

# TALITA ZANI FECHTER

convidada



frança

## análise

# O Mercosul em perspectiva teórica

## Neofuncionalismo e Construtivismo

O interesse pela integração mundial remonta os séculos XV e XVI – período das Grandes Navegações em que houve a conquista de novos mercados, através da expansão marítima -, desde então, este processo foi fomentado por diversos outros fatores, tais como: as duas Revoluções Industriais, o surgimento do capitalismo, a vitória deste sobre o socialismo na Guerra Fria e a ascensão da interdependência econômica entre as nações do globo. Neste cenário é que se conceitua a globalização, fenômeno caracterizado por uma intensa troca de bens, serviços, informações e capitais que, até certo ponto, estimula a queda de barreiras. Deve-se salientar que esta nova ordem mundial é polêmica e suscita diversas controvérsias, o que determinou suas inúmeras definições.

A globalização é uma tanto quanto dialética, visto que, aparentemente, gera uma redução de soberania<sup>35</sup> do Estado, mas, na verdade, este se converteu em algo mais complexo e continua, relativamente, a definir autonomamente o campo de operações políticas e econômicas em que está envolvido. Diz-se relativamente

dada a possibilidade de constrangimentos internacionais que acabam por limitar as decisões estatais.

Segundo Fernando Henrique Cardoso,

**"A globalização é uma tanto quanto dialética, visto que, aparentemente, gera uma redução de soberania do Estado, mas, na verdade, este se converteu em algo mais complexo e continua, relativamente, a definir autonomamente o campo de operações políticas e econômicas em que está envolvido"**

"Os que profetizaram a morte do Estado se precipitaram. De certo modo, seu papel tornou-se ainda mais necessário. Além das funções clássicas como segurança, saúde e educação, tem agora de atender, sempre no marco democrático, a demandas crescentes, por mais equidade social, por um meio ambiente saudável, pelo respeito aos direitos humanos. Um Estado bem organizado, forte portanto, estará em melhores condições de atender às necessidades oriundas da

globalização".<sup>36</sup>

Não há dúvidas de que esta afirmação sintetize o momento em que vivemos, com exceção da menção de que as transformações ocorrem de maneira democrática.

<sup>35</sup> A soberania não é propriedade pertencente ao Estado, mas, em vez disso, é um *status* que um Estado confere a outro, portanto, é inerentemente construída.

<sup>36</sup> BRASIL, Presidente (FHC), 1995. Dois anos de mudanças. *Dicas do Mercosul* – 97. Ministério das relações Exteriores. PATRI. p. 09.

Isto é de certa forma injurioso, já que, vez por outra, as nações participam deste processo para não serem excluídas do cenário internacional nem sofrerem com barganhas econômicas e outras formas de coerção.

Embora pareça contraditório, o sucesso desta nova ordem depende de avaliações regionalizadas, isto é, se por um lado barreiras são derrubadas, com o aumento do fluxo de negociação entre países, por outro as nações buscam associar-se em blocos econômicos – estabelecimento de relações econômicas privilegiadas entre países – parceiros – como forma de se fortalecer neste novo e extremamente competitivo cenário internacional. Assim, clarificando-se o caráter protecionista de tais associações comerciais.

Seguindo esta tendência é que surge o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), o qual será objeto de análise juntamente com as teorias neofuncionalista e construtivista. O neofuncionalismo pode basicamente ser definido como uma teoria que acredita na cooperação e na integração como formas de aumentar o potencial político na balança internacional de poderes, de otimizar a capacidade econômica dos Estados e eliminar causas de conflitos. Ademais, deve-se salientar que o sucesso deste depende do grau de simetria dos participantes e do quanto interesses particulares – os quais são pautados em um cálculo racional de custos e benefícios, comportamento classificado pelos neoliberais como “egoísmo racional” – serão atendidos.

Já o construtivismo tem como foco central as estruturas e aspectos sociais internos, ou seja, sua preocupação maior é como as idéias controlam a vida dos cidadãos de um determinado país. Partindo do pressuposto de que as estruturas sociais criam e desenvolvem idéias que delimitam todas as outras sociedades existentes, tais teóricos, caracterizam o poder, a força, a coerção e os interesses de um modo mais flexível do que as teorias antecessoras, além de atribuir aos Estados o papel de perpetuadores da hegemonia. Estes ao mesmo tempo que elaboram idéias, submetem-se a elas e também à comunidade internacional, uma vez que não podem alterar suas estruturas sociais internas bruscamente, devido à possibilidade de pressão internacional. Afirmando também os construtivistas que os recursos materiais só adquirem significado para a ação humana junto com a estrutura de conhecimento em que estão inseridos.

Deste modo, tentaremos relacionar estes dois aportes teóricos responsáveis um pela compreensão da vontade dos Estados e o outro pela formação de identidades destes, ambos elementos essenciais no cenário da globalização, com a constituição do Mercado Comum do Cone Sul.

### **Breve histórico**

A origem do ideal integracionista latino-americano está na origem da Comissão Econômica para a América - Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas surgido por volta de 1970 que, sob liderança do economista Raúl Prebisch. A CEPAL elaborou um plano de desenvolvimento para a região, no qual a integração econômica desempenharia um papel fundamental, uma vez que esta região é constituída por nações subdesenvolvidas e periféricas, contexto em que uma cooperação é indispensável para reduzir os danos oriundos da globalização, fortalecendo as economias locais e, como consequência, vencendo, ao menos relativamente, a dependência dos países do centro. Na concepção cepalina, o crescimento econômico das nações da América Latina só poderia realizar-se através de inúmeras reformas sociais, conduzidas por um Estado planejador e interventor, que garantisse a amplificação e o funcionamento do mercado capitalista. Assim, a criação de uma zona de livre comércio convertia-se em algo necessário para que o almejado desenvolvimento econômico – o qual, poria fim na enorme disparidade entre centro e periferia – fosse concretizado.

Neste espírito também surge, a partir do Tratado de Montevidéu de 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Esta visava ao estabelecimento de uma zona de livre comércio – a qual só obteve fracassos,

largamente em virtude do período não-democrático que a região vivia. Em 1980, surge a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que propunha uma preferência tarifária para produtos regionais comercializados entre países locais. Contudo, a ALADI entrou em estado de inanição com a saída das três principais economias: Argentina, Brasil e México (que se associou ao NAFTA). Diante de tantas tentativas frustradas, essa intenção de integrar todos os latino-americanos acabou sendo deixada de lado. Posteriormente, os países com proximidade geográfica notaram que talvez seria interessante para a obtenção de lucros estabelecer relações econômicas privilegiadas com seus vizinhos, e foi assim que apareceram o Pacto Andino ou Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul).

O processo de formação do Mercosul compreende diversos fatos curiosos e que devem ser mencionados; aliás, pode-se afirmar que o primeiro sinal de cooperação entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ocorreu em 1979, data em que foi assinado um acordo que solucionou o contencioso sobre os recursos

hídricos fronteiriços (Bacia do Prata). Mais tarde, em 1985, é assinada a Ata de Iguazu que formalizou o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (PICE). Finalmente, em 1988, é ratificado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que objetivava a formação de um mercado em dez anos. Todavia, com a chegada de Collor à presidência do Brasil e de Menem à da Argentina, este processo é antecipado e, em 1990, é assinada a Ata de Buenos Aires, que previa a existência de um mercado comum até 1995. Em 26 de março de 1991, representantes argentinos, brasileiros, paraguaios e uruguaios (estes dois últimos foram convidados a participar da associação) firmam o Tratado de Assunção, legitimador do bloco econômico recém-inaugurado.

### **Aportes teóricos**

Partindo do pressuposto de que a integração internacional, como Ernest Haas a define, é

*"um processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdição sobre Estados nacionais preexistentes",<sup>37</sup>*

percebe-se que esta só será passível de existência com uma prévia cooperação.

Diante disso, podemos nos indagar quais seriam os fatores responsáveis pela decisão de um Estado de cooperar com outros, visto que, muitas vezes, este processo determina a alteração da agenda dos participantes bem como modificações de ordem social, econômica, legislativa e política. Basicamente, pode-se afirmar que os benefícios serão muito maiores do que os custos, o que indica que um Estado toma esta decisão somente depois que mensurar qual seria o aumento de seus lucros em atividades comerciais e financeiras intrabloco (atitude chamada de cálculo racional). Outro motivo seria a viabilidade de concretização de interesses particulares – os quais, segundo os construtivistas, são idéias criadas e promovidas pelo próprio Estado, que almeja justificar suas atitudes – além de buscar solucionar problemas existentes ou potenciais. Logo, conclui-se que a cooperação é uma válvula de escape para as questões elencadas pelos dependentistas, do mesmo modo que pode ser interpretada como uma idéia proveniente das

estruturas sociais dos países subdesenvolvidos, de caráter protecionista defensivo, cuja meta é evitar o aumento da interdependência Norte-Sul.

Aplicando uma concepção um pouco mais utópica, poder-se-ia dizer que a integração seria o resultado de uma política comunitarista que anseia construir comunidades, nas quais todas as pessoas estariam suscetíveis a conquistarem satisfação usando a igualdade como arcabouço.

Uma integração não pode ocorrer indiscriminadamente, uma vez que as probabilidades de sucesso estão intrinsecamente relacionadas com o paradigma econômico vigente; com a compatibilidade cultural, lingüística e dos setores produtivos; com a proximidade geográfica; e com a flexibilidade e boa vontade dos governantes em seguirem as determinações elaboradas em consenso; nem tampouco pode ser precipitada e incipiente. Aliás, para os neofuncionalistas, mesmo as sociedades compatíveis pelo modelo a que

obedecem não podem integrar simultaneamente todas as forças e funções públicas, devem adotar o gradualismo como chave para o objetivo final da fase integrativa.

Embora tenha adotado o paradigma da União Européia e, por conseguinte, conheça as etapas de uma integração efetiva, o bloco do Cone Sul não obedeceu a quase nenhuma das orientações necessárias discriminadas acima, pelo contrário, antecipou o processo integrativo, que era para ser discutido em dez anos, para cerca de três, o que, com toda segurança, comprometeu a

estrutura e a efetividade deste. Tanto é assim que, freqüentemente, presenciamos entraves comerciais, discordâncias e dificuldades para a concretização das negociações entre parceiros e com outros blocos, como no caso Mercosul-União Européia, atitude que em muito compromete o fortalecimento da associação e que decorre do individualismo e da inflexibilidade de cada país. Sendo assim, uma das possíveis soluções para as desavenças seria o "pensar no coletivo", isto é, a criação de uma identidade regional, tal como se deu na Europa.

Não se trata, em hipótese alguma, de padronizar ou uniformizar culturas, mas, sim, de promover uma harmonização das diferenças de interesses buscando o bem comum, o que culminaria com a construção de uma identidade "mercossulina", já que todas as identidades são construídas por alguém. Ademais, Joseph Nye aposta que quanto mais for cultivada a idéia de identidade comum, mais tolerantes serão as pessoas com os investimentos e negócios, contribuindo para a ampliação do mercado. Alexander Wendt compartilha desta opinião

<sup>37</sup> In.: MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. Coimbra, Almedina, 1997. p. 475.

e vai mais longe, ao afirmar que “as identidades são as bases dos interesses”,<sup>38</sup> o que é correto, pois os interesses de cada indivíduo compõem, de certo modo, os interesses estatais, os quais, por sua vez, desenvolvem as mais diversas táticas para alcançá-los. Inclusive a construção de identidades é uma delas: na proporção que o indivíduo se sinta parte do todo, estará apto a executar qualquer atividade capaz de proporcionar o bem coletivo.

A ausência de complementaridade econômica é outro elemento que dificulta bastante o sucesso do Mercosul. Os quatro signatários do Tratado possuem produção agrícola, pecuária e, no caso de Argentina e Brasil, industrial, semelhantes, fator desencadeador de uma concorrência dentro do bloco, impedindo a realização de acordos comerciais mais profundos. Por serem todos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, acabam se digladiando por qualquer possibilidade de ganhos. Tal acontecimento é denominado *spillback*. Isto equivale a dizer que a cooperação e a integração, ao invés de proporcionarem um aumento dos benefícios em relação aos custos, geram prejuízos bem maiores – portanto, um retrocesso na economia de quem está interagindo.

Na contramão do *spillback*, definido por Nye, temos o *spillover*, espécie de “transbordamento” proposto por Ernest Haas. Este aparece em processos integratórios em que há economias complementares que, por sua vez, obtêm tanto sucesso que acabam instigando os demais Estados a participar da associação. Um traço muito importante do *spillover* é a existência de compromissos mais profundos e complexos. Atualmente, a União Européia é o melhor exemplo desse “transbordamento”, visto que a constituição do seu bloco foi tão bem-sucedida que houve a criação de uma moeda única e o ingresso de dez novos membros.

Neste cenário, o Mercado Comum do Cone Sul ocupa uma posição paradoxal, pois, se por um lado o *spillback* é comum, por outro, há nuances de uma possível e primitiva expansão (*spillover*) com os acordos assinados tanto com o Chile como com a Bolívia, ambos Estados associados ao bloco e que possuem uma participação restrita no âmbito das negociações, compartilhando, apenas, uma tarifa externa comum (TEC) para algumas mercadorias. A posição do bloco é delicada, pois, na medida que a integração conquiste sucesso e se fortaleça, poderá estar em condições de arrebatar mais parceiros, prejudicando imensamente os interesses de grande vencedor da Guerra Fria e maior potência mundial, os Estados Unidos da América – país que certamente não deseja ter nem um mínimo de seu

poder reduzido por um “clube de pobres subdesenvolvidos”.

Mesmo apresentando tantas dificuldades, é inegável o relativo êxito desta associação que, para os otimistas, está em melhor nível de desenvolvimento na América pobre. Afinal, todos os participantes lucraram com o aumento dos fluxos de negociações e transações econômicas, tomando-se como exemplo as estatísticas referentes a exportação e importação de produtos entre Argentina e Brasil (os dois maiores parceiros comerciais do bloco) em 1995. Nota-se que os índices são bem maiores do que na época pré-integração.<sup>39</sup> Vale salientar que o território nacional também lucrou muito com o turismo e, como detém um maior nível de desenvolvimento tecnológico quando comparado ao “irmão” argentino, foi e ainda é o maior beneficiado com esta atividade integrada.

Com todo esta arena delimitada, percebe-se que os inúmeros problemas e falhas deste bloco são reflexos da precipitação do rol de negociações, o qual não foi gradativo nem tampouco respeitou as disparidades de níveis de desenvolvimento das nações. Sendo assim, a situação ideal para o nascimento de um mercado comum deveria conter: partes complementares no aspecto econômico; pluralismo moderado, isto é, diferenças e especificidades de cada povo não-excessivas; capacidade de adaptabilidade frente às mudanças decorrentes da integração; convergência de interesses; manutenção da política externa de cada país; e, por fim, a socialização das elites (aquí entendidas como os responsáveis pelo comando dos Estados), grupos que geralmente tornam este processo mais oneroso, devido ao receio de que a nação vire um caos e que seus interesses particulares sejam prejudicados.

Muitos pessimistas acreditam que em breve o Mercado Comum do Sul irá se esfacelar e sucumbir, contudo isso é somente uma hipótese remota e distante da realidade. Afinal, se tantas crises já foram superadas e a instituição permaneceu, é porque há um interesse de todas as partes em manter os lucros advindos desde 1991. Não resta dúvida de que uma reestruturação e uma reformulação de princípios são elementos necessários para que haja uma consolidação regional, o que só será plausível mediante a conversão dos interesses particulares em coletivos, em uma espécie de identidade regional que destruiria rivalidades e viabilizaria a identificação de uns com os outros como cidadãos de um espaço comum que deve ser defendido

**“Por serem todos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, acabam se digladiando por qualquer possibilidade de ganhos.”**

<sup>38</sup> In.: REUS – SMIT, Christian. *Theories of international relations*. p. 217.

<sup>39</sup> Segundo dados da página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.mre.gov.br>), os argentinos importaram do nosso país US\$ 3.43 bilhões e exportaram US\$ 4.53 bilhões.

de modo sólido e veemente para não ser destruído pelo ímpeto avassalador da globalização.

### **Conclusão**

A Guerra Fria provocou uma fragmentação da história em duas épocas: uma em que havia uma bipolaridade (EUA x URSS), a qual delineava de forma concreta a arena internacional e gerava uma tensão generalizada sobre o dia de amanhã; e uma outra, nascida com a vitória do capitalismo norte-americano, que determinou o fim da história (teoria de Francis Fukuyama) com a queda das ditaduras, a abertura das economias, a estagnação das idéias coletivistas (como os princípios socialistas que foram renegados a simples dados da história mundial) e a inauguração de uma nova era marcada pela paz, democracia, prosperidade e interdependência. Em suma, a era da globalização. Todas essas transformações, provenientes "do breve século XX" de Hobsbawm não foram e ainda não são completamente assimiladas pela sociedade. São velozes e ocorrem sem que, na maioria das vezes, percebamos.

Concomitante a este novo mundo, emergiu o regionalismo que, para países desenvolvidos, é de caráter ofensivo, e para subdesenvolvidos, é uma mera defesa de mercados e de suas economias internas. Diante disso, nota-se a necessidade de teorias capazes de explicar as inéditas relações internacionais deste século. Assim é que o neofuncionalismo busca resolver os problemas expostos pelos dependentistas através da cooperação e da integração regional entre nações que desfrutam de condições simétricas; bem como o

construtivismo, com sua crença em como idéias e valores moldam a ação política, em como o argumento e o discurso condicionam os resultados e em como a identidade constitui os agentes e facilita, supostamente, o desenvolvimento do processo integratório, tenta responder aos variados questionamentos inerentes à complexificação das relações entre Estados.

Entretanto, surge o Mercosul que, conforme apresentado, possui inúmeras falhas e problemas, ao mesmo tempo em que cumpre algumas de suas metas estabelecidas no primeiros artigos do Tratado de Assunção e busca se fortalecer por meio de acordos com blocos já consolidados e com a tentativa de solucionar as desavenças internas decorrentes de interesses conflitivos. Deste modo, pode ser caracterizado como objeto perfeito para a aplicação das teorias expostas, pois a integração foi conquistada depois de um prévio estágio de cooperação, o qual foi viabilizado pela existência de idéias comuns que determinaram a ação dos Estados.

Logo, não se pode adotar um aporte teórico em prol de outro, uma vez que ambos possuem uma complementaridade inegável. Este é o novo paradigma: do mesmo modo que os fatos são contraditórios, eles se complementam. É a dialética pura e aplicada a uma realidade complexificada pelos acontecimentos históricos.

***"Percebe-se que os inúmeros problemas e falhas deste bloco são reflexos da precipitação do rol de negociações, o qual não foi gradativo nem tampouco respeitou as disparidades de níveis de desenvolvimento das nações"***

---

**A CONVIDADA: Talita Zani Fechter** é graduanda em Relações Internacionais pela UNESP-Franca.