalmente) em nível acadêmico sobre os Grupos Políticos atuantes ou em vias de organização no Parlasul, evidenciam que a constante postergação das eleições diretas teve contribuição para a manutenção do status quo nas relações internas da casa, que remetem as questões de nacionalidade e não de afinidade política.

Conforme Mariano (2015) as referências nacionais são intensas o suficiente para “inibir ou dificultar a formação das chamadas famílias políticas”, porque a cultura política dos parlamentares está intrinsecamente ligada à sua origem nacional, e, com exceção da experiência dos partidos de centro-esquerda e esquerda na formação de um Grupo Político, poucos avanços decorreram. A dedicação em tempo integral também facilitaria a aproximação porque se criaria um novo espaço de articulação desvinculado do debate nacional, focado mais nas concepções ideológicas de mundos dos parlamentares do que à sua nacionalidade.

É possível se afirmar que as eleições diretas simultâneas – se e quando decorrerem, tendam a alterar tal cenário. Contudo, na atual conjuntura, não é factível supor que tal evento ocorra no curto prazo.

Conforme Porcelli (2010) um Parlasul eleito diretamente abre possibilidades para a nova institucionalidade do bloco, eventualmente para superação do intergovernalismo marcante, pois envolve a presença de estruturas regionais autônomas e permanentes, dotadas de recursos e poder para gerir o processo de integração. Contudo, sua agenda deve se sobrepor

as questões meramente comerciais e fiscal, avançando para questões de cunho da integração social, cultura e do próprio reconhecimento do espaço mercosulino em face da população em geral, gerando uma mudança qualitativa no cotidiano de seus habitantes.

A suspensão do processo de eleição direta sofreu um retrocesso definitivo em abril de 2019, quando os chefes de Estado firmaram um protocolo adicional relativo à formação do PARLASUL. Por meio deste protocolo, suspenderam-se as eleições sem a previsão de uma data limite para que sejam realizadas em conjunto em todos os países. Ademais, impede-se que os dois Estados Partes que já haviam regulamentado a escolha e realizados eleições (Argentina e Paraguai) de novamente o fazerem. Note-se que novamente o intergovernalismo se fez presente, uma vez que o Parlasul não foi chamado a discutir tal ato, sendo um agente passivo no processo por meio de uma decisão que envolveu unicamente os chefes de Estado do bloco.

A mudança de governo e orientação ideológica na Argentina, em dezembro 2019, trouxe um novo elemento à mesa em relação a suspensão das eleições, uma vez que esta deu-se por meio de um “Protocolo Adicional” ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Tendo sido um protocolo firmado, este deve ser ratificado pelos legislativos nacionais de todos os Estados Parte. Em fevereiro de 2020, já na nova gestão, o Senado da Argentina rechaçou tal medida, levando a um impasse institucional. As eleições dos parlamentares argentinos deveriam ter sido realizadas em conjunto com a presidencial (outubro 2019), mas a antiga gestão de Mauricio Macri não a realizou, a despeito do fato do Protocolo Adicional ainda não ter sido apreciado. Segundo a Agencia Parlasul, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado da Argentina, o ex-parlamentar do Mercosul Jorge Taiana, explicou que este "protocolo adicional" ao "Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul" teve "uma gestação irregular". “Além de possuir fragilidades jurídicas, tem o objetivo de retroceder no sistema de representação parlamentar do PARLASUR, voltando a todos os países com sistemas de representação indireta”.

“De sus partes, el Presidente del PARLASUR, Parlamentario Oscar Laborde y el Parlamentario Víctor Santa María, Presidente del bloque

Frente de Todos, ambos argentinos, manifestaron que la modificación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR en los términos propuestos en el Protocolo Adicional implicaría un retroceso en el proceso de integración, ya que el Parlasur constituye el único ámbito regional, donde están representadas todas las fuerzas políticas de los países miembros, lo que lo convierte en el órgano de mayor representación democrática del MERCOSUR” (PARLASUL, 2020).

Com a Argentina detendo a presidência rotativa do Mercosul ao longo do primeiro semestre de 2021, é necessário acompanhar como tal temática irá de desenvolver, uma vez que o atual presidência – ao menos em seus discursos, tem uma posição sobre o processo de integração similar ao do período 2003-2015 e inclusive tem pontuado como uma de suas metas para o período a finalização da adesão plena da Bolívia.

4.2.2.1 Os poderes do Parlamento do Mercosul

A partir do estabelecimento do Parlasul houve um acréscimo da participação legislativa no processo de integração do Mercosul, ainda que muito aquém do que se possa convencionalmente chamar de trabalho legislativo. A anterior CPC tinha como atribuições quase únicas a emissão de recomendações, que nem ao menos eram obrigadas a serem analisadas pelo CMC, e, a função de promover internamente nos congressos nacionais o andamento de matérias que requeressem a intervenção destes poderes. Corrêa (2010) recorda que em síntese, o Parlasul foi criado sem capacidade legiferante-coercitiva sobre os estados-membros. Não há, sobretudo, uma jurisdição comunitária diretamente aplicável ao sistema legal mercosulino antes da internalização feita pelos Estados Parte. Dessa forma, enquanto existir, no Mercosul, um direito comum que deriva da orientação nacional direta, será difícil alcançar o direito comunitário aos moldes europeus. Teremos, no máximo, normas comuns com alcance integracionista.

O Parlasul, ampliando as atribuições institucionais, pode atualmente emitir Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios; Disposições, e, Solicitação de Opiniões Consultivas (PARLASUL, 2020). Contudo, por força

do arranjo burocrático legal do Mercosul, baseado no Direito Internacional Público e na não existência de um Direito Comunitário explícito, o Parlasul, ainda que tendo avançado em relação à CPC, permanece em situação de subordinação institucional ao CMC, que pode ou não aprovar suas proposições, e, em grande parte das situações, dependente ainda da aprovação pelos congressos nacionais de cada um dos Estados membros para que suas deliberações se tornem efetivas. Em que pese essa situação de subordinação do Parlasul ao CMC, é inegável que decorreu um avanço, pois, enquanto a CPC era meramente consultiva, o parlamento passou a ser propositivo.

Relativamente às atribuições do Parlasul, o projeto de norma parece ser o ato normativo que mais constrange o CMC. Isso porque ele demanda uma resposta obrigatória por parte do Executivo no que diz respeito ao trâmite de avaliação da proposta enviada. Além disso, é uma forma de influenciar a agenda das reuniões, incluindo temáticas caras ao parlamento. Já o anteprojeto de norma permite uma interação entre Legislativos, mas não demanda necessariamente uma consideração por parte dos parlamentos nacionais. Os pareceres, por sua vez, também podem ser desconsiderados sem maiores constrangimentos, já que são meras opiniões emitidas. As declarações e disposições podem servir para estruturar a dinâmica interna do próprio parlamento e garantir uma resposta das demais instituições por intermédio do ativismo dos parlamentares e da pertinência das matérias. Por sua vez, as disposições são normas de caráter administrativo, as quais versam sobre a organização interna do Parlamento (MEDEIROS et al., 2010).

O Parlasul, carece de poderes de decisão supranacionais semelhantes aos do Parlamento Europeu, mas seu Protocolo Constitutivo lhe garante o direito de expressar opiniões não vinculativas sobre as candidaturas para ocupar cargos importantes dentro das estruturas executivas do bloco, como diretor da Secretaria e o presidente da Comissão de Representantes Permanentes (CARRANZA, 2011).

Outro avanço considerável na institucionalização do Parlasul foi o procedimento de “via rápida”. Considerando a necessidade dos órgãos de poder decisório do bloco de enviar seus projetos ao Parlamento, apesar da desobrigação em acatar a deliberação deste. Nas ocasiões em que isso acontecer, a decisão será acelerada para entrar em vigor. Esse

procedimento acelerado pode ser útil, uma vez que muitos regulamentos adotados no Mercosul nunca chegaram à fase final de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais ou podem levar anos para que isso ocorra (DABÈNE, 2009).

É correto, pois, que o Parlasul é diretamente impactado pela ausência de competências supranacionais características do próprio bloco. Segundo Geneyro e Vázquez (2007) o “Parlasul não pode normatizar”, ou seja, não é de fato e de direito uma legislatura regional. No entanto, a sua constituição permitiu um maior controle dos órgãos de decisão do Mercosul (CMC, GMC e CCM) e implica “um salto qualitativo nas relações interinstitucionais do bloco”.

Conforme anteriormente mencionado, o procedimento acelerado permitirá superar o problema apontado pelos críticos do intergovernamentalismo, pelo menos no que diz respeito às decisões em que os três órgãos de decisão (CMC, GMC e CCM) decidem seguir as recomendações do Parlasul, pois essas decisões (“normas”) poderão ser rapidamente incorporadas aos ordenamentos jurídicos sem ter que esperar a aprovação dos Parlamentos nacionais (CARRANZA, 2011).

Vázquez e Ruiz (2009) defenderam que o Parlasul poderia, no médio e longo prazo, desbloquear o atual complexo sistema de incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais, em especial se fosse dotado de poderes de co-decisão e censura política. Ao menos no médio prazo já possível se afirmar que isso não decorreu, em grande parte porque a política nacional de cada um dos Estados Parte se fez presente, e com a mudança no perfil ideológico dos dois principais países o processo de integração tomou rumo diverso daquele do início da década passada e, não é provável que governos com viés extremamente autoritário, como o de Jair Bolsonaro, deleguem atribuições a órgãos regionais.

Os documentos norteadores das atribuições e poderes do Parlasul estão sintetizados no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul – PCPM (2006) e no seu Regimento Interno (2007, atualizado em 2014). No PCPM o Artigo 2º estabelece os “Propósitos” do Parlasul e o Artigo 4º as suas “Competências⁸⁶”. O Regimento Interno, entre os Artigo 90º e

⁸⁶ O Parlamento terá as seguintes competências: 1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL. 2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, de acordo com as

102º detalhes como tais propósito e competências serão materializadas através dos diferentes “Atos” disponíveis, e rapidamente mencionados no início deste subcapítulo.

“São propósitos do Parlamento:

1. Representar os povos do Mercosul, respeitando sua pluralidade ideológica e política.
2. Assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz.

normas do MERCOSUL, e em particular com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile. 3. Elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL. 4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias. 5. Convidar, por intermédio da Presidência Pro Tempore do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração. 6. Receber, ao final de cada semestre a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período. 7. Receber, ao início de cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre. 8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico -Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL. 9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos. 10. Receber, examinar e si for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL. 11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL. 12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta (...) 13. Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento. 14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração. 15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa. 16. Manter relações institucionais com os Parlamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas. 17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional. 18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL. 19. Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior. 20. Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício. 21. Aprovar e modificar seu Regimento interno. 22. Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2006, Artigo 4º)

3. Promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.
4. Garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração.
5. Estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração.
6. Contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do Mercosul.
7. Promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional” (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2006, Artigo 2º).

Observe-se que há uma discrepância dentre os propósitos do Parlasul e seus efetivos poderes, que ao concorrerem entre si na prática inviabilizam o cumprimento do prescrito. Para registrar somente um exemplo, talvez o mais importante por envolver a almejada legitimidade democrática, como o Parlasul poderia “assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz” se nem mesmo internamente pode tencionar todos os Estados Parte a realizarem as eleições diretas, ou, em outro flagrante desrespeito ao seu próprio Protocolo Constitutivo, não teve condições materiais e legais coercitivas de evitar a quebra da ordem democrática no Brasil em 2016 e na Bolívia em 2019.

Relativamente às “Competências” do Parlasul, as mesmas são mais factíveis quando comparadas aos “Propósitos”, e, além de estarem descritas no Artigo 4 do PCPM, foram melhores detalhas quando da formalização do Regimento Interno. O Item 12 das competências merece um destaque por ser a base do que Gardini (2011) denominou como “via rápida”, e, uma continuidade do antigo Acordo Interinstitucional CPC – CMC de 2003.

“Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da

consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do Mercosul, antes de sua aprovação.

Se o projeto de norma do Mercosul for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação.

Nos casos em que a norma aprovada não estiver de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do Mercosul que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.

Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do Mercosul” (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2006, Artigo 4º, Item 12).

Tal competência merece destaque pois efetivamente apresenta a possibilidade de, através do Parlasul, se procederem alterações nas normas legais dos Estados Parte de forma mais ágil e efetiva do que através do método “tradicional” por assim o denominar, ou quando comparado ao período de existência da CPC.

Os “Atos” do Parlasul são os procedimentos pelos quais a casa se manifesta oficialmente sobre temáticas diversas e em acordo com suas atribuições determinadas pelo PCPM. São oito diferentes atos, sete deles instituídos através do Regimento Interno (2007) e outro estabelecido quando da formalização do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul⁸⁷.

De acordo com o Regimento Interno, Pareceres são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes; Os Projetos de Norma são as proposições normativas apresentadas para apreciação do Conselho do Mercado Comum; Anteprojetos de norma são as proposições que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes, dirigidas aos Parlamentos Nacionais para sua eventual consideração, diferente dos Projetos de Norma, estas ainda não foram efetivadas pelos órgãos executivos do Mercosul.

Há ainda as Declarações, que são simples posicionamentos do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público; as Recomendações - indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul; e, os Relatórios que são estudos aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico.

Por fim, as Disposições são normas gerais, de caráter administrativo interno do próprio Parlasul. A Tabela 22 compila as principais atribuições e poderes previamente descritos.

⁸⁷ Ato denominado “Solicitação de Opiniões Consultivas”, em que o PARLASUL poderá solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão (MERCOSUL, 2020).

Tabela 22 - Atribuições e Poderes do Parlamento do Mercosul

Deliberativa	Controle Político	Legislativa
<ul style="list-style-type: none"> • Organizar audiências públicas e seminários com a sociedade civil, movimentos sociais e setores produtivos. • Celebrar acordos de cooperação e assistência técnica com organizações públicas ou privadas. • Aprovar declarações sobre questões de interesse público. • Publicar relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nos países do Mercosul. • Declarações (genéricas sobre temáticas variadas). • Dar ampla publicidade de todos os Atos do Parlamento. • Manter relações institucionais com os Parlamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas. • Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL. • Elaborar e aprovar o orçamento anual do Parlasul 	<ul style="list-style-type: none"> • Receber da Secretaria do Mercosul relatório anual sobre a execução do orçamento comunitário. • Produzir relatório anual sobre a situação dos direitos humanos na região. • Receber pedidos de pessoas físicas ou jurídicas relacionadas com atos ou omissões de órgãos do Mercosul. • Solicitar informações por escrito aos demais órgãos do Mercosul. • Convocar representantes dos órgãos do Mercosul para discutir o processo de integração. • Receber o Chefe de Estado exercendo a presidência <i>pro tempore</i> no início e final de cada semestre, para apresentação do seu planejamento para o período e avaliação das atividades realizadas. • Solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pareceres formais sobre projetos legislativos do CMC (via rápida). • Projetos de norma: apreciar propostas legislativas apresentadas pelo CMC. • Anteprojetos de norma, apreciar oriundas do CMC. • Recomendações (temáticas diversas). • Relatórios (temáticas diversas). • Disposições (internas). • Propor projetos de normas para o CMC.

Fontes: MALLMANN, DRI (2011); PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL (2006); REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL (2007). Adaptado e atualizado pelo autor.

Da análise das atribuições e competências atuais do Parlasul, oriundas do PCPM e do seu Regimento Interno, facilmente se identifica a fragilidade do seu poder. Conforme registrado por Mallmann e Dri (2011), os poderes legislativo e de controle estão aquém das necessidades democráticas do Mercosul. A função de Controle Político é quase nula, limitando-se à solicitação de informações e análise de relatórios. O “controle parlamentar efetivo pressupõe outros tipos de mecanismos que promovam a transparência, a publicidade e a responsabilidade pelas ações do órgão executivo”. Em mesma linha o poder Legislativo é figurativo, tendo em conta a impossibilidade de intervenção decisivamente no processo de elaboração das normas que serão dirigidas aos congressos nacionais, e o fato de que as propostas de normas, pareceres e análises oriundos do Parlasul podem ser desconsiderados.

Ribeiro et al. (2007) corroboram o entendimento que a capacidade de exercer controle sobre um Poder Executivo é uma característica comum aos parlamentos contemporâneos, e, está ausente no Parlasul, uma vez que este não tem controle sobre o orçamento do bloco ou de demissão de membros dos órgãos executivos.

O PCPM ainda lhe atribui outro modesto poder de controle, ao prever nos itens 6 e 7 do Artigo 4º que o Presidente Pro tempore do CMC, a cada início de mandato deve ir ao Parlasul apresentar o programa de trabalho com suas propostas para o semestre, e, ao final, deve apresentar relatório com as atividades realizadas durante o dito período. Dessa forma, pode decorrer uma cobrança política e até mesmo um constrangimento público em face da presidência do CMC, contudo, há ausência de qualquer poder ou medida coercitiva por parte do Parlasul na eventualidade de apontarem divergências ou irregularidades nos relatórios.

A principal atividade de caráter legislador atribuída ao Parlasul – propor projetos de norma (Item 13 do Artigo 4º⁸⁸), nem mesmo garante que o CMC tenha o dever de a analisar, tão somente de “informar sobre seu andamento”, sem prazo para finalizar tal tarefa. Conforme Mariano (2015) e Gardini (2011) o caráter propositivo é um avanço se considerado do ponto de vista que supera o legado da CPC, meramente consultivo. Porém, do ponto de vista das atribuições tradicionais do Poder Legislativo há claramente um desequilíbrio entre os Poderes,

⁸⁸ “Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento” (PCPM, 2006, Artigo 4º, Item 13).

pois o CMC permanece sendo a instância com poder decisório máximo na integração. Ou seja, após os parlamentares do Mercosul elaborarem uma normativa, que deve ser discutida e votada, esta ainda deve passar pela avaliação do CMC que, em consenso entre os Estados Partes decidirá em última instância se esta entrará ou não em vigor. Via de regra, todo um esforço de meses pode ser desconsiderado se apenas um Chefe de Estado impor veto à determinada medida.

O Item 13 do Artigo 4º do Regimento Interno prevê que o Parlasul deve “elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração”. Tal atribuição era a função legislativa quase única da antiga CPC, que por uma série de fatores previamente mencionados falhou em colocá-la em prática. É, por certo, atividade de importância relevante para que as normas mercosulinas que dependam de alterações legislativas nos Estados Parte tenham um fluxo mais rápido e adquiram caráter legal interno.

A última Competência atribuída ao Parlasul, Item 22 do Artigo 4º, é ao mesmo tempo abrangente e impraticável, ao versar que a instituição deve “realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências” lhe é concedido um poder que em termos práticos não pode ser exercido, dada as limitações na sua relação com o CMC e demais órgãos executivos do Mercosul, conforme já explanado previamente.

As votações no Parlasul seguem ritos diferenciados de acordo com o estágio de tramitação (comissões, plenário, Mesa Diretora). Os órgãos colegiados do Parlamento (o Plenário, as Comissões e a Mesa Diretora) adotarão suas decisões por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada (PCPM, 2006. Artigo 15 º):

- “1. Para a maioria simples se requererá o voto de mais da metade dos Parlamentares presentes.
2. Para a maioria absoluta se requererá o voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento.

3. Para a maioria especial se requererá o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, que incluam, por sua vez, Parlamentares de todos os Estados Partes.

4. Para a maioria qualificada se requererá o voto afirmativo da maioria absoluta da representação parlamentar de cada Estado Parte” (REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2007, Artigo 135º).

O Artigo 136º do Regimento Interno do Parlasul (2007), por sua vez, dispõe sobre a devida maioria para determinado tipo de Ato, prevendo as seguintes normas:

- a) Reforma do Regimento: maioria qualificada
- b) Pareceres, projetos de norma, anteprojetos de norma: maioria especial.
- c) Informe sobre Direitos Humanos (PCPM, art., 4, inciso 3): maioria absoluta
- d) Disposições: maioria absoluta
- e) Declarações e recomendações: maioria simples.

Concluindo, as atribuições e poderes atuais do Parlasul, quando comparados à antiga CPC, por certo representam grandes avanços. Contudo, ao se analisar a quase inexistente evolução de tais poderes desde o ano de 2007, aliada à não realização das eleições diretas em todos os Estados Parte, pode-se afirmar que a institucionalização do Parlasul segue à passos lentos e ainda muito dependente do encaminhamento político dado pelos Chefes de Estado do bloco.

O Parlasul, para avançar no cumprimento dos propósitos previstos no seu Protocolo Constitutivo e Regimento Interno, tem ainda um longo caminho a percorrer para que possa efetivamente concorrer com o CMC enquanto órgão delineador do futuro do bloco, e não apenas enquanto apêndice deste.

4.3 ENQUADRAMENTO COMPARATIVO: O PARLASUL EM FACE DO PARLAMENTO EUROPEU

Tendo como base os processos de formação do Parlamento Europeu e do Parlamento do Mercosul, descritos neste e no capítulo anterior, é possível traçar um paralelo evolutivo entre ambas as instituições, embora tais linhas não sejam espelhadas perfeitamente uma na outra e as diferenças entre ambos sejam mais flagrantes do que as linhas de convergência.

Inicialmente, há que se pontuar o risco em tal comparação, uma vez que se trata de duas regiões com diferenças históricas de formação sócio-espacial em muitos dos seus elementos: características físicas, ocupação humana e processo de formação geoeconômica. Importante também pontuar que desde a formação do sistema capitalista, os países ocidentais da Europa se perfilaram como centro do sistema, ao passo que à América do Sul foi relegado o papel periférico, primeiramente como colônia europeia e posteriormente enquanto nações independentes.

Relativamente a própria formação dos blocos em tela, o projeto europeu foi iniciado ainda no anos 1950, adentrando em sua sétima década, ao passo que no Mercosul (mesmo considerando o PICE) decorreu-se aproximadamente metade deste tempo.

Destarte tais assimetrias, a comparação é importante por tratar-se a União Europeia e seu Parlamento Europeu do processo de integração regional mais complexo já colocado em prática, conforme mencionado anteriormente, possibilitando a outros blocos como o Mercosul não um modelo fechado em si, mas a compreensão dos acertos e equívocos, para, quando factível e realizável, buscarem aprender com os mesmos buscando replicá-los ou evitá-los.

Dentre as comparações possíveis, a primeira semelhança é a fundação de ambas as instituições, que tem como origem o início de um processo intergovernamental de integração regional de cunho econômico. Em tal origem ambas as casas também tinham seus membros indicados pelos parlamentos nacionais, porém, no PE, desde sua fundação, os parlamentares se alinharam segundo sua origem ideológica-partidária, ao passo que no Parlasul, se

organizavam segundo sua nacionalidade, e, somente a partir de 2007 passaram a adotar a formação de grupos segundo suas concepções de mundo.

A característica intergovernamental também se fez presente nos primórdios das suas instituições, ainda que na Europa houvesse um órgão de caráter supranacional desde o início, a Alta Autoridade, que findou por ser uma das justificativas para a necessidade de uma assembleia parlamentar correlata ao bloco.

Para além destes, outro ponto que diferenciou as duas instituições desde sua fundação foi o fato de o PE ter distribuído os acentos de forma proporcional à população dos Estados que o compunha, o Parlasul, por seu turno, somente adotaria tal característica depois da transformação da CPC em Parlamento, e, ainda não completou tal processo por conta da não realização das eleições diretas em todos os Estados parte.

Analisando-se a eleição direta de seus membros, há também simetrias e assimetrias. O PE previu tal realização desde o Tratado de Roma (1956), contudo levaria 23 anos para colocar em prática tal forma de escolha, ocorrida somente em 1979. Destarte tal tempo, desde a primeira eleição europeia todos os Estados membros passaram a eleger simultaneamente seus representantes. No caso do Parlasul, foram 21 anos entre a primeira CPC Argentina-Brasil até que se estabelecesse a previsão de eleição direta, que, como já exaustivamente mencionado neste trabalho, ainda não foi estabelecida na integralidade e estão de fato suspensas.

Destarte as eleições europeias estarem sendo realizadas em intervalo de tempo regular e de forma simultânea desde 1979, tal qual o Parlasul, o PE ainda não finalizou a sua regulamentação, uma vez que certos procedimentos que deveriam ter sido unificados em todos os países ainda não o foram, havendo discrepâncias quanto a idade mínima para voto, da escolha se proceder por lista fechada ou voto majoritário e na conformação dos círculos eleitorais, permanecendo uma situação em que na prática as eleições podem diferir de um Estado membro para outro.

Relativamente aos poderes, há também certa simetria no início dos dois parlamentos, com seu caráter de consultor e facilitador da tramitação de matérias nos parlamentos nacionais. Contudo, novamente neste ponto o PE se sobressai, pois, já foi criado com um poder de controle político, ainda que modesto, diferente do Parlasul e de sua antecessora CPC.

Desde o fundacional Tratado de Paris a Assembleia Parlamentar detinha a possibilidade de convocação da Alta Autoridade, sendo passível inclusive promover a destituição do ocupante da função, uma atribuição que até hoje o Parlasul ainda carece, não podendo efetivamente controlar os órgãos executivos do bloco que integra.

Sendo os dois parlamentos integrantes de blocos regionais, o seu desenvolvimento sempre esteve atrelado ao próprio desenvolvimento do bloco, conforme pode ser visto nas descrições de formação de ambos. Dessa forma compreende-se por que o PE, mesmo no seu início, já dispôs de poderes mais amplos em comparação ao Parlamento do Mercosul. Embora sem as mesmas funções de hoje, o Parlamento Europeu, desde o seu início, já participava de um processo de delegação de assuntos nacionais a um órgão regional. O Parlasul, ao contrário, participa de esquema integracionista que não vislumbra possibilidades concretas, ao menos em curto e médio prazo, de contar com competências comunitárias. Trata-se de processo essencialmente intergovernamental, que não apresenta metas para o gerenciamento conjunto de certos temas (DRI, 2006).

Na análise de poderes e atribuições as assimetrias são gigantescas. Por certo o próprio modelo de integração de cada um dos blocos tende a possibilitar mais amplo poderes ao PE. A União Europeia, tendo atingido o patamar de união política e monetária, com uma série de organismos comunitários e de caráter supranacional, permite que o PE avance no sentido de ser um efetivo parlamento com as competências que se espera de tal instituição dentro do sistema democrático liberal vigente naquele espaço.

No caso do Parlasul, o modelo de integração eminentemente intergovernamental com um parlamento de caráter supranacional constitui uma contradição em si mesmo, pois, ao Parlasul são impostos limites institucionais oriundos dos próprios tratados e protocolos que o conformaram. O Parlasul é impedido institucionalmente de ampliar sua atuação pelas amarras burocrático-legais que regulam a sua própria existência e a do bloco que integra.

O Parlamento Europeu tem poderes plenos para intervir tanto no seu próprio destino institucional, como fortemente no destino do bloco. O Parlasul, por outro lado, é dependente das decisões que emanam em especial da partir do CMC, e não tem autonomia para legislar nem mesmo sobre a sua própria estrutura institucional.

Ao passo que as amarras legais podem servir, a princípio, como justificativa para os poucos poderes do Parlasul, é interessante contextualizar as realidades UE / PE e Mercosul / Parlasul no seu contexto histórico. Dessa análise, percebe-se que o primeiro, mesmo início do processo de integração, com a EU ainda em um modelo basicamente intergovernamental, já dispunha de poderes mais amplos em comparação ao Parlamento do Mercosul. Embora sem as mesmas funções de hoje, o Parlamento Europeu, desde o seu início, já participava de um processo de tomada de decisão em nível regional. O Parlasul, ao contrário, desde os primórdios ficou em posição evidente de subordinação aos órgãos executivos do bloco.

Destaca-se também, que mesmo nos primórdios da integração europeia em que havia uma prevalência intergovernamental, a Alta Autoridade (posteriormente Comissão) representava um órgão de natureza eminentemente supranacional e comunitária, diverso do modelo mercosulino, em que até hoje uma estrutura similar permanece inexistente. A própria criação da Assembleia Parlamentar se deu como forma de contrapeso a esse órgão, que pela sua natureza supranacional fugia ao controle dos parlamentos nacionais dos Estados membros.

No Mercosul, com as grandes decisões executivas sendo tomadas pela via da unanimidade, em última análise cabe aos parlamentos nacionais apurar eventuais desvios dos seus chefes de Estado, e não ao Parlasul, que não tem autoridade sobre as decisões dos Estados parte.

Há de se considerar, contudo, as realidades políticas e econômicas recentes de cada uma das regiões e sua posição geopolítica. Enquanto a integração europeia nasce no contexto do pós II Guerra Mundial, o Mercosul surge no contexto da redemocratização da região. A UE surge dentro do mundo bipolar da Guerra Fria e da conformação do Estado de bem estar social europeu (ocidental) como contraponto ao socialismo do leste europeu e da URSS, já o Mercosul surge ao final da Guerra Fria e na realidade econômica neoliberal que se consolidaria nos anos 1980 e 1990. A UE seria formada por Estados de prevalência do parlamentarismo enquanto sistema de governo, enquanto que no Mercosul há uma forte tradição do presidencialismo. Todos esses fatores divergentes atuaram no processo de origem dos projetos integracionistas e não podem ser desconsiderados ao se buscar uma comparação.

A tais fatores, deve-se acrescentar os diferentes processos de formação sócio-espacial das duas regiões, em especial a partir do estabelecimento do capitalismo enquanto principal forma de organização socioeconômica. A Europa esteve sempre no centro desse sistema, e, a América do Sul à sua margem. A América do Sul foi e permanece objeto de dominação imperialista desde o período das grandes navegações, enquanto que muitos dos atuais integrantes da União Europeia foram e fazem parte da outra ponta, sendo os Estados que promoveram tal dominação cultural e econômica.

Para além disso, o PE completa no ano de 2021 setenta anos de fundação, enquanto o Parlasul, se considerando desde o PICE, tem pouco mais de trinta anos de história. O Parlasul é ainda um processo jovem quando comparado ao congênere europeu. Os Estados que integram o Mercosul estão ainda em fase de consolidação do sistema democrático liberal, vide os recentes golpes na Bolívia, Brasil e Paraguai, mencionados neste trabalho, e tal realidade tende a extrapolar para o projeto comum. Na União Europeia, apesar da existência de certos movimentos separatistas em alguns membros, o Estado democrático de direito (liberal) está consolidado ao menos desde a II Guerra Mundial.

Em termos de organização burocrática tanto o Parlamento Europeu quanto o Parlamento do Mercosul apresentam uniformidades, guardadas as proporções, com a existência da presidência, mesa diretora, comissões, e proporcionalidade dos representantes de acordo com a região populacional que representam. As similaridades, contudo, se resumem à tais questões de ordem administrativa.

A organização política institucional da UE / PE supera em muito à do Mercosul / Parlasul. A existência dos partidos políticos europeus de forma permanente nas sociedades dos Estados membros, e, dos Grupos Políticos dentro do parlamento, separam as duas realidades. Conforme apontado, no Parlasul somente recentemente os parlamentares passaram a se organizar transnacionalmente de acordo com suas visões ideológicas, partidos multinacionais na teoria e prática não existem no Mercosul enquanto integrados às realidades locais. A não realização das eleições diretas no Parlasul certamente tem relação direta com tal realidade, gerando um ciclo que leva a falta a legitimidade democrática.

No campo das atribuições e poderes, o PE em muito supera o Parlasul, apesar dos avanços decorridos a partir do ano de 2006, carecendo o segundo ainda de poderes que realmente possam lhe qualificar como um parlamento segundo a definição contemporânea de tal.

O PE atualmente é um co-legislador na imensa maioria das matérias que tramitam dentro da UE, na análise e aprovação orçamental é a instituição com maior poder de intervenção, e, no campo do controle político pode eleger e destituir os integrantes da Comissão, para além de intervir no processo de escolha de diversos órgãos conforme listado no Capítulo II. Ao Parlasul, de momento, são destinados modestos poderes de pareceres, recomendações e relatórios, no âmbito legislativo, e, no âmbito de controle e deliberações a convocação de autoridades, promoção de audiências públicas não vinculativas e relatórios igualmente sem força executória. Em suma, o Parlasul se posiciona de forma rebaixada hierarquicamente em relação aos órgãos executivos do Mercosul, enquanto o PE de fato se posiciona como um similar em quase todos os parâmetros.

Mesmo em autonomia interna há evidentes diferenças. Ao passo que o PE é plenipotenciário para legislar para dentro de si mesmo, o Parlasul é dependente das cúpulas dos Chefes de Estado para tal, vide o recente exemplo do cancelamento das eleições diretas tomada a margem do maior interessado, o Parlasul. Logo, novos avanços nos poderes do Parlasul não dependem exclusivamente dele próprio, mas sim do aprofundamento do processo integracionista do bloco ao qual é vinculado, sem que o Mercosul avance na integração, com a consequente concessão parcial de soberania por parte de seus Estados associados, não terá o Parlasul condições de avançar.

Outro ponto importante de comparação é o da eventual saída de Estados do bloco, e, conseqüentemente do respectivo parlamento. O Mercosul teve sua primeira experiência no ano de 2012 quando o Paraguai foi suspenso por quebra da cláusula democrática, quando do golpe parlamentar que afastou o então presidente do governo. Os representantes do país no Parlasul, no entanto, permaneceram em funções (e inclusive eram na época os únicos eleitos diretamente). Contudo, a ação de suspensão do Paraguai partiu dos executivos dos demais Estados parte. Nos anos de 2016 e 2019, quando dos golpes no Brasil e Bolívia, respectivamente, novamente o Parlasul ficou a margem, com exceção de discursos

denunciando tal situação por parte de parlamentares da bancada progressista. Igualmente quando da ilegítima suspensão da Venezuela do bloco, a representação parlamentar nada o fez para impedir ou reverter tal medida.

Na União Europeia, por sua vez, o único evento de retirada e um Estado membro deu-se por iniciativa do próprio: o Reino Unido. O longo processo que se arrastou por mais de quatro anos corrobora que as estruturas supranacionais do bloco dificultam uma tomada de decisão soberana desse porte por parte dos seus associados. A intervenção do PE no processo ocorreu através da análise do acordo de retirada do bloco, firmando entre Reino Unido e a Comissão Europeia, e a exclusão dos antigos representantes do país no parlamento quando da efetivação da saída.

Por fim, destarte as assimetrias que os separam, o processo evolutivo do PE pode ser um balizador tanto ao Parlasul como a outros parlamentos multinacionais existentes, obviamente sempre observando as particularidades políticas, sociais, econômicas e amarras institucionais de caso a caso. O PE soube se utilizar de uma estratégia de pequenos avanços consistentes, com eventuais grandes avanços, como foi o caso do Ato Único Europeu e o Tratado de Lisboa. Os avanços institucionais do PE não foram meras concessões do Conselho e Comissão, e sim fruto de uma série de fatores e estratégias adotadas, Medeiros (2012) classificou tais estratégias em três grupos: tomada de posição, pressão interinstitucional e organização interna:

A estratégia de tomada de posição foi utilizada pelo PE sobretudo quando este possuía mecanismos legais para garantir uma resposta do órgão executivo. Em tal atuação observa-se um grande número de parlamentares atuantes, posicionando-se sobre diversos assuntos, apelando sempre ao argumento da legitimidade democrática. Abre-se espaço, então, para a pressão interinstitucional, a saber, a utilização dos mecanismos disponíveis no sentido de fazer valer a vontade do parlamento no triângulo institucional. Em outras palavras, o PE torna-se capaz de constranger de forma mais direta o Conselho e a Comissão se utilizando dos poderes de controle ora existentes. Caso ele não seja atendido em seus propósitos, é possível sancionar os responsáveis. Questão emblemática é a política de bloqueio do orçamento nos anos 1980, solucionada por meio de acordo entre as três instituições. Uma última estratégia

perpassa toda a lógica de ganhos de competência do PE: trata-se da organização interna do PE, que ao se profissionalizar e demonstrar sua capacidade de inovação institucional, acaba por impor as outras instituições europeias a sua importância e necessidade. Forma-se, assim, um círculo virtuoso de assimilação e ganho de novas competências.

Por certo não se deve utilizar tal esquema estratégico como um modelo fechado a ser seguido, mas como um caminho a ser adaptado de realidade a realidade. O Parlasul, no decurso de sua formação soube em determinados momentos, avançar, ainda que timidamente. Contudo, a prevalência do intergovernalismo, mesmo no período do chamado “novo Mercosul” com governos progressistas no comando do bloco, impediu avanços mais profundos, e, na atual conjuntura política da região não é factível que alterações estruturais se realizem no futuro próximo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da análise da formação sócio espacial dos países da América do Sul, e mais detalhadamente daqueles que viriam a compor o Mercosul, foi possível o entendimento de como tais elementos histórico-geográficos atuaram até os dias atuais no cotidiano político, econômico e social da região, permitindo posteriormente a análise detalhada do Parlamento do Mercosul, objeto principal desta pesquisa.

A delimitação espacial centrou, portanto, na América do Sul na sua generalidade, por vezes perpassando à América Latina, e, nos países viriam a se tornar membros efetivos do Mercosul e Parlasul: os fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e, Venezuela e Bolívia (ainda que a última esteja pendente de ratificação no Senado brasileiro) mais detalhadamente.

Relativamente ao recorte temporal, a opção em demarcar como ponto inicial deste trabalho a virada do século XVIII para XIX nos pareceu apropriada. Esse momento histórico foi de importância ímpar para a região por uma série de fatores, sendo a origem formal enquanto nações politicamente independentes dos atuais países da América do Sul (excetuando-se Guiana e Suriname). Tendo este trabalho objetivos relacionados a estudar os países integrantes do Mercosul e do Parlasul, a estratégia de resgatar o nascedouro de tais nações mostrou-se, ao final, pertinente e eficaz. A compreensão de muito do que decorre atualmente no projeto integracionista passa por compreender acontecimentos históricos passados.

Na América do Sul do início do século XIX atuavam múltiplos atores e fatores que moldariam o futuro da região, e buscou-se a compressão destes. Dentre os fatores externos, a geopolítica com a readequação da correlação de força das grandes potências mundiais da época teve reflexos diretos na América do Sul. A Espanha se viu envolvida em múltiplos conflitos em um curto espaço de tempo: Guerra de Rosellón (Espanha e Portugal contra a França republicana – 1793-1795); Guerra anglo-espanhola (1796-1802) e, por fim, as Guerras Napoleônicas (1808-1814). Portugal, igualmente seria partícipe da Guerra de Rosellón e das Guerras Napoleônicas, quando teria seu território invadido e levaria a fuga de

toda família real ao Brasil. Tais conflitos teriam como consequência direta a independência política das então colônias ibéricas na América.

No campo econômico, havia algumas décadas que Espanha e Portugal foram ultrapassados pelo Reino Unido enquanto potência mercantil, em especial a partir da Revolução Industrial. As antigas potências ibéricas já não mais predominavam em termos de navegação (civil e militar) e, economicamente eram gradativamente mais dependentes de trocas, em termos desfavoráveis, com as indústrias britânicas. A posse de grandes áreas colonizadas na América que permitiu às duas nações continuarem a deter certo poder e influência, política e economicamente se referindo.

As alterações nas relações de ordem econômica na Europa, conseqüentemente levaram às alterações na ordem política. O nascente capitalismo industrial liderado pelo Reino Unido rapidamente alteraria as relações econômicas em nível global, em desfavor da Espanha e Portugal. As forças produtivas britânicas eram mais dinâmicas do que as de Espanha e Portugal no início do século XIX, e tal diferença somente se expandiria.

Consequência do que se passava na Europa, mas não apenas por isso, no plano interno da América do Sul decorreram dois processos distintos que levariam à descolonização. Nas então colônias espanholas, cujo processo de ocupação e exploração foi assimétrico em relação ao Brasil, havia certo descontentamento das elites econômicas locais com a administração colonial, em especial pela necessidade de financiamento das guerras na Europa, e, pela impossibilidade de livre comércio com outras nações. Com exceção de algum movimento isolado, não havia, contudo, a organização em grande escala de movimentos independentistas. A partir da invasão francesa à Espanha e o vácuo de poder trazido por este movimento, a realidade se alteraria na América.

Os então vice-reinados espanhóis passaram, na prática, a ter administrações desvinculadas da antiga metrópole, ainda que no início reconhecessem a soberania do monarca deposto pela invasão francesa. A realidade concreta logo foi se impondo sobre a suposta condição de colônia, e, a partir da derrota da França e o retorno do Rei Eduardo VII ao poder, o processo de fragmentação da unidade espanhola na América em algumas dezenas de países independentes seria irreversível. Os conflitos independentistas logo se alastrariam por toda a América do Sul espanhola, e destarte os esforços de Bolívar e San Martín para que

se estabelecesse alguma forma de unidade política entre as novas nações, até a metade do século XIX o subcontinente já teria uma divisão política muito similar à atual e os vizinhos nem sempre conviveriam nos melhores termos diplomáticos.

A independência do Brasil também se relaciona com a invasão francesa, mas com um processo e desfecho completamente diferente ao da América espanhola. Com a mudança de toda a corte portuguesa para o Brasil não houve o vácuo de poder, pelo contrário, o mesmo foi fortalecido com a presença física da monarquia em terras americanas. A independência em 1822 mantendo o sistema monárquico (imperial) dentro da família Orleans e Bragança, apesar de certos protestos vindos da Portugal, permitiria a manutenção da ordem então vigente. O Reino Unido se fez presente em todo o movimento, evidenciando o seu poder e influência tanto na Europa como também agora na América. Por esse processo diferenciado de independência, o Brasil manteve seu território unificado, sem a fragmentação que ocorreria nos seus vizinhos de colonização espanhola.

Finalizados os processos de independência, a região como um todo passaria a ser objeto de ação da principal força imperialista da época: o Reino Unido. Pode-se afirmar que, na prática, a América do Sul trocou duas antigas potências decadentes por outra muito mais poderosa. A análise econômica do período corrobora tal afirmação. Os esforços para se promover algum tipo de industrialização seriam tímidos, ao menos até o final do século (quando apenas Argentina e Brasil teriam indústria em grau relevante da sua economia). Mesmo experiências industriais prévias, como as têxteis nos Andes e do couro na região do Prata seriam desconstruídas, no geral com o suporte das elites locais que aceitavam, por vezes com entusiasmo, participar da DIT enquanto fornecedores de matérias primas e produtos agropecuários. Os interesses das elites locais, geralmente, se assemelhavam aos das elites do exterior, sem grandes preocupações com projetos de desenvolvimento estruturais para os novos países.

A integração regional foi um projeto abandonado desde o falecimento do Bolívar, e, na realidade o que se processou foi o oposto, com múltiplos conflitos. Com exceção das Guianas, ainda colonizadas, todos os países da região se envolveram em pelo menos um

conflito militar com algum vizinho. A Grande Colômbia rapidamente se fragmentou. As tentativas de unidade entre Peru e Bolívia tiveram igual destino.

A chegada do século XX traz o início do declínio do Reino Unido enquanto força externa principal na região, com o gradativo incremento da influência dos Estados Unidos da América. O Brasil havia se tornado também uma república e, a escravidão foi (ao menos formalmente) abolida em todo o subcontinente. A integração regional continuou a ser mínima, mas, por outro lado, os conflitos armados de grandes proporções entre vizinhos praticamente cessaram desde o final do século XIX.

No campo econômico, a II Revolução Industrial com o advento do petróleo enquanto recurso mineral de primeira grandeza, alteraria as relações políticas e econômicas em nível mundial, com óbvias consequências futuras para a América do Sul, em especial para aqueles países que viriam a ser produtores de tal riqueza. Novamente as forças produtivas evoluíam em termos tecnológicos, e, novamente a América do Sul não acompanhava de imediato tal salto.

A I Guerra Mundial e a crise capitalista de 1929 foram eventos que abriram janelas de desenvolvimento autônomo na região, alterando, ao menos temporariamente, a DIT vigente. Argentina e Brasil avançaram na participação industrial no PIB e passaram também a exportar tais produtos para seus vizinhos, ainda que com tecnologia oriunda do exterior. Nesse processo, os EUA passam a realizar investimentos econômicos na região e a rivalizar com os investimentos britânicos. A Guerra na Europa, longe dos EUA, favoreceria o segundo neste processo.

O período entre Guerras é marcado pelas consequências da quebra do sistema de 1929. Politicamente, o sistema republicano da América do Sul permanece falho, com eleições sendo realizadas em intervalos irregulares, governos que caem antes do final previsto, sistemas de votações não confiáveis além da persistência do voto não universal.

No Capítulo II deste trabalho, fez-se a análise final da formação sócio espacial da América do Sul, enquadrando o período entre 1945 e os dias atuais. Sob o prisma econômico, as décadas de 1940 e 1950 marcaram o avanço da industrialização e da urbanização das sociedades da região. Esse processo decorreu como consequência do conflito que se desenvolvia na Europa e marcou também a ascensão de uma nova elite econômica, a

industrial, que veio a se sobrepor às antigas elites agrárias enquanto protagonista tanto econômica, como politicamente.

No período pós II Guerra, em especial a partir dos anos 1960, as relações internas dos países da América do Sul, e destes para com o mundo seriam marcadas pela ocorrência da Guerra Fria entre EUA e URSS. A consolidação dos EUA enquanto principal potência a influir nos destinos da região, acabou por associar o futuro dos países da região aos ditames oriundos de Washington. As tentativas de desenvolvimento autônomo, mesmo aquelas que tivessem como base estrutural o capitalismo, como fora o caso do Brasil de Vargas e da Argentina de Perón, eram tratadas como adversárias da potência do norte. O período até os anos 1980 foi marcado, dada essa realidade, pela existência de diversas ditaduras civil-militares na região, implantadas com o suporte direto ou indireto dos EUA. Tal qual nas primeiras décadas do século XIX a região trocava um império por outro, e novamente, o novo império a influir era mais poderoso que o anterior.

Na região como um todo praticamente não decorreram conflitos armados relevantes entre vizinhos, e, há a descolonização da Guiana e do Suriname, permanecendo a Guiana Francesa o último território colonial da América do Sul até os dias atuais.

Esse período também marca a construção das instituições multinacionais modernas, grande parte delas existentes até os dias atuais: ONU, OEA, FMI, CEPAL, ALALC / ALADI, Pacto Andino, dentre outras. Parte desses organismos, destarte serem formalmente “multilaterais”, serviriam e ainda servem como o braço institucional da intervenção estadunidense na região, em especial o FMI – atuando na economia, e, a OEA enquanto articulação política.

A CEPAL, por outro lado, seria a instituição que proveria projetos de desenvolvimento sem necessariamente levar em consideração os interesses dos EUA, e, de onde seria construída a ALALC / ALADI, base legal do PICE, que por sua vez estruturaria o Mercosul.

Economicamente, há a crise mundial do petróleo de 1973 e posteriormente a crise das dívidas externas atreladas ao dólar americano, que havia inundado a região através de investimentos privados e de órgãos como o FMI e o BIRD nos anos anteriores. A conta

chegaria nos 1980 quando diversos países da região tiveram que decretar moratórias unilaterais.

No aspecto político, os anos 1980 são marcados pelo arrefecimento da Guerra Fria (até a queda da URSS em 1991) e a redemocratização da região feita sob as bases da democracia liberal. E seria justamente esse processo de redemocratização que daria origem ao projeto integracionista do Mercosul.

Assim, este trabalho demonstrou que a origem mais remota do Mercosul pode ser compreendida como o estabelecimento do PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina e Brasil, institucionalizado a partir do ano de 1984, quando ambas as nações retornavam à governos civis após período de ditaduras.

O PICE foi formalizado tendo como base os acordos da ALADI, estratégia essa que permitiu acelerar o projeto. Tratou-se de uma aliança de caráter intergovernamental bilateral, que embora formalmente tivesse como elemento principal a integração econômica, acabou por ultrapassar tal limite, em especial tratando também da temática da segurança externa e das relações militares entre ambas as nações, que havia passado por um período de divergências na década anterior.

Foi também no projeto do PICE que surgiu a primeira organização a reunir parlamentares de Argentina e Brasil, através da CMPI - Comissão Mista Parlamentar de Integração, sendo esta considerada o embrião do atual Parlasul.

O período a partir da segunda metade da década de 1980 é caracterizado por, no campo econômico, decorrer inicialmente o avanço das políticas neoliberais com o desmonte e regulação das estruturas dos Estados nacionais, com a eleição de governos de perfil de centro-direita. A criação de novas instituições e o avanço dos blocos integracionistas já existentes, prioritariamente de caráter econômico, fazem parte desse quadro maior vivenciado na região sob os auspícios do Consenso de Washington.

Na sequência do PICE, e já sob novos governos em Argentina e Brasil, o Mercosul surgiu em março de 1991, tendo agregado no decorrer das negociações também Paraguai e Uruguai como Estados a integrá-lo, sendo formalizado seguindo preceitos do Direito Público Internacional.

A partir da institucionalização do Mercosul, demonstrou-se que é possível distinguir o desenvolvimento do bloco segundo períodos com características similares. Utilizando-se da conceitualização de Gardini (2011), que dividiu em quatro grandes eixos: 1984-1990 - os anos da gênese, 1990-1999 - os anos neoliberais, 1999-2003 - os anos de crise; Pós 2003 - os anos de renovação, este trabalho estabeleceu um quinto período, iniciado em 2016 com os novos governos de Maurício Macri na Argentina e Michel Temer no Brasil, cuja característica marcante foi abandono das políticas do período anterior e o retorno da lógica neoliberal às relações internas e externas do bloco. A fase atual do Mercosul é marcada por contradições e desencontros, em especial a partir do retorno da centro-esquerda ao poder na Argentina, em dezembro de 2019.

Dessa forma, este trabalho realizou uma descrição e análise da formação do Mercosul dentro desses cinco períodos supramencionados, clarificando aspectos políticos internos e do bloco, geopolítica, crises econômicas e as formas de sua superação, a denominada “maré rosa” da década de 2000 em que praticamente todos os países da região elegeram governos de esquerda ou centro-esquerda, o aprofundamento institucional do Mercosul, com a criação de novos órgãos de suporte e do próprio Parlasul, mais detalhado no Capítulo IV.

Demonstrou-se que foi o avanço das políticas integracionistas levado a termos pelos governos progressistas da região no período de 2003 a 2015 que permitira uma série de avanços institucionais, como a transformação da CPC em Parlamento. Ao mesmo tempo, restou que a manutenção do protagonismo no sistema intergovernamental e nos chefes de Estado, possibilita que eventuais mudanças sejam facilmente revertidas quando da alteração do perfil destes.

Para além da análise das questões de fórum econômico, social e político, fez ainda uma análise da forma como o bloco se institucionalizou. Assim, demonstrou-se que a concretização burocrático-legal da aproximação, primeiramente de Argentina e Brasil, e, posteriormente do Mercosul se deu seguindo os preceitos do Direito Internacional Público e dessa forma tem se mantido desde então, em grande medida distante do Direito Comunitário, que é modelo de integração da União Europeia.

Fez-se também a distinção entre as diferentes formas de integração, e até mesmo as motivações que levam países independentes a participarem de tais projetos. Pontuou-se que há uma diferença entre uma instituição multilateral e um processo de integração regional, pois, embora o último seja uma instituição internacional multilateral, sua finalidade é bem diferente. Enquanto os primeiros têm objetivos mais genéricos, os processos de integração regional, no geral, levam a alterações nas próprias superestruturas dos Estados envolvidos.

Relativamente ao Mercosul e seus órgãos, ficou demonstrado que tem sido um processo de integração baseado prementemente na intergovernalidade e não através do estabelecimento da premissa de supranacionalidade no bloco, ou seja, a opção é por um modelo em que os Estados conservam a maior parte dos poderes soberanos sobre seu território. As relações estabelecidas dentro do Mercosul, carecem, portanto, de força executória obrigatória e imediata sobre seus Estados membros, uma vez que o esquema institucional lhes garante a preservação da soberania, e, tais regramentos deverão ser internalizados por meio de leis, decretos ou outros arranjos legais existentes em cada país.

A compreensão de tais amarras burocrático-legais em relação à formação do Mercosul foi a base para o entendimento das limitações institucionais impostas à CPC e posteriormente ao Parlasul, temática essa abordado ao longo do Capítulo IV.

No Capítulo III deste trabalho tem-se uma descrição e análise do processo evolutivo da União Europeia e do seu Parlamento Europeu, com o objetivo de se proceder um enquadramento comparativo deste com o Parlasul ao final.

Da análise da história do Parlamento Europeu, foi possível compreender-se como da inicial Assembleia Parlamentar, criada com atribuições meramente consultivas e sem poderes para efetivamente legislar, passou-se em poucas décadas para um verdadeiro parlamento com forte atuação no âmbito da União Europeia. Discorreu-se como a cada novo ornamento jurídico da União Europeia o PE foi gradativamente agregando atribuições e poderes, até que a partir da vigência do Tratado de Lisboa (2009) passou a estar em posição de igualdade legislativa com a Comissão e Conselho em quase todas as matérias, para além de designar o presidente da Comissão a partir legislatura 2014-2019.

Procedeu-se análise, para além do processo evolutivo do PE, da forma como este se organiza em termos burocráticos legais e políticos, evidenciando-se, no elemento político, a

consolidação do processo eleitoral direto desde o ano de 1979, que permitiu a promoção e existência de múltiplos partidos políticos europeus na sociedade e grupos políticos dentro do parlamento. Sob o aspecto burocrático legal, demonstrou-se que o PE segue o padrão das casas legislativas nacionais em sua organização, para além de possuir três sedes onde são realizados seus trabalho e unidades de suporte em todas as capitais dos Estados membros.

Observou-se ainda os poderes e atribuições de que dispõe o PE atualmente: legislativos, orçamentários e de controle político, percebendo-se que dada a existência de um arcabouço no sistema da União Europeia que mescla intergovernalidade e supranacionalidade, sob o abrigo do Direito Comunitário, o PE teve meio legais para efetivamente se colocar como uma estrutura de primeira importância no contexto integracional, ainda que a Comissão e o Conselho sigam detendo certos poderes de forma exclusiva.

Dessa forma, no capítulo IV procedeu-se à detalhada análise e descrição do processo de formação do Parlasul, partindo das anteriores CMPI e CPC. Restou demonstrado que durante o período de 1986 e 2006 foram constituídas três distintas organizações formadas por parlamentares dos Estados parte, a pioneira Comissão Mista Parlamentar de Integração - CMPI, ao longo do processo de integração bilateral entre Argentina e Brasil (PICE), e duas organizações denominadas Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul - CPC, a primeira no período de transição (vigência do Tratado de Assunção 1991-1994) e a segunda pós Protocolo de Ouro Preto (1994) até a instalação do Parlamento do Mercosul (2006).

Destas instituições, a CMPI foi a que deteve menos atribuições, uma vez que foi apenas um órgão de consulta por parte dos grupos de trabalho vinculados aos representantes dos poderes executivos de Argentina e Brasil dentro do processo de negociação que levaria à assinatura do PICE. A sua própria criação teve como ponto de origem os poderes executivos, na expectativa que sua existência facilitasse, no que fosse necessário, a aprovação de eventuais alterações legais nos dois países. Considerando que o PICE foi formalizado, em sua generalidade, sob o abrigo dos acordos da ALADI (que já haviam sido internalizados previamente), as atribuições da CMPI eram ainda mais esparsas.

Se, por um lado, a CMPI teve modesta atuação, a sua institucionalização acabou por tencionar que quando da formalização do Mercosul, fosse previsto um órgão de representação

dos parlamentos nacionais dos Estados parte. Percebeu-se que dentro do processo de negociação que levaria à assinatura do Tratado de Assunção, foi a pressão política por parte de parlamentares que fez-se incluir a previsão de tal representação, que veio a ser denominada Comissão Parlamentar Conjunta – CPC. Se, por um lado, os parlamentares tiveram sucesso em incluir a CPC no arcabouço legal do Mercosul, por outro, esta foi formalizada praticamente sem atribuições, sendo superficialmente mencionada em um único artigo do Tratado de Assunção (o último). A CPC do período de pré Protocolo de Ouro Preto não dispunha de nenhum poder de formulação de proposta ou deliberativo.

A CPC reorganizada após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, por sua vez, trouxe certos avanços quando comparada às duas experiências prévias. Demonstrou-se que por meio deste ordenamento jurídico, a CPC foi incluída na estrutura orgânica do Mercosul, e, passou a ter suas competências específicas formalizadas, dentre elas a de proposição de normas para o CMC e de órgão consultivo institucionalizado. Contudo, suas atribuições, para além de serem superficiais, eram em grande parte não aplicáveis. A previsão de “acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados parte para a pronta entrada em vigor das normas emanadas no Mercosul”, por exemplo, extrapolava sua abrangência de atuação, uma vez tal poder é de competência exclusiva dos congressos nacionais e não era viável a CPC intervir no trabalho interno do congresso de qualquer um dos seus membros.

Restou demonstrado que a CPC continuou a ser um órgão em posição institucional rebaixada dentro do esqueleto organizacional do Mercosul. Continuou a deter poderes meramente consultivos, sugestivos e opinativos no processo de integração, e, parte dos avanços formalizados não eram aplicáveis. A representação continuou a se dar por indicação dos parlamentos nacionais, a distribuição das cadeiras de forma igualitária (16 por Estado parte) e permanecia não dispondo de uma sede fixa, realizando suas sessões de forma alternada nos então quatro Estados que a integravam.

Relacionando a história de formação dos países do Mercosul aos primeiros anos de existência do bloco, evidenciou-se que a tradição por governos centralizados, com um Chefe de Estado com amplos poderes e parlamentos (na sua generalidade) como coadjuvantes (ainda que em tese sejam poderes com igual peso), se fez demonstrar dentro do projeto integracionista. Desde o PICE a organização do bloco se deu prioritariamente como um

diálogo intergovernamental, e assim permaneceu na sua institucionalização, relegando a CPC, e mesmo aos parlamentos nacionais, uma função de segunda importância.

O processo de transformação da CPC em Parlamento do Mercosul decorreu ao longo de vários anos, conforme evidenciado na descrição e análise do seu processo evolutivo. Desde o ano de 1996 os integrantes da CPC almejavam refundação sobre bases mais amplas, no intuito de lhe prover maior autonomia e fazê-la ser parte central do projeto integracionista. Contudo, somente no período denominado “novo Mercosul”, com a ascensão de governos de esquerda e centro esquerda na região, que seriam efetivadas ações nesse sentido.

Novamente aqui percebe-se a sempre pertinente questão do intergovernalismo, bastaram pouco mais de dois anos dos governos Lula da Silva e Nestor Kirchner – que defendiam um Mercosul mais amplo para além das meras questões comerciais e econômicas, para que no ano de 2005 o Protocolo Constitutivo do Parlasul fosse firmado pelos então quatro Estados parte. Por outro lado, bastou pouco mais de nove meses (dezembro de 2015 a agosto de 2016) para que Mauricio Macri e Michel Temer desestruturassem grande parte dos avanços da década anterior.

A institucionalização do Parlasul findaria em dezembro de 2006, após aprovação do seu Protocolo Constitutivo pelos congressos dos Estados parte, e, considerando as características de futura eleição direta e representação proporcional à população de cada país, tornou o órgão uma estrutura única e diferenciada das demais dentro do arranjo do Mercosul. Enquanto superestrutura integrante do Mercosul, o Parlasul representou um avanço quando comparado à CPC, ampliando seu grau de intervenção política.

Relativamente à sua organização burocrática-administrativa, o Parlasul seguiu o modelo dos parlamentos modernos, com a existência da Mesa Diretiva, Comissões permanentes e temporárias, Secretarias temáticas, corpo funcional permanente, e uma sede fixa – em Montevideo, onde se realizam as sessões ordinárias da casa. Para além das sessões, promove audiências públicas, seminários e outros eventos que possibilitem a participação da cidadania no processo de análise das matérias.

Quanto à sua organização política, evidenciou-se que mesmo após a transformação da CPC em Parlasul, o processo de parlamentarização do quotidiano do Mercosul pouco se

desenvolveu. Não há ainda a formação de partidos políticos transnacionais, nos moldes dos partidos europeus, e, mesmo na atuação interna no plenário e comissões a organização dos parlamentares segundo proximidade ideológica, e não por nacionalidade, é ainda muito recente, existindo apenas um grupo minimamente estruturado.

Percebeu-se que parcela de responsabilidade pela baixa politização do Parlasul está vinculada a não finalização do processo de eleições diretas, que deveria ter sido originalmente ocorrido no ano de 2010 e foram postergadas para 2012, 2014, 2018, 2022 até serem suspensas por prazo indeterminado. Somente Argentina (em 2015) e Paraguai (2008, 2013 e 2018) realizaram as eleições diretas. Constatou-se que, na nova realidade do bloco pós 2016, os Chefes de Estado manobraram para na prática inviabilizar as eleições, chegando ao ponto de proibir que Argentina e Paraguai voltem a promover os pleitos até que todos os Estados o façam de forma simultânea, porém sem um plano efetivo ou prazos a serem cumpridos para procedimentos. Novamente a realidade intergovernamental e a posição rebaixada do Parlasul em relação ao CMC fizeram-se presente, uma vez que a decisão foi formalizada sem a interveniência do Parlasul.

Realizou-se ainda, um breve relato do andamento da harmonização das legislações eleitorais em cada um dos Estados parte em relação à realização das eleições diretas, demonstrando que Brasil e Uruguai são os países mais atrasados em relação à temática, não havendo sequer previsão para votação de tais matérias. Argentina, Paraguai e Venezuela já institucionalizaram tais procedimentos, e, a Bolívia não foi objeto de análise.

Os poderes do Parlasul também foram analisados ao longo do Capítulo IV, apontando que no atual regramento o mesmo pode emitir Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios; Disposições, e, Solicitação de Opiniões Consultivas. Quando comparado às antigas CPC e CMPI, há evidentes avanços, porém, ao se analisar o poder de intervenção junto aos órgãos executivos do Mercosul e os efetivos poderes vinculativos, o Parlasul fica muito aquém do que convencionalmente se atribui como tarefas de um parlamento na concepção contemporânea.

O Parlasul é um órgão de característica supranacional integrante de um bloco organizado sob a lógica intergovernamental, e, diante de tal realidade, estas duas superestruturas acabam por serem contraditórias. Resultado de tal realidade, o Parlasul não

detêm poderes de normatizar os demais órgãos do Mercosul, e, mesmo internamente é refém do arranjo intergovernamental, exemplo incontestado foi a suspensão das eleições diretas, uma matéria de direta relação com o Parlasul que foi determinada unilateralmente pelos Chefes de Estado do bloco em abril de 2019.

Dessa forma, seus poderes e atribuições atuais remetem a uma condição de segunda importância, que foram divididos em três grupos neste trabalho: deliberativas, controle político e legislativas, e, sendo resumidas na Tabela 22, que integra o Capítulo IV. Concluindo a análise dos poderes, apontou-se que a formalização do Parlasul representou avanços, contudo, ao se observar a quase inexistente evolução de tais poderes desde o ano de 2007, aliada à não realização das eleições diretas em todos os Estados parte, pode-se afirmar que a institucionalização do Parlasul segue à passos lentos e ainda muito dependente do encaminhamento político dado pelos Chefes de Estado do bloco. No atual arranjo intergovernamental, há pouco espaço para alterar a realidade posta ao Parlasul.

Por fim, procedeu-se a um enquadramento comparativo do Parlasul e do Parlamento Europeu, que embora atentando para o fato de se tratar de duas instituições existentes em realidades sócio-econômico-espaciais distintas, permitiu traçar certas simetrias e assimetrias no processo de desenvolvimento de tais instituições, em especial pelo fato do PE estar em um estágio mais complexo de integração, dada a realidade da União Europeia enquanto unidade de integração política e monetária.

Da comparação infere-se que guardadas as diferentes realidades, o entendimento do processo de formação da União Europeia e do Parlamento Europeu permite o entendimento de quais equívocos não seguir e os acertos que podem ser adaptados à conjuntura local. Das estratégias adotadas pelo PE que são passíveis de serem utilizadas pelo Parlasul, destacam-se a da pressão institucional de determinadas matérias, efetivada por meio das intervenções no parlamento e propagação destas ao grande público, e, da opção de alternar pequenos avanços institucionais no curto prazo e grandes avanços em intervalos maiores de tempo.

Finalizando, este trabalho permitiu a compreensão de como a história da formação espacial da região influenciou até hoje nos seus destinos, inclusive dentro do processo integracionista do Mercosul.

O que se inicia através da fragmentação territorial das antigas colônias espanholas em múltiplos países, logo seria a base casual do fracasso da primeira tentativa de integração: o Congresso do Panamá. Também desta pioneira tentativa liderada por Simon Bolívar extrai-se a presença sempre constante na região da influência externa, na época ainda o Reino Unido, que não tinha interesse em ver a região minimamente unificada e trabalhando por um desenvolvimento autônomo e independente de forças extracontinentais.

Ainda do período das independências evidencia-se outra marca presente até os dias atuais (com raras exceções no tempo) que é tendência de o Brasil não priorizar suas relações com seus vizinhos sul-americanos, mas sim com forças estrangeiras de outros continentes. Nos momentos em que o Brasil colocou como prioridade a integração regional, geralmente esta avançou, dada sua magnitude territorial, econômica e geopolítica. Indo além, quando Argentina e Brasil estão em posição de convergência sobre a temática, as possibilidades de êxito de integração na região aumentam exponencialmente.

Da análise do processo de formação dos países da região e do próprio Mercosul, outra evidente conclusão é o papel subordinado das chamadas elites econômicas (que tendem a ser as elites políticas também) na região como um todo. Desde os primórdios das independências até os dias atuais, a parcela majoritária de tais elites aceitou (com certo entusiasmo) a posição de periferia dentro do sistema capitalista. Poucas foram as tentativas em se estabelecer um projeto burguês de caráter nacional que pudesse competir com os países centrais. Tal posição reflete dentro do projeto Mercosulino. Ao passo que a União Europeia foi estabelecida, dentre outros fatores, para possibilitar aos países da região competir com outras forças maiores (EUA, URSS anteriormente, China atualmente), no Mercosul as elites econômicas nunca vislumbraram tal objetivo. Fica posta uma das grandes dificuldades em se organizar um bloco composto por países periféricos.

Relativamente ao Parlasul, seu futuro institucional depende antes de mais nada do tipo de Mercosul que planeja. No atual quadro institucional, de caráter intergovernamental, há pouco para onde o parlamento possa evoluir, dadas as amarras legais.

O eventual fortalecimento institucional do Parlasul depende, portanto, da adoção de um novo modelo de integração no Mercosul, em que no mínimo venha a existir alguma forma de cooperação supranacional, mesmo que em grau inferior ao da União Europeia. A adoção

de políticas de Estado no âmbito do bloco, para que se diminua o poder de ação dos governos de plantão é medida vital para garantir maior estabilidade institucional ao bloco, e consequentemente ao Parlasul, e tais políticas de Estado somente serão possíveis com a eventual cessão, mesmo que modesta, de soberania nacional em face do projeto de integração.

O futuro do Parlasul é incerto, o bloco encontra-se em um flagrante impasse político desde a eleição de Alberto Fernandez na presidência argentina, havendo um abismo político que neste momento separa os dois maiores e mais importantes membros do Mercosul. Não é realista se imaginar que até a posse do próximo presidente brasileiro em janeiro de 2023 algo relevante possa decorrer, demonstrando novamente a dependência dos chefes de Estado na formulação e mesmo no cotidiano do bloco.

Feitas estas considerações, restou comprovada a hipótese de que dentro da estrutura institucional atual dos órgãos do Mercosul, diante da persistente falta de legitimidade democrática e popular, a influência do Parlamento do Mercosul na construção do espaço geográfico da região é limitada. Sem que seja revista a forma como o bloco se estrutura, o Parlasul tende a permanecer refém dos Chefes de Estado da ocasião, uma vez que estes detêm, de fato e de direito, os poderes executivos dentro do bloco, podendo dessa forma controlar os avanços e recuos na transformação deste espaço à despeito da interveniência parlamentar.

REFERÊNCIAS

A REVOLUÇÃO NÃO SERÁ TELEVISIONADA: O GOLPE NA VENEZUELA. Direção e produção: Kim Bartley e Donnacha O’Briain .Produzido por: Power Picture associada à Agencia de Cinema da Irlanda. Edição: Angel H. Zoido. 2003 (74 min).

ACHARYA, A. After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order. **Ethics and International Affairs**, v. 31, n. 3, p. 271-285, 2017.

ALADI. Acordo atuais. Santiago, 2020. Disponível em http://www.aladi.org/sitioaladi/?page_id=8118 . Acesso em: 20 out. 2020.

ALMEIDA, M. D. S. **Elaboração de projeto, TCC, dissertação e tese**. São Paulo: Atlas, 2011.

ALMEIDA, P. R. de. **A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações**. Brasília: BILA, 1993.

ALMEIDA, P. R. de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sophia**, Balneário Camboriú, n.43, 2011.

ALMEIDA, P. R. de. **Mercosul: fundamentos e perspectivas**. São Paulo: LTr, 1998.

ÁLVARES, P. **O Tratado de Lisboa e o futuro de Europa**. Lisboa: Ecr, 2009.

AMORIM, C. L. N.; PIMENTEL, R. P. S. Iniciativa para as Américas: o Acordo do Jardim das Rosas. *In*: 60 anos de política externa: seminário nacional, 1991, São Paulo.

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ARGENTINA. Ley n. 27.120. Ley de elección de parlamentarios del Mercosur. Buenos Aires, [2014]. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240491/norma.htm> . Acesso em: 29 fev. 2021.

ARGENTINA. Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior, Obras Publicas e Vivienda. Presidencia de la Nación. Elecciones Generales – 25 de octubre 2015: resultados definitivos. Buenos Aires, [2015]. Disponível em: http://www.elecciones.gob.ar/articulo_princ.php?secc=2&sub_secc=55 . Acesso em: 19 jan. 2021.

ARQUIVO NACIONAL. Registro de Estrangeiros 1808-1822. Rio de Janeiro, [1960]. Disponível em <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/> . Acesso em: 19 mai. 2020.

ARROYO, M. América Latina na aurora do século XXI: por uma busca de consensos ativos. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 19, n. jan/dez. 2015, p. 16-23, 2015. Disponível em: http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXIX_1/agb_xix1_versao_internet/Revista_AGB_dez2015-02.pdf . Acesso em: 30 jul. 2020.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. A monarquia constitucional. Lisboa, [2020]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/monarquia.aspx> . Acesso em: 15 mar. 2020.

BAAKLINI, A. I. **O congresso e o sistema político do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BANCO MUNDIAL. GDP data. Washington, [2020]. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> . Acesso em: 20 out. 2020.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Clássica, 1973.

BANCADA PROGRESSISTA. Montevideo, [2021]. Disponível em <https://web.archive.org/web/20180105180318/http://bancadaprogresistaparlasur.org/bancada/> . Acesso em: 22 jan. 2021.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 45 (2): 135-146. 2002.

BARDI, L.; IGNAZI, P. **Il Parlamento Europeo**. Bolonha: Il Mulino, 1999.

BARROSO, J. M. D. O Tratado de Lisboa. In: QUADROS, F. de. (org.). **Jornadas sobre o Tratado de Lisboa**. Lisboa: Edições Almedina AS, 2010.

BETHELL, L. A independência do Brasil. In: BETHELL, L. (org.). **História da América Latina: A independência**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

BETHELL, L. La independencia de Brasil. In: BETHELL, L. (org.). **História de América Latina: La independencia**. Barcelona: Editorial Crítica, 1991. p. 171 - 203.

BOAS, M.; MARCHAND, M. H.; SHAW, T. H. The political economy of new regionalisms. **Third World Quarterly**, London, v. 20, n. 5, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINI, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOLÍVAR, S. **Escritos políticos, selección e introducción**. Madrid: Graciela Soriano, 1969.

BOUZAS, R. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 51, n. 162, p. 179-200, 2001.

BRAGA, M. B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 1, 2002.

BRESLIN, S.; HIGGOTT, R. Studying regions: learning from the old, constructing the new. **New Political Economy**, London, v. 5, n. 3, 2000.

BRICEÑO RUIZ, J. O Mercosul: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 1, p. 187-209, 2007.

BRICEÑO RUIZ, J. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Revista Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2013.

BUSHNELL, D. La independencia de la América del Sur española. In: BETHELL, L. (org.). **História de América Latina: La independencia**. Barcelona: Editorial Crítica, 1991.

CAETANO, G. **MERCOSUR: 20 años**. Montevideu: CEFIR, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade legislativa. Brasília, [2021]. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435878>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comunicado conjunto dos chefes de Estado do Mercosul. Brasília, [2006]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/reunioes/nomercosul/resultadodereuniao/cordoba-2006.html/comunicado-06.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Brasília, [1997]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/rgulamentocpc.html>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CAMPOS, J. de.; CAMPOS, J. L. M. de. **Contencioso comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

CAMPOS, J. de.; CAMPOS, J. L. M. de. **Manual de direito comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, P. N.; SENHORAS, E. M. Crise do regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. **Revista Tempo Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, ago. 2020.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista. Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set-dez/2014.

CASA ROSADA. Galería de Presidentes. Buenos Aires, [2020]. Disponível em <https://www.caserosada.gob.ar/la-casa-rosada/historia/18-nuestro-pais/galeria-de-presidentes/6-galeria-de-presidentes> . Acesso em: 19 out. 2020.

CEPAL. A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000 .

CEPAL. Economic survey of Latin America. Washington, [1949].

_____. El mercado común latinoamericano. Santiago, [1969]. Disponível em: <http://prebisch.cepal.org/es> . Acessado em: 20 out. 2020.

_____. El uso de fertilizantes en América Latina. Santiago, [1996].

_____. Estudo econômico da América Latina e do Caribe. Documento Informativo. Santiago, [2017].

_____. La estrategia internacional de desarrollo. Washington, [1973].

_____. Panorama social da América Latina e Caribe. Documento Informativo. Santiago, [2017].

_____. Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe: Recuperação num contexto de incerteza. Santiago, [2017].

_____. Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana. Boletín el Sector Externo. Santiago, [1971].

CHOLLEY A. Observações sobre alguns pontos de vista Geográficos. **Boletim Geográficos**. Rio de Janeiro, n. 180, ano XXII, maio – junho de 1964.

COITINHO, R. M. **Entre duas Américas: geografia política da inserção do Brasil na América Latina**. 2018. 319 f. Tese (Doutorado em geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Sobre. Bruxelas, [2020]. Disponível em https://ec.europa.eu/info/index_pt . Acesso em: 19 out. 2020.

CONCEIÇÃO, O. A. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 21, N. 1, p. 77-106, 2002.

CONSENSO DE BUENOS AIRES. São Paulo, 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml> . Acesso em 22 Out. 2020.

CORBETT, R.; JACOBS, F.; SHACKLETON, M. The European Parliament at Fifty: A View from the Inside. **JCMS**, v. 41. n 2, 2003.

COUTINHO, L. P. **Instituições políticas supranacionais**. Lisboa: CIDP, 2010.

CARRANZA, M. E. La institucionalidad ligera del Mercosur y sus perspectivas de sobrevivencia en la segunda década del siglo XXI. In: BRICEÑO RUIZ, J. (org.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011, p. 27-62.

CORRÊA, I. F. **Um estudo sobre a evolução do Mercosul: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico**. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo São Paulo, 2015.

CORRÊA, R. S. F. Lex América: os tratados e o legislativo no Mercosul. **E-Legis**, Brasília, n.05, p.48 - 65, 2º semestre de 2010.

DA SILVA, Marcos Aurélio. Brasil, a Antessala do Golpe: reformismo fraco, crise orgânica e geopolítica mundial. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, Brasília, v. 12(3), 85-107, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.21057/repamv12n3.2018.31380> . Acesso em: 30 jul. 2020.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America : theoretical and comparative explorations** . Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.

DONGHI, T. H. **Revolución y guerra; formación de una elite dirigente en la Argentina criolla**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1972.

DONGHI, T. H. Economia e sociedade. In: BETHELL, L. (org.). **Historia da América Latina: A independência**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

DRI, C. F. A funcionalidade do parlamento do Mercosul entre as práticas políticas nacionais e a teoria antiformalista internacional. **Espaço jurídico**, Joaçaba. v. 7, n. 2, jul-dez 2006, p. 97-113.

DRI, Clarissa Franzoi. **Antiformalismo jurídico e integração: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do Sul**. 2007. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

DRUMMOND, M. C. A democracia desconstruída : o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 415p. – (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal).

DRUMMOND, M. C. Parlamento do Mercosul: consolidação e desenvolvimento de suas competências. In: CAETANO, G. (org.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

DUARTE, M. L.. **Estudos sobre o Tratado de Lisboa**. Coimbra: Edições Almedina SA, 2010.

EL PAÍS. Venezuela asumió la presidencia de Mercosur; Paraguay no la reconoce. 30 julio 2016. Disponível em <https://www.elpais.com.uy/mundo/venezuela-asumio-presidencia-mercosur-paraguay-reconoce.html> . Acesso em: 20 out. 2020.

ELIASSEN, K.; PEDERSEN, M. N. Professionalization of Legislatures: Long- Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway. **Comparative Studies in Society and History**, v. 20, n. 2, p. 286-318, apr., 1978.

ESCOBAR, P. **Império do Caos**. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

ESPÍNDOLA, C. J. Considerações sobre os determinantes do desenvolvimento econômico da América Latina: dos anos de 1980 ao início do século XXI. **Revista Pantaneira**, Aquidauana, v. 16, p. 28 - 42, 2019.

FERNANDES, L. E. Ofensiva imperialista e políticas públicas anticorrupção no Brasil. **L. Entropia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 180/199, out. 2019. Disponível em: <http://entropia.slg.br/index.php/entropia/article/view/141> . Acesso em: 1 ago. 2020.

FERRER, A. **La economia argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

FIGUEIREDO, A. G. de B. **Simón Bolívar: uma persistência latino- americana**. 2015. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FIGUEIREDO, A. G. de B.; BRAGA, M. B. Simón Bolívar e o Congresso do Panamá: O primeiro integracionismo latino-americano. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, maio-agosto, p. 308-329, 2017.

FIORI, J. L. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, Brasília, v. 42, 34 p., 2011.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. *In*: FIORI, J. L. (org.) **O poder americano**. Vozes: Petrópolis, p. 11-64, 2004.

_____. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. **O poder global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. G. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

FURTADO, C. **A economia da América Latina desde a conquista ibérica até a revolução cubana**. São Paulo: Companhia das Letras, 1970.

_____. **A economia-latino**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GALEANO, E. **As Veias Abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2008.

GARDINI, G. I. **The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America**. New York: Macmillan, 2010.

_____. “Sur-realismo” o “surrealism”? 20 años del Mercosur. *In*: BRICEÑO RUIZ, J. **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires : Teseo, 2011.

GENEYRO, R.; VÁZQUEZ, M. **El Mercosur por dentro**. Bogotá: Ed. Antropos, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GILPIN, R. **A economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

GOBBI, H. J. **Démocratie et Intégration dans le Mercosur: le rôle da la Commission parlementaire conjointe**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Católica de Louvain, Louvain, 2001.

GOMES, E. B. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 38, 2005.

GOMES, E. B. Democracia e o Parlamento do Mercosul: rumos da integração sul-americana. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 191 jul./set. 2011.

GONÇALVES, R. Liberalização econômica, desigualdade e pobreza na América Latina no século XXI: Os modelos de desenvolvimento econômico fazem alguma diferença? **Texto para Discussão UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 01, 2017.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel, Notas sobre o Estado e a Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978

GRIGORAS, A. **O papel do Parlamento Europeu na construção europeia antes e após o Tratado de Lisboa**. 2011. 169 f. Dissertação (Mestrado em Estudos sobre a Europa) - Universidade do Porto, Porto, 2011.

HAAS, E. (2004), **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HAMMOND, S. W. Legislative Staffs. **Legislative Studies Quarterly**, v. 9, n. 2, pp. 271+-317, may, 1984.

HARTLYN, J.; VALENZUELA, A. La democracia em América Latina desde 1930. In: BETHELL, L. (org.). **Historia de América Latina: La independencia**. Barcelona: Editorial Crítica, 1991.

HIRST M. Los desafios de la política sudamericana de Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 205, p. 131-140, Sept./Oct. 2006.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. **Democratic Politics in the European Parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HODGSON, G. M. The approach of institutional economies. **Journal of Economic Literature**, v. 36, p. 166-192, mar. 1998.

HUMBOLDT, A. von. **Ensayo político sobre el reino de la Nueva España**. México: D. F. Robredo, 1941.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil. Brasília, [1940].

INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTATÍSTICA. América em cifras. Rio de Janeiro,

[1965].

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. Asunción, [2015]. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/inicio/> . Acesso em: 22 out. 2020.

IPPDH MERCOSUR. Asunción, [2020]. Disponível em <https://www.ippdh.mercosur.int> . Acesso em 20 out. 2020.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. de. Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio as instabilidades políticas. **Revista Tempo Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, ago. 2020.

KREPPEL, A. **The European Parliament and Supranational Party System**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LAMBERT, J. **América Latina: estructuras sociales e instituciones públicas**. Barcelona: Ariel, 1964.

LAVAGNA, R. Tres factores en la reestructuración hemisférica. *In*: ROJAS ARAVENA, F.; SMITH, W. C. (org.). **El Cono Sur y las transformaciones globales**. Santiago de Chile: Flacso, 1994.

LEWIN, B. (1957). **La rebelión de Tupac A maru y los orígenes de la emancipación americana**. Buenos Aires, 1957.

LIMA, M. R. S. de. A nova agenda sul-americana e o papel regional do Brasil. *In*: HERSHBERG, E.; SERBIN, A.; VIGEVANI, T. (org.). **El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: Pensamiento Propio, 2014.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Presidente da República Federativa do Brasil. *In*: XXX CÚPULA DOS CHEFES DE ESTADO DO MERCOSUL, Córdoba, 2006. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/discurso> . Acesso em 2 ago. 2020.

LUZ, T. .F. da. A integração latino-americana e o Mercosul sob o olhar da história e do direito internacional. **Biblos**, Rio Grande, v. 22 (2), p. 95-107, 2008.

LYNCH, John (1991). *Los orígenes de la independencia hispanoamericana*. *In*: BETHELL, L. (org.). **História de América Latina: La independencia**. Barcelona: Editorial Crítica, 1991.

MALAMUD, A. Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n 44, p. 135-154, 2004.

MALAMUD, A.; SOUSA, L. de. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância. **Contexto Internacional**, v. 27, n. 2, 2005.

MALAMUD, A.; DRI, C. Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur. **Journal Of Iberian And Latin American Research**, v. 19, n. 2, p.224-238, dez. 2013.

MALLMANN, M. I.; DRI, C. Institucionalización y politización de la integración. In: BRICEÑO RUIZ, J. **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Teseo, 2011.

MANIGAT, Leslie. **Évolution et révolution – L'Amérique Latine : 1889-1929**. Paris : Richelieu, 1973.

MAMIGONIAN, A. A América Latina e a economia mundial: notas sobre o caso chileno, mexicano e brasileiro. **Geosul**, Florianópolis. V. 4 n. 28, p. 139-151, jul./dez. 1999.

_____. .. A Escola Francesa de Geografia e o papel de A. Cholley. **Cadernos Geográficos**, Florianópolis, n. 6, 2003.

_____. Qual o futuro da América Latina? In: LEMONS, A. I. G; SILVEIRA, M. L.; ARROYO, M. (org.). **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: Ed. Clacso, 2006.

MARIANO, K. P. A eleição parlamentar no Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011.

_____. **Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

_____. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60 n.1, 2017.

MARIANO, K. P.; BACK, A. G. Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade?. **BJIR**, Marília, v.1, n.1, p. 39-59, Jan/Abr. 2012.

MARIANO, K. P.; LUCIANO, B. T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. *In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.) O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MARIANO, M. P. (2000). **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIANO, M. P. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Paula, Araraquara, 2007.

MARIN, P. **Bolívia: democracia recuperada?** Disponível em <https://revistaopera.com.br/2020/10/20/bolivia-democracia-recuperada/> . Acesso em: 22 out. 2020.

MARTHAN, J. Du traité de Paris à l'Acte unique européen: parcours et bilan. **The French Review**, v. 65, n. 6, pp. 878-890, may 1992.

MARTINS, J. C. Os parlamentos da integração regional na América Latina: o PARLANDINO e o PARLASUL. Convergências e dissensões. *In: II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*. São Paulo, 2016. Disponível em <https://sites.usp.br/prolam/en/ii-simposio-internacional-pensar-e-repensar-america-latina-anais/> . Acesso em: 25 out. 2020.

MARTINS, R. A. Abordagens quantitativa e qualitativa. *In: MIGUEL, P. A. C. Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

_____. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATLARY, J. H. Integration Theory and International Relations: What does the Elephant Look Like and How Should it be Studied? *In: II Community Studies Association Conferencing*, Brussels, 5-6 de maio de 1994.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália; SANTIAGO, Rodrigo; PAIVA, Maria Eduarda; CAVALCANTI, Henrique. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. Paraná: Revista de Sociologia e Política, v. 18, No 37, 2010.

MEDEIROS, M. de A.; PAIVA, M. E.; LAMENHA, M. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n.1, 2012.

MENDES, G. **Sufrágio direto no Parlasul**. 2016/ Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MERCOSUL. Acordo institucional entre o CMC e a CPC. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2003]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/outros-acordos%20internacional.html> . Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. Carta de Buenos Aires. Buenos Aires, [2003]. Disponível em <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/783> . Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Estratégia Mercosul de Crescimento de Emprego. Assunção, [2006]. Disponível em <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec0406p.pdf> . Acesso em: 21 out. 2020.

_____. FOCEM. Assunção, [2020]. Disponível em <https://focem.mercosur.int> . Acesso em: 19 out. 2020.

_____. O Mercosul. Assunção, [2020]. Disponível em <https://www.mercosur.int> . Acesso em: 20 out. 2020.

_____. Protocolo de Ouro Preto. Assunção, [1994]. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto> . Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Tribunal Permanente de Revisão. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> . Acesso em: 20 out. 2020.

MERCOSUR. Países del Mercosul. Asunción, [2019]. Disponível em <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/> . Acesso em: 3 out. 2019.

MESQUITA, M. J. Rangel de. **A União Europeia após o Tratado de Lisboa**. Coimbra: Edições Almedina AS, 2010.

MIER, B. **The US & Brasil's Coup of 2016**. 2017. Disponível em <https://www.brasilwire.com/us-brasil-coup/> . Acesso em: 31 jul. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Mercosul. Brasília, [2020]. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/337-certificado-form-7> . Acesso em: 21 out. 2020.

- MOREIRA C. S. A integração regional como resposta ao processo de globalização. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 215-243, jan./jun. 2010.
- MUNERATTI, R. R. **A democracia na União Europeia: o Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático**. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNICEUB, Brasília, 2013.
- MURTA, L. R.; BRASIL, G. H.; SAMOBYL, R. W. Crise monetária brasileira de 1999: uma análise econométrica da desvalorização do real em 1999. *In: XXXV SBPO*, Natal, 4-7 de novembro de 2003.
- NEVES, B. C. Multilateralismo e a Política Externa Brasileira, retórica? A atuação brasileira na América do Sul de 2000 a 2016. **Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP**, Rio Claro, v. 2 n. 3, 2019.
- NONNENBERG, M. J. B.; RIBEIRO, F. J. Análise preliminar do acordo Mercosul- -União Europeia. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 44, p.1-14, 2019.
- NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- NORTH, d. C. **Structure and change in economic history**. New York: Norton, 1981.
- NUNES JÚNIOR, A. T. **Parlamento do Mercosul: sobre a necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para sua criação**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2010.
- OLIVEIRA, M. F. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- OPERA MUNDI. Como será formada a Assembleia Nacional Constituinte na Venezuela? 2017. Disponível em <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/47681/como-sera-formada-a-assembleia-nacional-constituente-na-venezuela> . Acesso em: 22 out. 2020.
- ORTIZ, S. E. **Escritos de dos economistas coloniales**. Bogotá: Ediciones Lerner, 1965.
- ORTOLÁN, G.; STIPLER, I. de L.; SERVILHA, M. Os próximos passos do acordo de associação entre o Mercosul e União Europeia. 2020. Disponível em <http://opeb.org/2020/07/27/os-proximos-passos-do-acordo-de-associacao-entre-o-mercopol-e-uniao-europeia/> . Acesso em: 23 out. 2020.
- PARAGUAI. Congreso Nacional. Ley n. 3.166, [2007]. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/Mjkw&ley;-n-3166> . Acesso em 18 jan. 2021.

_____. Tribunal Superior de Justicia Electoral. Justicia Electoral. Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales 2008. [2008]. Disponível em: http://tsje.gov.py/e2008/pdf/2008_resultados.pdf. Acesso em 18: jan. 2021.

_____. Memoria y Estadística Electoral: Elecciones Generales 2013. [2013]. Disponível em: <http://tsje.gov.py/e2013/documentos/pdf/2013.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. Montevideo, [2020]. Disponível em <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. História, Montevideo, [2019]. Disponível em <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4495/2/parlasur/historia.html>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. Organização. Montevideo, [2019]. Disponível em <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4496/2/parlasur/organizacao.html>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Montevideo, [2006]. Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. Recomendação 03/. Montevideo, [2019]. Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7947/1/rec_03_2013_-_prorroga_del_periodo_de_transicion_establecido_en_la_dec_18-11.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. Regimento Interno. Montevideo, [2019]. Disponível em <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/4296/1/regimento-interno---pt.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. Bruxelas, [2020]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Os Tratados e o Parlamento Europeu, Bruxelas, [2021] Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. Apresentação. 2021. Disponível em <https://pcdob.org.br/apresentacao-do-partido/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

PEREIRA, R. M. F. do A. A Gênese da Formação Social Brasileira. *In*: ANDRADE, M. C. de. (org.). **O Mundo que o Português Criou**. Recife: FJN, 1998.

PEREIRA, R. M. F. do A. Formações sociais latino-americanas: da gênese as rupturas decorrentes do processo de independência, no início do século XIX. *In*: XII Colóquio Internacional de Geocrítica. Bogotá, Universidade Nacional da Colômbia, 2012.

_____. Rupturas e continuidades na formação social brasileira: a transição Colônia – Império. **Geosul**, Florianópolis, v. 14 n. 28 p. 55-60, 1999.

PEROTTI, A. D. La supranacionalidad. Desde la óptica del sistema Mercosur (M) y desde óptica del derecho constitucional de sus Estados partes. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n. 1, p. 127 e 128, 1999.

PIERSON, P. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. *In*: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (org.). **European Integration and Supranational Governance**. New York: Oxford University Press, pp. 123-163, 1998.

PIETRAFESA, P. A. **A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: O Parlamento do Mercosul**. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 199-226, jan./jun. 2011.

PINEDA, J. C. Parlasur y Parlatino: elección directa. 2016. Disponível em: <https://versionfinal.com.ve/opinion/parlasur-y-parlatino-eleccion-directa-por-julio-cesar-pineda/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

POMPEO, F. **Parlamento del Mercosur: lineamentos para su conformación**. Diariohoy, 2003.

PORCELLI, E. El Parlamento del Mercosur como representante de demandas locales: El caso del FOCEM. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, 2010.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POZO, J. del. **História da América Latina e do Caribe: dos processos de independência aos dias atuais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

QUADROS, F. de. **Direito das comunidades europeias e direito internacional publico**. Lisboa: Almedina, 1991.

QUADROS, F. de. O tratado de Lisboa. In: QUADROS, F. de (org.). **Jornadas sobre o Tratado de Lisboa**. Lisboa: Edições Almedina SA, 2010.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M. P. **A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

RANGEL, I. 500 anos de desenvolvimento da América e do Brasil. **Geosul**, Florianópolis, v.8, n.15, p. 7-18, 1993.

REUTERS. Mercosur leaders look to close EU deal despite Macron's resistance. 2020. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-mercosur-summit/mercosur-leaders-look-to-close-eu-deal-despite-macrons-resistance-idUSKBN2427LW> . Acesso em: 20 out. 2020.

REYNOLDS, K. J. The Lautaro Lodges. **The Americas** v. 24, p. 18-32v July, 1967.

REZA, G. A. de la. El Congreso Anfictiónico de Panamá: Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, Sevilla, v. 4, n. 10, 2003.

RFI. Morre de la Rúa, presidente desprezado por fugir de helicóptero durante crise na Argentina. 2019. Disponível em <https://www.rfi.fr/br/americas/20190709-morre-de-la-rua-presidente-desprezado-por-fugir-de-helicoptero-durante-crise-na-ar> . Acesso em: 20 out. 2020.

RIBEIRO, E. de S.; Martins, H.; Santoro, M. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. **Observatório Político Sul-americano**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br> . Acesso em 20 jan. 2021.

RIBEIRO JÚNIOR, J. A América Latina no século XIX. Uma monarquia em face de várias repúblicas. *In*: MOTA, C. G. **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, p.491.504, 1984.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. London: Springer, 2012.

RIVAS, E. Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 62, junio 2006.

SANAHUJA, J. A. **Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en La integración regional em América Latina**. Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe, 2009.

_____. **Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis**. Buenos Aires: Pensamiento Propio, 2017.

SANTOS, B. de S. Serra é o homem dos EUA. 2016. Disponível em <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2016/07/serra-e-o-homem-dos-eua/>. Acesso em: 20 out. 2020.

SANTOS, B. G. dos. O ciclo econômico da América Latina dos últimos 12 anos em uma expectativa de restrição externa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.43 , p. 205-251, jun. 2015.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Sociedade e Espaço: A Formação Social como Teoria e como Método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n.54, p.81-100, jun. 1977.

_____. **Time-Space Relations in the Underdeveloped World**. University of Dar-es-Salaam. Editora Mim, 1974.

SARAIVA, M. G. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p.3-21, jan./jun. 2013.

SCHNEIDER, F. P. **Parlamento do Mercosul e Parlamento Europeu: uma análise comparada**. 2015, 182 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SERBIN, A. Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. **Documento CRIES**, n.17, 2011.

SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. El regionalismo post-liberal en América Latina e el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuario de Integración - CRIES**, n.9, 2012.

SILVA, B. G.; PINTO, R. dos S. MERCOSUL e supranacionalidade: os novos rumos do conceito de soberania com o advento da globalização. **Rev. secr. Trib**, n. 8, p. 209 – 223, agosto 2016.

SILVA, M. F.; OLIVEIRA, A. V. P. de. O sistema eleitoral argentino: das reformas à introdução do voto direto de parlamentares do Parlasul. **Revista Orbis Latina**, v.7, n. 1, Foz do Iguaçu, janeiro – junho de 2017.

SILVA, P. da. **História do Brasil: durante a menoridade de D. Pedro II (1831-1840)**. Rio de Janeiro: Garnier, 1978.

SILVEIRA, R. B. **O Parlamento Europeu: Histórica, Estrutura Política e Competências**. 2015. 98 f. Dissertação (Mestrado em Estudos sobre a Europa) - Universidade Aberta, Lisboa, 2015.

_____. **As atribuições e características da gestão administrativa do Parlamento do Mercosul e do Parlamento Europeu: estudo comparado**. 2019. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração de Empresas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SINGER, A. Autoritarismo furtivo. 2020. Disponível em <https://aterraeredonda.com.br/autoritarismo-furtivo/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

THE INTERCEPT. Entrevista exclusiva com Evo Morales, 2019. Disponível em <https://theintercept.com/2019/12/16/entrevista-evo-morales-bolivia-glenn/>. Acesso em: 29 Jul. 2020.

TSOUNTA, E.; OSUEKE, A. I. What is Behind Latin America's Declining Income Inequality? **IMF Working Paper**, Washington, p. 14/124, jul. 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Bruxelas, [2021]. Disponível em <https://europa.eu>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Tratados. Bruxelas, [2021]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014R1141>. Acesso em: 20 fev. 2021.

URUGUAI. Cámara de Senadores. Documentos y Leyes: Asunto 108348. Parlamento del Uruguay, Montevideo, [2015]. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/108348>. Acesso em: 19 jan. 2021.

_____. Poder Legislativo. Cámara de Senadores. Montevideo, [2011]. Disponível em: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20110706S0024_SSN5422794.html#pagina9. Acesso em: 19 jan. 2021.

VÁZQUEZ, M.. La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association. Washington, D.C. 6-8 de Setembro 2001.

VÁZQUEZ, M.; BRICEÑO RUIZ, J.. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: Um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad**, edición especial en portugués, diciembre de 2009.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

VENEZUELA. Caracas, [2020]. Disponível em <http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classIndex.php> . Acesso em: 20 out. 2020.

VENTURA, D. de F. L. (2003). **Metodologia As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia**. São Paulo: Manole, 2003.

VIGEVANI, T. **Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos**. São Paulo: Cedec, 1998.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H.. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517 – 552, 2014.

WALLERSTEIN, I. **O capitalismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1985

WILKIE, J.; REICH, P. Statistical Abstract of Latin America. **University of California at Los Angeles**, v. 15, p. 86, 1977.

ZANELLA, L. C. H. Metodologia de pesquisa. 3. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.