

A Estrutura Institucional do Mercosul



EDITORA AFILIADA

EDIÇÕES ADUANEIRAS LTDA.

SÃO PAULO-SP – 01301-000 – Rua da Consolação, 77

Tel.: 11 31 20 30 30 – Fax: 11 31 59 50 44

Outras localidades: DDG 0800 12 87 73

<http://www.aduaneiras.com> – e-mail: aduaneiras@aduaneiras.com

Marcelo Passini Mariano

- *Cientista Político e Pesquisador do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea)*
marcelo-mariano@uol.com.br

A Estrutura Institucional do Mercosul

São Paulo


ADUANEIRAS
INFORMAÇÃO SEM FRONTEIRAS
www.aduaneiras.com

2000

Copyright © 2000

Coordenadora: Yone Silva Pontes

Diagramação: Nilza Ohe e Paulino dos Santos

Ilustração de capa: Juliana Negri

Revisão: Leila C. G.

Impressão e acabamento: Graphic Express

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Mariano, Marcelo Passini
A estrutura institucional do Mercosul / Marcelo
Passini Mariano. -- São Paulo : Aduaneiras, 2000.

Bibliografia.
ISBN 85-7129-262-0

1. América Latina - Integração econômica
2. Comércio exterior 3. Mercosul I. Título.

00-4176

CDD-337.18

Índices para catálogo sistemático:

1. Mercosul : Integração econômica regional
337.18

2000

Proibida a reprodução total ou parcial.

Os infratores serão processados na forma da lei.

EDIÇÕES ADUANEIRAS LTDA.

SÃO PAULO-SP – 01301-000 – Rua da Consolação, 77

Tel.: 11 31 20 30 30 – Fax: 11 31 59 50 44

<http://www.aduaneiras.com> – e-mail: aduaneiras@aduaneiras.com



Índice

1	Introdução	7
2	Um Modelo Teórico para o Mercosul	11
	2.1. Teoria de Integração Regional	13
	2.2. Ascensão de Novos Atores e o Controle da Política Externa	16
	2.3. A Teoria das Organizações	22
	2.4. Análise de Decisões	29
	2.5. Análise de Decisões em Processos de Integração Regional	32
	2.5.1. Intergovernamentalidade e Supranacionalidade	37
	2.6. Conclusão: Modelo Teórico.....	38
3	Os Antecedentes do Mercosul	43
	3.1. A Emergência dos Governos Civis: A Declaração de Iguazu (1985).....	45
	3.2. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986).....	49
	3.3. O Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento (1988).....	52
4	A Institucionalização do Mercosul	55
	4.1. O Tratado de Assunção (1991) e o Período de Transição	55
	4.2. A Atuação do Grupo <i>Ad Hoc</i> sobre Aspectos Institucionais	63

4.3.	O Fim do Período de Transição: O Protocolo de Ouro Preto (1995)	72
5	Análise da Estrutura Institucional e do Processo de Tomada de Decisões no Mercosul	81
5.1.	A Evolução Institucional.....	81
5.2.	Os Atores do Mercosul	85
5.3.	A Estrutura Institucional e os Estágios do Processo de Integração.....	93
6	Mercosul: Conclusões e Perspectivas	101
	Anexo I	109
	Bibliografia	111



1 Introdução

Este livro analisa o processo de integração econômica regional do Cone Sul, Mercosul, quanto à sua institucionalização e sua estrutura de tomada de decisões. A área aqui privilegiada situa-se no campo das relações internacionais, mais especificamente nas experiências de integração regional e formulação de política externa. Nosso foco de análise é a tomada de decisões em processos de integração regional e o objeto de estudo específico é o desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul no período de dez anos, de 1985 até o início de 1995.

Entendemos que os processos de integração regional são caracterizados pela interconexão entre as questões internas de cada país-membro e as questões de política externa. Há, na verdade, uma interpenetração entre as formulações de decisões internas com as externas, que se reflete, diretamente ou não, na estrutura institucional do processo (Kaiser, 1981). Isso porque há a proposição de mudanças não apenas econômicas, mas também de alteração de legislações com conseqüências sociais e políticas, principalmente para os setores imediatamente ligados aos efeitos da integração. Assim, a integração econômica regional provoca diferentes reações para setores sociais diversos, podendo ser de apoio ou de oposição.

Consideramos que um processo de integração possui probabilidades favoráveis ao seu desenvolvimento quando o nível de oposição interna a este não excede o custo de mantê-lo em funcionamento, sem falar da necessidade de haver um ambiente externo favorável à realização deste empreendimento. Isso é possível quando há a participação e a inclusão de

novos atores relevantes no processo, sejam estes líderes políticos, grupos organizados, organismos ligados ao processo de produção, burocracia governamental, representação legislativa, etc.

Deste modo, assumimos alguns pressupostos da teoria neofuncional de integração regional, levando em consideração as diferenças existentes entre o contexto que originou a teoria e o contexto no qual os países do Mercosul estão inseridos. Essas alterações levaram recentemente a uma modificação do neofuncionalismo, como foi demonstrado pela análise de Nye¹ que apontou algumas delas:

- a) está deixando de ser tão eurocêntrico, acrescentando novas forças processuais potenciais;
- b) inclusão de mais atores políticos;
- c) reformulação na lista de condições para a integração, tendo em vista as novas experiências integracionistas em áreas menos desenvolvidas.

Assim, nosso objetivo principal é analisar como a estrutura institucional do Mercosul evoluiu no sentido da inclusão de novos atores que influenciariam as negociações e os rumos da integração. Este propósito permitirá identificar os principais atores, as mudanças de orientação nos atores tradicionais, como os novos atores adaptam-se ao processo institucionalização e de decisão, enfim, qual a dinâmica institucional e de tomada de decisão do Mercosul, levando em consideração a mescla entre questões domésticas e internacionais.

Com relação ao objeto propriamente dito, decidimos por analisar as influências que a estrutura institucional exerce sobre o processo de tomada de decisões. Assumimos que o estudo do processo de integração no Mercosul pode ser dividido em dois níveis. O primeiro é estrutural, onde se relacionam as atribuições funcionais definidas nos acordos internacionais, tratados e regimentos que envolvem o problema da integração regional, ou seja, a estrutura formal apresentada pelo desenvolvimento institucional do

¹ NYE, J. S. *Comparing Common Markets: a revised neofunctionalist model*. in *International Organization. A Reader*. KRATOCHWIL, Friedrich and MANSFIELD, Edward (orgs.). Harper Collins College Publishers. New York, 1994.

processo. O outro nível é processual, o qual se distingue da estrutura pelo fato de possuir uma dinâmica própria, que se desenvolve acoplado à estrutura institucional, onde elementos informais exteriores às suas atribuições são incorporados e acabam assumindo um papel importante no processo de tomada de decisões.

Estes dois níveis do funcionamento da integração regional se interpõem e mantêm uma relação de influência mútua. Neste livro optamos por privilegiar mais a análise da estrutura do que o próprio processo.

Inicialmente, verificamos que o desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul, que vai de 1985² até nossos dias, deixa evidente que ela tem o seu centro e origem na articulação entre as burocracias governamentais dos dois principais países envolvidos, o Brasil e a Argentina. A participação de atores não-governamentais nessa estrutura e a inclusão de novos atores têm sido sempre limitada pelos mecanismos decisórios estabelecidos. Mesmo com o maior desenvolvimento obtido a partir do Tratado de Assunção³ e do Protocolo de Ouro Preto⁴, mais recentemente, ainda prevalece a centralidade dos atores estatais.

O nível institucional até agora alcançado é claramente intergovernamental, onde existe uma dificuldade acentuada na cessão de parcela de poder para determinadas representações do setor privado, enfim de organizações não-governamentais. Isso não significa que não haja um maior interesse por parte dos atores privados ou que não exista participação fora dos atores governamentais. A questão é que o nível de institucionalização obtido com essa estrutura institucional acaba tornando mais difícil um relacionamento de interesses mais comprometido e mobilizado com o problema da integração.

Nossa hipótese central é de que a origem estatal-burocrática nas negociações em torno da integração no Cone Sul tem resultado numa estrutura institucional que ainda dificulta incorporação de novos atores ao

² Como veremos adiante, entendemos o Mercosul como uma etapa de um processo de integração regional mais recente, que teve início a partir da emergência dos governos civis no Cone-Sul e de seus respectivos processos de redemocratização.

³ Os principais avanços ficam por parte da melhor definição dos atributos da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e do Grupo Mercado Comum.

⁴ Houve o surgimento do Fórum Consultivo Econômico e Social.

processo e apresenta uma disposição contrária ao seu desenvolvimento no sentido da supranacionalidade.

Uma segunda hipótese que também podemos levantar diz respeito à “opção intergovernamental” dos principais atores no Mercosul, refletida na estrutura institucional, que condiz com a estratégia de não abdicar da preeminência decisória destes, o que poderia indicar a predisposição em evitar o avanço da integração na direção de um mercado comum, onde a supranacionalidade é condição. A manutenção do processo integrativo na fase de união aduaneira, que se estabeleceu a partir de 1995 e será concluída em 2010, seria vista, por estes atores, como a realização do objetivo que foi traçado pelo Tratado de Assunção.

No que se refere ao entendimento da integração do Cone Sul enquanto processo, temos uma terceira e última hipótese: depois de iniciada uma experiência de integração regional, essa assume uma dinâmica própria que é impulsionada por diversos fatores, entre os quais a facilidade e a racionalização das novas oportunidades de negócios, a especialização produtiva entre os países-membros, o aprofundamento da integração física, a maior interdependência econômica e comercial, etc. Isso pode fazer com que o seu desenvolvimento caminhe em direção a estágios mais avançados que os elaborados e desejados pelos atores iniciais do processo. Portanto, entendemos que a integração regional no Mercosul foi originada e impulsionada por atores que tendem a ser frustrados no que se refere às suas intenções de mantê-lo como um processo “controlável”, passivo de uma “engenharia institucional” e com um nível de abertura limitado quanto à inclusão de novos atores.