

O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco*

Luiz Augusto Estrella Faria**

Economista da FEE e Professor da UFRGS

Giulia Ribeiro Barão***

Estudante de Relações Internacionais na UFRGS

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o desenvolvimento do caráter de instituição intergovernamental do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Para tanto, utilizamos a perspectiva da Teoria Institucionalista das Relações Internacionais, pela qual as instituições são criadas para servir aos interesses dos seus signatários e, portanto, são eficazes quando conseguem atender a esses interesses. Analisamos dois eixos do Mercosul: seu aprofundamento institucional — de normativa e organismos — e sua capacidade representativa dos interesses nacionais — aqueles comuns (do Tratado de Assunção, desenvolvimento e inserção internacional) e os particulares de cada Estado. Houve aprofundamento institucional do Mercosul desde 1991, mas sua efetividade política é diferente entre os períodos anterior e posterior a 2003, ano de mudanças políticas no Cone Sul, que contribuíram para o fortalecimento político da integração, sendo a mais relevante a crescente importância do “combate às assimetrias”. Essa temática é parte da estratégia brasileira de fortalecimento do bloco, almejando que ele seja considerado pelos demais sócios como uma instituição que, além de lhes favorecer economicamente, sirva aos interesses de suas políticas externas, e não apenas às intenções brasileiras de liderança regional.

* Artigo recebido em out. 2011 e aceito para publicação em nov. 2011.
Revisora de Língua Portuguesa: Maria Inácia Flor Reinaldo.

** E-mail: faria@fee.tche.br

*** E-mail: giulia.barao@gmail.com

Palavras-chave

Mercosul; política externa; instituições.

Abstract

The character of Mercosur as an intergovernmental institution is analyzed in the light of institutional theory of international relations. In its perspective, institutions are created to serve interests of their proponents and are efficient when successfully do it. Two axes of analysis are developed: the one of Mercosur's institutional deepening—norms and organizations—and the one of interests' representation—those shared by all parts (Asunción Treaty—development and international insertion) and those of each country. There was institutional deepening of Mercosur, but its political effectiveness is different in the periods after and before 2003. It was an year of political change in the Southern Cone that strengthened integration, the most important of all was the growing importance of “dealing with asymmetries”. This issue is part of Brazilian strategy towards the bloc, aiming that other partners should see it as an institution that besides favoring them economically could serve their foreign policy interests and not only those of Brazil's regional leadership.

Key words

MERCOSUR; foreign policy; institutions.

Classificação JEL: F53, F59.

1 Introdução e objetivos

Pretendemos analisar a inflexão na institucionalidade do Mercado Comum do Sul (Mercosul) — entendida como normas e órgãos — observada a partir de 2003, à luz das teorias Construtivista e Neoliberal-Institucionalista das Relações Internacionais, argumentando que essa maior institucionalização se refere ao interesse brasileiro em ampliar os incentivos à integração para além do âmbito econômico. Esse ecletismo resulta da necessidade sentida com o uso que vimos fazendo dos

paradigmas da Teoria da Regulação e neomarxista na análise do processo de integração. Em razão do privilégio dado por essas abordagens ao processo de acumulação de capital e desenvolvimento econômico como motores da integração, e embora o tema dos interesses e da direção do processo seja revelado por essa abordagem, há a necessidade de incorporar-se o plano da política tanto nas crises e rupturas quanto na construção institucional para uma melhor compreensão do fenômeno.¹

Em segundo lugar, procuramos demonstrar que essa tomada de iniciativa da política externa brasileira é resultado de um processo histórico de consolidação da identidade internacional brasileira como potência média² e das mudanças situacionais ocorridas tanto no sistema internacional quanto no plano regional e doméstico brasileiro a partir da virada do século XXI.

2 Materiais e métodos

A combinação que aqui propomos entre a perspectiva construtivista e a institucionalista dá-se pelas relações entre os determinantes das continuidades e das mudanças da política externa brasileira ao longo do período republicano (1889-2010) e suas relações com a variação na institucionalidade do Mercosul. A Teoria Construtivista fundamenta a análise da política externa brasileira enquanto estrutura social, formada por elementos materiais, crenças partilhadas e práticas — propiciando o entendimento do interesse brasileiro em constituir o Mercosul em 1991 e a inflexão institucional observada a partir de 2003. A análise histórica insere-se aqui como fundamentação causal das mudanças ou continuidades na política externa brasileira e, portanto, da institucionalidade do Mercosul. A formação e a evolução desta foram analisadas segundo a perspectiva neoliberal institucionalista. Num terceiro momento, argumentamos que o ano de 2003 figura como um marco adicional, em que identificamos o aprofundamento institucional do Mercosul como consequência de práticas da política externa brasileira em prol do fortalecimento da integração,

¹ Em Faria (2004), já havíamos lançado mão da noção de autopoiese para robustecer uma análise que tinha seu foco no desenvolvimento econômico e sua relação com o processo de integração no Mercosul, numa perspectiva da economia política internacional em que as instituições tinham um papel central: a Teoria da Regulação e sua inspiração marxista. Como o escopo deste trabalho é outro, o necessário ingresso no campo da ciência política cobra um alargamento do horizonte teórico, extraindo algumas lições do debate entre neorealismo e neoliberalismo, e também do construtivismo.

² No sentido de que, se não disputa a liderança da ordem internacional, também não se identifica com uma posição periférica. É uma posição intermediária, em que se combinam uma força relativa com alguns graus de dependência. Mais ainda, identifica com seu interesse o exercício da hegemonia no âmbito regional.

condizentes com o fortalecimento da crença na identidade internacional brasileira de potência média.

3 Porque o Mercosul foi criado: o contexto histórico e suas relações com a continuidade e as mudanças na política externa brasileira

A construção do Mercosul é um feito da política externa brasileira. A aproximação com a Argentina que a antecedeu e a decisão de iniciar o processo de integração do Cone Sul representaram uma inflexão na condução da política externa, na qual as relações com os vizinhos da América do Sul passaram a ocupar o primeiro posto em suas prioridades.

3.1 Surgimento e continuidade da política externa brasileira e da identidade internacional brasileira

A bibliografia sobre a história da política externa brasileira escreve que, simultaneamente ao surgimento da nossa diplomacia moderna — cujo marco é o primeiro ano da chancelaria do Barão de Rio Branco, em 1902 —, se conformavam as crenças numa determinada identidade internacional brasileira (Lafer, 2009) e na importância da política externa como um meio essencial para o desenvolvimento do País. Atribui-se muito dessas crenças à habilidade do Barão de Rio Branco em assegurar por meios diplomáticos — negociações ou arbitragem — a ampla extensão territorial brasileira, permitindo à nascente República iniciar o século XX considerando-se geopoliticamente satisfeita (Lima, 2005). Visto que, no nascer do século XX, a concepção clássica de Estado westfaliano predominava e que nela o território é um dos fatores de poder, o Brasil republicano surgiu ciente de sua grandeza, constituindo isso a base para o que Celso Lafer chamou de identidade internacional brasileira.³

Em segundo lugar, por ter sido a responsável por essas grandes vitórias territoriais, a política externa brasileira surgiu com grande prestígio,

³ Celso Lafer (2009) é aqui citado como uma referência reconhecida. Evidentemente, o tema por ele tratado, ao qual chamou de identidade internacional brasileira, não se esgota em sua contribuição. E a identidade, aqui, incorpora também as razões intersubjetivas de que fala a Teoria Construtivista. A geografia é o espaço, e seu povo, o espaço modificado pelo entrelaçamento das relações sociais que se faz território.

estimulando a crença de que é um instrumento importante para o desenvolvimento nacional. Lembrando Celso Lafer, para que haja a definição de uma identidade, é preciso interesses comuns: “[...] é a ideia de um bem ou interesse comum que leva pessoas a afirmarem uma identidade por semelhança, lastreada numa visão compartilhada deste bem ou interesse comum” (Lafer, 2009, p. 15). No caso da formação da identidade internacional brasileira, esse interesse comum pode ser percebido nas palavras do próprio Rio Branco: “[...] é possível que [...] alguns se resignem a assinar convenções em que sejam declarados e se confessem nações de terceira, quarta ou quinta ordem. O Brasil não pode ser desse número” (Barão de Rio Branco *apud* Lima, 2005, p. 1).

Cumprе assinalar aqui que, ao nos referirmos a essas crenças partilhadas, estamos considerando apenas a “comunidade brasileira de política externa”⁴, e que desconsideramos — ainda que não ignoremos — as divergências e os conflitos existentes no processo de formulação da política externa brasileira, bem como os grupos de pressão externos e os limites de ação impostos pela estrutura de poder do sistema internacional. Isto porque assumimos a premissa de que, para as relações internacionais — na visão de fora para dentro das relações interestatais —, o Estado aparece como ator unitário e, portanto, a política externa, enquanto instrumento por excelência de sua projeção internacional, é a expressão final e unificada do processo político e decisório desse ator.

Com base na identificação dessas duas crenças, analisamos a política externa brasileira como uma estrutura social, já que “[...] as estruturas sociais são compostas de três elementos: conhecimento e crenças partilhadas, recursos materiais e práticas”⁵ (Wendt, 1995, p. 81). Com essa natureza processual da estrutura, vem a maior valorização da agência, isto é, a capacidade de o indivíduo e o Estado influenciarem o ambiente, além de serem influenciados por este (Dunne *et al.*, 2008). Já vimos que as crenças partilhadas da política externa brasileira são a da identidade internacional brasileira e a da legitimidade da política externa enquanto ferramenta para o desenvolvimento. Já os seus elementos materiais são os da geopolítica brasileira, os quais fundamentam essas crenças, mas, por outro lado, só ganham significado quando discursivamente operacionalizados. Em terceiro lugar, as práticas dessa estrutura social são todas aquelas ações em que se expressa a política externa brasileira, sejam elas materializadas ou discursivas. Os agentes dessa estrutura são os responsáveis pela formulação e pela aplicação das práticas da política

⁴ A “comunidade de política externa” é definida como incluindo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas escolhidos pela reputação de influência de que desfrutam (Lima, 2005).

⁵ Tradução livre dos autores.

externa brasileira, ou seja, o Executivo em geral, mais o Itamaraty e os líderes de governo em específico.

O padrão de mudança ou continuidade da estrutura social depende, portanto, da manutenção dos elementos materiais dessa estrutura e das crenças partilhadas que a fundamentam. Se, por um lado, os elementos materiais são duradouros — em se tratando da geopolítica do País —, por outro, a manutenção das crenças depende de práticas que as perpetuem no tempo, alimentando-as constantemente. Sob essa ótica, a continuidade da política externa brasileira depende, em primeiro lugar, da durabilidade de elementos materiais e geopolíticos:

[...] dentre estes fatores cabe destacar o dado geográfico da América do Sul; a escala continental; o relacionamento com muitos países vizinhos; a unidade linguística; a menor proximidade, desde a Independência dos focos de tensão presentes no cenário internacional, o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento. [...] O Brasil tem uma especificidade que lhe confere identidade singular no âmbito do sistema internacional [...]. É, por suas dimensões, um país continental. [...] Ao pensar o tema das dimensões na experiência política norte-americana, inclui o Brasil junto na categoria de *monster country*, considerando na construção dessa qualificação, além dos dados geográficos e demográficos, os dados econômicos [...] (Lafer, 2009, p. 23).

E, em segundo lugar, depende da manutenção da crença na identidade internacional brasileira e da efetividade da política externa em desenvolver o País, a qual é exercida, principalmente, pelas práticas diplomáticas do Itamaraty (Lafer, 2009, p. 20).

Para a construção da identidade internacional do Brasil muito contribuiu a ação contínua no tempo e qualitativa do MRE, que logrou afirmar-se, no decorrer da história brasileira, como instituição permanente da nação, apta a representar seus interesses, porque dotado de autoridade e memória.

Percebe-se, na referência à “construção conceitual repetida e legitimada” e à “memória”, a noção de que as práticas que garantem a continuidade da nossa política externa não se referem apenas a ações propriamente ditas de projeção internacional do País pelo corpo diplomático do Itamaraty, mas também a práticas discursivas, de manutenção das crenças — tanto da identidade internacional brasileira enquanto potência média, quanto da legitimidade do próprio Itamaraty para exercer a política externa, a qual é vista como instrumento para a obtenção dos interesses contidos naquela identidade, centrados na temática do desenvolvimento.

Essa identidade internacional brasileira foi sendo sistematizada, acabando por identificar o Brasil com a concepção realista de potência média. Esse viés realista é o fundamento do que Letícia Pinheiro chama de matriz cognitiva (Pinheiro, 2000) do Itamaraty, ou seja, a visão de mundo

predominante dentre os formuladores de política externa brasileira e que se mantém no tempo devido ao tradicionalismo da formação do corpo diplomático brasileiro no Instituto Rio Branco. Em outras palavras, o Itamaraty garantiu a continuidade da política externa brasileira por meio de práticas coerentes com as crenças em uma identidade internacional brasileira como potência média e, ao mesmo tempo, ao insistir nessa continuidade, garantiu a sua legitimidade enquanto agência formuladora da política externa e a crença na política externa como instrumento adequado para a obtenção do desenvolvimento do Brasil. Sennes (1998) realiza uma relevante discussão sobre os variados conceitos e metodologias para a definição de potências médias. Com base nessa discussão, constrói os argumentos que fundamentam a definição que melhor se adapta ao caso brasileiro, chamado por ele de potência média recém-industrializada, a qual adotamos:

[...] esses países, exatamente por sua condição de intermediários e de recém-industrializados, comportam características ora de países fortes, ora dependentes e, por isso, estabelecem formas compostas de ação internacional. [...] a condição e dupla inserção — regional e global — é um dos elementos-chave a ser considerados. [...] além do caráter da dupla inserção internacional, outro elemento presente nas Potências Médias recém-industrializadas é a tendência de compor um quadro variado de estratégias internacionais (Sennes, 1998, p.16).

Nesse sentido, o padrão de comportamento observado e esperado das potências médias desenha-se assim: “De um lado, as Potências Médias tendem a atuar nos fóruns multilaterais e apoiarem instituições internacionais a estabelecerem relações bilaterais com as Grandes Potências” (Sennes, 1998, p. 20). Nesses fóruns, em tese, a multilateralidade tornaria possível, por alianças de grande número entre países menores, atenuar o poder das grandes potências. “De outro lado, [...] as Potências Médias tendem a buscar alianças e ações coletivas para viabilizar o acúmulo de poder necessário a se fazerem presentes no cenário internacional [...]”, sendo que “O âmbito regional é considerado o espaço preferencial de engajamento político internacional” (Keohane *apud* Sennes, 1998, p. 20).

A predominância de uma ou outra estratégia das potências médias depende dos incentivos e constrangimentos advindos das condições domésticas e do contexto sistêmico. No caso brasileiro, esses determinantes configuraram, ao longo do período republicano (até 1990), práticas de política externa coerentes com a identidade de potência média, as quais foram agrupadas por analistas sob a égide de dois grandes paradigmas: o americanista e o globalista (Pinheiro, 2000). O primeiro, caracterizado pelo alinhamento com os Estados Unidos, reconhecia a

grande defasagem de poder perante esse Estado, assim como a necessidade da proteção dele frente à desconfiança dos vizinhos regionais. O segundo, focado na estratégia de diversificação de parceiros e na mediação entre as grandes potências e os pequenos países em fóruns multilaterais, assim como na intenção de atuar como líder dos países menores e promover mudanças institucionais que diminuíssem a defasagem de poder diante das grandes potências.⁶

Fugindo um pouco do esperado de uma potência média, o Brasil manteve-se, durante grande parte de sua história republicana, de costas para a América Latina. Isso não quer dizer que não tenha buscado aprofundar as relações bilaterais e multilaterais no continente, mas que, até a década de 80, elas não eram sua principal estratégia. As causas apontadas para isso fazem parte do processo histórico latino-americano: dentre elas, o passado imperial brasileiro, que deixou como herança para a República a desconfiança dos vizinhos quanto às pretensões do gigante brasileiro; a rivalidade e as relações tensas com a Argentina pela liderança continental; e a as relações especiais com os Estados Unidos, motivadas pela percepção da hegemonia insuperável deste.

3.2 A criação do Mercosul

A partir da década de 80, contudo, tanto a situação sistêmica quanto a regional e a nacional começaram a se transformar. No âmbito global, o fim da Guerra Fria significou a amenização da pressão norte-americana, com o aumento relativo de autonomia da política externa brasileira. O fim das ditaduras brasileira e argentina e a aproximação desses dois países também mudaram o padrão de relacionamento regional. Focalizando o caso brasileiro, Faria (2008) aponta dois determinantes fundamentais para a mudança de posição internacional nesse período:

A primeira delas, numa perspectiva que se poderia dizer de dentro para fora, foi a crise estabelecida com o fim do ciclo de desenvolvimento iniciado nos anos 30, baseado na industrialização por substituição de importações e cujo esgotamento foi precipitado pela impossibilidade de manter os compromissos com o pagamento da dívida externa, contraída justamente para financiar sua última etapa⁷. A segunda determinante, correspondente à perspectiva de fora para dentro, foi marcada pelo processo de retomada da hegemonia norte-americana instaurado pela administração Reagan no começo da década de 1980 (Faria, 2008, p. 86-87).

⁶ Esses dois paradigmas estão representados na metáfora do pêndulo adotada em Faria (2007).

⁷ Ver parte 3.3.

Não só o Brasil, mas os demais países do Cone Sul responderam a essa fase transitória com a eleição de governos neoliberais, seguidores do chamado Consenso de Washington, uma série de recomendações em políticas econômicas voltadas para a estabilização e não para o desenvolvimento. As consequências desse período, demonstradas na piora dos indicadores sociais da região — como aumento da pobreza, da concentração de renda, do desemprego e da exclusão social —, marcaram a década de 80 com o título de Década Perdida e propiciaram a insatisfação sociopolítica que, no início do século XXI, conduziu aos governos líderes oriundos de movimentos populares e partidos de esquerda. Segundo Faria, tais governos propunham uma alternativa ao modelo neoliberal, a qual

[...] começou a se esboçar na proposição de uma retomada do projeto desenvolvimentista de crescimento acelerado, dessa vez substantivado pelo imperativo da equidade, e pela consciência de que essa alternativa não pode ser realizada por cada nação de forma isolada. Uma pré-condição necessária seria a integração socioeconômica da América do Sul (Faria, 2008, p. 88).

Vê-se, nesse momento histórico, a crescente associação entre políticas econômicas e política externa. No caso brasileiro, condiz com esse período a crise dos paradigmas (Cervo, 2003) e o consequente estabelecimento de um novo arcabouço orientado da política externa brasileira, o institucionalismo pragmático, que combina elementos da continuidade anterior com inovações (Pinheiro, 2000).

Segundo Pinheiro, dá-se continuidade à matriz realista da diplomacia brasileira, visto que se mantém a crença na identidade brasileira de potência média. Contudo, se os dois paradigmas anteriores se pautavam ora por um realismo hobbesiano, ora por um realismo grotiano⁸, o institucionalismo pragmático carrega uma visão de sistema internacional intermediária, pautada pela síntese das outras duas: nem pragmatismo puro, que acaba culminando no alinhamento com os Estados Unidos, nem idealismo, da busca pela justiça e pela moralidade no sistema internacional. Dá-se o “feliz encontro da teoria com a prática” (Pinheiro, 2000, p. 14), pois, como aponta essa autora, o neoliberalismo institucional é teoria de relações internacionais, que passa a fundamentar as práticas da política externa brasileira a partir de então. É esse o contexto histórico sob qual se insere a formação do Mercosul. No plano sistêmico, a hegemonia americana e a aceleração do processo de globalização da economia são condições motivadoras de movimentos regionalistas, ao mesmo tempo em que, no plano continental, se acentua o reconhecimento brasileiro da importância da região para o seu projeto de desenvolvimento e sua inserção internacional.

⁸ Quanto a essas definições, ver Pinheiro (2000).

3.3 Mercosul: instituição internacional

A Teoria Neoliberal Institucionalista diferencia dois conceitos de instituições: um mais amplo, que abarca qualquer padrão ou categorização de atividade humana, e o outro, de instituições específicas, entendidas como arranjos de organização formal ou informal com objetivos particulares construídos pelos homens (Keohane, 1995). O Mercosul enquanto instituição de integração encaixa-se nessa segunda categoria de “[...] arranjos explícitos, negociados entre atores internacionais, que prescrevem, proíbem ou autorizam comportamentos.” (Keohane, 1988, p. 16). Além do conceito, as seguintes premissas institucionalistas são encontradas nos trabalhos de Keohane (1988, 1995) e de Koremenos e Snidal (2005):

- a) o sistema internacional é assumido como anárquico e competitivo⁹, mas, ao contrário da visão realista, considera-se a cooperação possível, sendo as instituições internacionais instrumentos que surgem para facilitar a cooperação;
- b) já que são criadas para facilitar a cooperação, as instituições só se formam se há interesses comuns entre seus criadores;
- c) as instituições devem facilitar a cooperação por alterar estruturas de custo e de incerteza. Os custos são de três tipos: de distribuição de possibilidades, de *enforcement* e de ganhos relativos (assimetrias). A incerteza ou desconfiança, por sua vez, é dupla: com relação ao futuro e com relação às intenções dos demais membros;
- d) as instituições são estruturadas — ou desenhadas — de forma coerente com os interesses estatais de seus criadores. Assim sendo, o desenho racional¹⁰ da instituição — suas normas e seus órgãos, que aqui chamaremos de institucionalidade — não é estabelecido randomicamente, mas conforme a discricionariedade de seus criadores;
- e) a capacidade de influenciar e definir o desenho da instituição depende da distribuição de capacidades. Em outras palavras, havendo assimetrias de poder entre os estados partes da instituição, é de se esperar que o(s) mais poderoso(s) tenha(m) vantagens em definir o desenho da instituição a seu favor;
- f) se a institucionalidade varia no tempo, ou seja, se as normas e os órgãos da instituição mudam, é porque os seus membros o decidiram, e tal mudança deverá atender aos interesses de quem as promoveu;

⁹ O sistema ser competitivo não exclui a possibilidade de assumir, por vezes, uma forma hegemônica ou imperial diferente da anarquia ou do caos sistêmico, como expressou Arrighi (1996).

¹⁰ No original (Koremenos; Snidal, 2006).

- g) as instituições devem persistir desde que — e somente se — seus membros tiverem incentivos para mantê-las;
- h) de “e”, “f” e “g”, tem-se que uma forma de assegurar a continuidade das instituições é redesenhá-las conforme muda a realidade que propiciou a criação primeira da instituição. Se cessam os incentivos primitivos da constituição da instituição, ela assim mesmo pode permanecer existindo pela criação de novos incentivos, papel mais facilmente assumido pelo(s) estado(s) parte(s) com mais capacidades.

As premissas acima já fazem parte do esforço neoliberal-institucionalista de valorizar o processo de constituição das instituições, fugindo ao caráter estático de suas primeiras propostas, e, portanto, acatando as críticas construtivistas, bem como suas possíveis contribuições. Segundo o próprio Keohane, “[...] os estudantes de instituições internacionais devem direcionar sua atenção para os méritos relativos das duas abordagens: a institucionalista e a construtivista” (Keohane, 1995, p. 5), e admite que a criação e a evolução temporal das instituições são dependentes do contexto (*context-dependent*) e da trajetória (*path-dependent*). Isto é, o processo histórico em que a existência da instituição se insere deve ser considerado. As condições históricas supracitadas que permitiram e motivaram a formação do Mercosul também contribuem para a explicação da escolha do desenho institucional dessa organização. Nesse sentido, a escolha pelo modelo intergovernamental sem cessão de soberania, a baixa institucionalidade original e o caráter predominantemente econômico-comercial eram representativos da residual desconfiança entre os países, além da preferência por manutenção de uma margem de manobra autônoma nas políticas externas, em vez de um maior comprometimento com o bloco. Eram também representativos da conjuntura de ascensão do Consenso de Washington e do seu padrão hegemônico neoliberal de inserção internacional.

O desenho institucional do Mercosul foi, contudo, muito modificado desde 1991, o que nos leva, segundo a lógica institucionalista, a buscar identificar os incentivos e constrangimentos estruturais ao longo do tempo, que teriam motivado iniciativas de institucionalização por parte dos estados-membros — sobretudo o Brasil, por seu papel de liderança.

4 Decorrências: como e por que o Mercosul mudou desde 1991

Para orientar a análise de como variou a institucionalidade do Mercosul, utilizamos como referencial um quadro sobre integração regional

contida na obra “Peace in Parts”, de Joseph Nye (1972). Nesse livro, Nye estabelece uma tipologia dos projetos de integração regionais, abarcando os elementos de integração econômica, social e política. No **Anexo**, encontra-se o quadro traduzido dessa tipologia. O que Nye propõe com essa esquematização é uma análise heurística dos processos de integração enquanto processos não unidimensionais. Concordamos com essa perspectiva, mas nos limitamos, no presente artigo, ao terceiro item do quadro, o qual se refere ao âmbito político-institucional da integração, ou seja, à criação pelos estados — exercendo sua política externa — de normativa e órgãos institucionais. Além disso, adicionamos a perspectiva de que, além da expansão quantitativa, é o valor qualitativo de determinadas mudanças institucionais — entendido como a capacidade de alterar estruturas de custos e de incerteza — que mais importa para o aprofundamento institucional. A análise quantitativa indica que o Mercosul ampliou sua institucionalidade em termos burocráticos, de políticas e atitudinais. Qualitativamente, encontramos diferenças importantes nos períodos anterior e posterior a 2003, sobressaindo-se o enfoque político-social das instituições criadas no segundo período.

Conforme Oliveira e Onuki (2000, p.113): “É através do MERCOSUL que o Brasil consegue instrumentalizar da melhor maneira papel de liderança e de potência regional”. O problema é que a lógica da anarquia nos mostra que um país reconhecido pelos seus vizinhos como potência — ainda que uma potência amiga — é sempre visto com desconfiança quanto às suas intenções. Se essa potência está em ascensão, a incerteza é ainda maior. Foi o que aconteceu a partir do início do século XXI. Paraguai e Uruguai passaram a demonstrar com ênfase renovada a sua insatisfação com os maiores ganhos relativos da integração obtidos por Brasil e Argentina e a demandar ações positivas de tratamento das assimetrias regionais.¹¹ Tanto Uruguai quanto Paraguai chegaram a ameaçar sair do MERCOSUL, caso suas demandas não fossem atendidas. Cumpre ressaltar, contudo, que esses dois países tinham consciência de que parte das assimetrias são de natureza imutável — se considerarmos, por exemplo, as dimensões geográficas, demográficas e a potencialidade econômica dos países — e que, portanto, seu objetivo não era superá-las, mas permitir que os seus ganhos relativos fossem aumentados, ou que a discrepância entre o seu desenvolvimento e o do Brasil e o da Argentina diminuísse.

Nesse sentido, é que tanto Uruguai quanto Paraguai demonstram preocupação em que o Mercosul não lhes impeça de buscar outros

¹¹ O fato de o processo de integração ter sido, desde o começo dos anos 90, determinado principalmente pelas relações de comércio alimenta o sentimento de ganhos desiguais. Ainda mais quando, após a crise de 1999-2002, os superávits brasileiros em relação aos vizinhos do Mercosul tenham-se tornado constantes.

parceiros estratégicos —, o que se refere ao custo de distribuição de possibilidades da Teoria Institucionalista. Nesse custo, também está incutida a problemática das assimetrias, visto que esses países entendem que limitar-se ao regionalismo os colocaria numa crescente dependência econômica com relação ao Brasil. Sendo assim: “[...] o trabalho da diplomacia não deveria ter como foco eliminar as assimetrias. Mas criar mecanismos para que todos os países do bloco tivessem as mesmas possibilidades de desenvolvimento” (Neves, 2008, p. 86).

A Argentina não aderiu da mesma forma à problemática das assimetrias, mas adquiriu um renovado sentimento de rivalidade com relação ao Brasil, demonstrado no constante uso de salvaguardas comerciais e na não aceitação da candidatura brasileira ao Conselho de Segurança. O Brasil passava assim, na década de 90, a ser reconhecido, não apenas pelos próprios *policymakers* nacionais mas pelos sócios, como a liderança regional ou a maior potência regional da América do Sul, o caráter autodeclarado como parte da identidade internacional brasileira desde o início da República.

Se, por um lado, o fortalecimento brasileiro lhe permitiria exercer melhor sua liderança regional em detrimento dos seus sócios do Mercosul, por outro, a crescente desconfiança ocasionada nos sócios por causa desse fortalecimento mobilizou a política externa brasileira a buscar medidas que atenuassem essas desconfianças regionais, caso quisesse dar credibilidade ao Mercosul. Segundo o institucionalismo pragmático do atual período histórico da política externa brasileira, o Mercosul é elemento-chave para a estratégia de desenvolvimento e inserção internacional brasileira. Sendo assim, a partir de 2003, passaram a ter lugar iniciativas de mudanças institucionais no Mercosul voltadas para a alteração da estrutura de custos e de diminuição da desconfiança, constituindo-se em incentivos integracionistas aos demais estados membros, bem como em demonstrações brasileiras de boas intenções, a fim de restabelecer a confiança. Entre essas iniciativas, estão aquelas relacionadas às assimetrias que nos parecem mais relevantes, seguidas por aquelas que indicam um comprometimento com as posições comuns do bloco.

Em 2003, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (Mercosul, 2012). Em 2004, o Tribunal Permanente de Revisão. Também nesse ano, começaram a ter lugar grupos de alto nível para o tratamento de questões especializadas. Em 2005, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Dentre todas essas novidades, contudo, é o chamado “Combate às assimetrias” que figura como a de maior relevância. Segundo o Relatório do IPEA:

[...] As assimetrias constituem um dos principais desafios ao processo de integração regional promovido pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). [...] Tais assimetrias podem ser classificadas como assimetrias estruturais, que se originam de

discrepâncias quanto a dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e as assimetrias de políticas, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotadas (Souza; Oliveira; Gonçalves, 2010, p. 7).

A noção de que as assimetrias importam para a integração já estavam presentes no Tratado de Assunção, ainda que não explicitamente:

[...] os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial. A ênfase do tratado, contudo, é ao princípio da reciprocidade e não há qualquer menção ao termo "assimetria". No que concerne ao artigo 6, do Tratado de Assunção, os tratamentos diferenciais do programa de liberalização se referiam a um ano adicional para completar esse programa para o Paraguai e o Uruguai, a um maior número de produtos na lista de exceções à liberalização comercial intrabloco desses países, e a regras de origem mais flexíveis para o Paraguai. Também foi concedido tratamento especial em nível setorial às indústrias açucareiras e automotivas, eximidas da liberalização comercial intrabloco e, a partir de 1994, das disciplinas comerciais comuns (Souza; Oliveira; Gonçalves, 2010, p. 12).

Percebe-se que o tratamento diferenciado aos sócios menores — Paraguai e Uruguai — foi abordado no Tratado apenas através de medidas negativas — no sentido jurídico do termo¹². O custo da formação de instituições referente ao cálculo dos ganhos relativos é tido pela Teoria Institucionalista como um dos principais entraves a elas. Esse cálculo é tanto mais incerto quanto menores forem as diferenças de capacidade entre os estados. Por assim dizer, se as diferenças de dotação entre os estados forem muito grandes, o cálculo dos ganhos relativos fica facilitado, porque a defasagem entre os países faz com que medidas iguais, ainda que gerem ganhos absolutos iguais, aumentem ou acentuem a defasagem entre esses estados. Nesse sentido, quanto maiores são as assimetrias, maior é a preocupação dos estados com relação aos ganhos relativos. Até 2003, manteve-se o princípio da flexibilidade do Tratado de Assunção e as medidas negativas a ele relacionadas como forma de lidar com as assimetrias. Nesse ano, contudo, iniciou-se o processo de inflexão já mencionado. Sob iniciativa brasileira, o tema das assimetrias foi trazido à discussão multilateral pelo Brasil em 2003, e desde então passou a figurar nas declarações conjuntas dos presidentes do Mercosul, assim como nas

¹² As regras ou o Direito positivo impõem obrigações, deveres, enquanto as regras e o Direito negativo prescrevem abstenção.

decisões do Conselho de Mercado Comum e nas resoluções do Grupo de Mercado Comum.

A primeira medida prática de combate às assimetrias foi a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), cujo financiamento é relativo ao tamanho do país, exigindo do Brasil, portanto, os maiores montantes de investimento. Em segundo lugar, a necessidade de **redução de assimetrias** passou, a partir de 2007, a ser tratada como necessidade de **superação de assimetrias**. Acrescente-se a isso a designação, em janeiro de 2011, do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães para Alto-Representante-Geral do Mercosul, cargo criado na Cúpula de Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010, quando também se aprovou o Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do Mercosul. O Alto-Representante deverá cumprir funções de articulação política, formulação de propostas e representação das posições comuns do bloco.

O forte elemento político-social das iniciativas institucionais posteriores a 2003 indicam, sob a ótica que aqui adotamos, incentivos brasileiros ao fortalecimento da integração.

4 Conclusão

Nesta análise, identificamos o movimento de integração entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e, em perspectiva, Venezuela, como vindo ao encontro dos interesses do Estado brasileiro, tal qual foram se construindo no processo de formação da identidade nacional como potência média. Nesse sentido, o aprofundamento da integração verificado no período pós 2003 vem-se concretizando através de iniciativas que fazem avançar sua construção institucional. Para finalizar, é oportuno retomar a dupla intencionalidade dessas iniciativas: alterar as estruturas de custo favoravelmente à integração e diminuir a incerteza dos parceiros com relação a ela. Daí a centralidade do tema tratamento das assimetrias.

Um primeiro custo, o de distribuição de possibilidades, refere-se às opções dos estados partes em priorizar as relações políticas multilaterais sob o marco da instituição, ou diversificar suas possibilidades, priorizando outras relações multilaterais fora da jurisdição do Mercosul e relações bilaterais com terceiros países. O segundo, de *enforcement*, relacionado ao que os estados precisam ceder de soberania à instituição para torná-la crível, poderia ser considerado baixo e invariável no Mercosul desde 1991, devido a seu caráter desde sempre intergovernamental. Contudo, admite-se na Teoria Institucionalista que, quanto maior a durabilidade da instituição — seja ela supranacional ou não, formal ou tácita —, mais custoso se torna aos estados descumprirem os compromissos que assumiram e buscar

alternativas que venham em detrimento da instituição do que cumprir com estes compromissos.

Por fim, e mais importante, o custo que está explicitamente implicado na estratégia de “combate às assimetrias”: o dos ganhos relativos. Todos esses custos são alterados favoravelmente com a inclusão do programa de combate às assimetrias e com as demais mudanças institucionais propostas pelo Brasil, indicando seu comprometimento com a integração por meio do redesenho dessa em moldes que tornem a integração mais vantajosa aos demais membros.

Um elemento que perpassa toda essa problemática e que pesa na balança de vantagens e desvantagens da integração é o ainda reduzido grau de interdependência econômica entre os países membros, um componente que a Teoria Liberal considera necessário ao êxito de um processo de integração. No caso do Mercosul, e principalmente para os dois sócios maiores, tanto no que respeita ao comércio quanto ao investimento transfronteiriço, seu peso é significativamente menor do que para Uruguai e Paraguai. Os avanços institucionais aqui referidos e a nova política externa inaugurada desde 2003 vieram situar o aprofundamento da interdependência no plano político-institucional. E é apenas nesse plano que os dois países pequenos podem encontrar um contrapeso efetivo à sua relativa dependência econômica.

Anexo

Integração regional desmembrada

TIPOS DE INTEGRAÇÃO	SUBCATEGORIAS	TIPOS DE EVIDÊNCIA E OPERAÇÕES DE MEDIDA
Econômica (EI)	Comercial (EIt)	Exportações regionais como porcentagem do total de exportações
	De serviços (EIs)	Gasto conjunto de serviços como porcentagem do PIB
Social (SI)	Massas (SI_m)	Transações (comércio, turismo, correios, etc.)
	Elites (SI_e)	Passageiros aéreos intrarregionais, estudantes em estados vizinhos como porcentagem do total de estudantes, etc.
Política (PI)	Institucional (PI1)	
	Burocrática	Orçamentos e pessoal como porcentagem dos orçamentos e funcionários administrativos dos estados-membros
	Jurisdicional	Supranacionalidade de decisões, escopo legal, expansão jurisdicional
	De políticas (PI2)	Alcance (porcentagem de ministros ou equivalentes afetados) Saliência (<i>ranking</i> de área de política e gastos por área) Dimensão (Escala de Lindeberg de <i>locus</i> de decisão)
	Atitudinal (PI3)	Pesquisa de massa e elites testando identidade, intensidade e urgência Comportamento de barganha
	Comunidade de segurança (PI4)	Estudos de caso

Referências

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.

CARVALHO, José Antônio Marcondes; BENJAMIN, Daniela. Supranacionalidade ou efetividade?: a dimensão jurídico institucional do MERCOSUL. In: BARBOSA, Rubens A. (Org.). **MERCOSUL quinze anos**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007. p. 101-120.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5-25. 2003.

DUNNE, Tim; KURKI, Milya; SMITH, Steve. **International relations theories: discipline and diversity**. Oxford: Oxford Univ., 2008.

FARIA, Luiz A. E. Brazil's international trade in the early twenty-first century. In: BLAAS, Wolfgang; BECKER, Joachim (Ed.). **Strategic arena switching in international trade negotiations**. Hampshire: Ashgate, 2007.

FARIA, Luiz A. E. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS; FEE, 2004.

FARIA, Luiz A. E. Política externa y desarrollo: Brasil en el (¿nuevo?) orden mundial. **Ciclos en la Historia, la economía y la Sociedad**, n. 33/34, 2008.

KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600589>>. Acesso em: 18 set. 2011.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, L. Lisa. The promise of institutionalist theory. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

KOREMENOS, Barbara; SNIDAL, Duncan. **The rational design of international institutions**. Cambridge: Cambridge Univ., 2006.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 82, p. 4-19, jan./mar. 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2. 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da cidadania**, p. 94-101, 2003.

MERCOSUL. Decisões do Conselho do Mercado Comum. **Mercosul IV cmc ext/dec n.11/03**: Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul. Disponível em: <www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>. Acesso em: 11 jan. 2012.

NEVES, Leonardo Holzmann. **O Uruguai e o Mercosul: governo e atores domésticos**. 2008. 155 folhas. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/14389>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

NYE, Joseph. **Peace in parts: integration and conflict in regional organization**. Boston: Little Brown, 1971.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2011.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335. 2000.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, jul./dez., p. 385-413, 1998.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas e integração no Mercosul**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (Texto para discussão, 1477).

WENDT, Alexander. Constructing international politics. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 71-8, summer, 1995. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0162-2889%28199522%2920%3A1%3C71%3ACIP%3E2.0.CO%3B2-I>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

