

## Falta de regulação ou mudança de paradigma? Impasses que permeiam a integração regional

### *No regulation or change of paradigm? Questions over regional integration*

JOSE ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 119, jun. 2010 [p. 9 a 13]

Gostaríamos de versar com este breve artigo questão ainda importante para os temas de relações internacionais sul-americanas, as maneiras de como se conformam a integração regional, principalmente do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. No momento em que os projetos de integração regional passam por dificuldades econômicas, políticas e institucionais se faz necessário fazer algum exame de suas criações e perspectivas de desenvolvimento. Versaremos o texto a partir de exemplos históricos, com a Europa Ocidental, caminharemos para as questões sul-americanas e concluiremos com desenrolar do MERCOSUL.

Afinal, se tratando de América do Sul a integração regional sofre reverses por causa de, entre outras coisas, ausência de um ente regulador, uma instituição supranacional que chame para si a responsabilidade dos andamentos regionais? Por que o comportamento unitário dos Estados-membros não condiz com a necessidade de se obter unidade nas decisões mais urgentes? Em outro aspecto, a existência de um ente superior, coordenador, livremente adotado seria suficiente para dar conta das ações que os governos às vezes preferem tomar para resolver questões domésticas?

Isso tudo não quer dizer que Estados que às vezes deixam passar à frente da supranacionalidade suas escolhas individuais sejam indiferentes com a sorte da integração regional. A Alemanha certamente não demonstrou desprezo pelas normas de Bruxelas quando resolveu reconhecer a independência da Croácia em face de seus conflitos com a ex-Iugoslávia

(Gowan, 2003). No mesmo ponto, também não é lícito afirmar que o Brasil ignora a razão do Tratado de Assunção no momento em que desvalorizou o real em relação ao dólar, janeiro de 1999.

Efetivamente na Europa não há ausência de instituições reguladoras. Na América do Sul elas não existem ao mesmo nível do Velho Mundo, mas não foi por causa, exclusivamente, disso que o MERCOSUL entrou em impasse há onze anos, fazendo com que Argentina e Brasil entrassem em novo conflito.

A junção de Estados nacionais que concordam cooperar para o enfrentamento de problemas comuns resulta na formação de blocos. Blocos regionais de poder que constroem formas para se obter resistência contra questões prementes que conturbam a vida dos integrantes, como uma forte instabilidade política ou econômica que abarca toda a região. Vale dizer, instabilidade que altera o cotidiano dos Estados, como o advento de um tipo de globalização.

Pode-se dizer como fez Norberto Bobbio, a respeito da União Européia, que por bloco de poder se compreende justamente o imaginado por Antonio Gramsci quando vislumbrou a participação, lado a lado, de operários, camponeses e intelectuais na confecção de uma união que contribuísse para a transformação social, política e econômica rumo ao socialismo, mas sem as agruras que pregavam os partidos revolucionários de então, pela violência propriamente dita, o Bloco Histórico (Bobbio, 1997).

Na construção do bloco regional de poder que no campo na política internacional, assim como na

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Campinas – Unicamp; atualmente desenvolve estudos pós-doutorais na área de História na Universidade Federal Fluminense – UFF (alexandrehage@hotmail.com).

ordem dos partidos políticos e grupos sociais, admite um ser hegemônico, um Estado que lidere, que abra caminhos em meio de um sistema internacional conformado por unidades concorrentes, que consiga expressar mensagem e interesses que representem na maneira do possível a coletividade. Fato que não deixa de permitir interpretação sobre a relação proveitosa entre hegemonia, como princípio de liderança, e os processos de integração regional, como ocorre com a Alemanha na Europa Ocidental, conforme o exercício teórico de Andrew Hurrell (Hurrell, 1995).

Por conseguinte, quais seriam os fatores e impulsos que fazem com que os Estados prefiram viver conjuntamente, mesmo que essa escolha venha desagradar parte de suas sociedades? Karl Deutsch no livro *Análise das Relações Internacionais* demonstra quatro motivos, questões de segurança, que animam a vida regional para aceitar a construção de blocos regionais. As questões são 1-segurança militar, 2-segurança econômica, 3-segurança social e 4-segurança política. Alguns desses itens de segurança podem contar positivamente com alguma potência distante, outras criam ressentimento.

No quesito segurança militar os Estados-membros acreditam na viabilidade de juntarem forças sob um denominador comum em relação a um inimigo muito poderoso, apresentando riscos muito maiores do que conflitos existentes entre os próprios participantes. A existência da União Soviética no quadro da Guerra Fria pode ser citada como exemplo que impulsionou a Europa Ocidental a admitir a existência de um plano de segurança dirigido, em grande parte, pelos Estados Unidos. Mesmo que permanência da OTAN se fizesse forte no Velho Continente, mesmo assim, seria melhor do que enfrentar sozinho as forças do Exército Vermelho (Deutsch, 1978. Hurrell, 1995).

Com o ponto da segurança econômica se observa a emergência de esforços para que os Estados-membros consigam resistir a concorrência de outras praças com políticas econômicas agressivas para conquistar novos mercados. De certa forma, a elevação do Mercado Comum Europeu, nos anos 1960, faz parte desse intuito. Era urgente fazer com que as economias mais bem desenvolvidas, Alemanha, França e Itália tivessem condições de suportar a

concorrência tanto dos Estados Unidos quando do gigante japonês que despontava como player global por meio de suas indústrias internacionalizadas.

Para a segurança social se pode imaginar maneiras de organizar políticas públicas que contemplem questões de emprego, de educação, saúde etc., que tenham validade e aceitabilidade em toda a Europa comunitária. Um intercâmbio entre universidades, trabalho conjunto para sanar problemas de saúde pública são exemplares para ilustrar o tema da segurança social. Já o quesito segurança política pode dizer respeito a desgastes por que passam os poderes políticos que não têm mais as antigas condições de resolver imbróglios unitariamente. O crime organizado, o contrabando, as imigrações clandestinas pedem trabalho integrado dos Estados que se esforçam para se adequarem a um novo modo de manter a soberania (Held, 1991).

Por si o arranjo político dos Estados que aceitam viver sob denominadores comuns já apontam para a existência de um tipo de regulação. Uma regulação que os membros admitem acatar para que, justamente, haja regime que faça os Estados se sentirem amparados, ainda que informalmente. Uma vez que o princípio de regulação, de demonstrar a existência de um arranjo superior, nem sempre é feito por meio de formalidades institucionais e burocráticas, mas sim espontaneamente. Os Estados podem aceitar certas regras porque elas são convenientes, antes de tudo.

Sobre isso há exemplos históricos de arranjos reguladores que não foram frutos, nos anos 1950, de institucionalizações em alto grau, a exemplo do desenvolvimento da União Europeia que foi coroada com a criação do Tratado de Maastrich, de 1992, ou do Mercado Comum do Sul pelo Tratado de Assunção, de 1991 – fontes de criação de instituições conformadas política e juridicamente, cuja formalização e institucionalização cresceram posteriormente.

Os apontamentos de do antigo professor de Harvard não são estranhos às experiências integradoras de outras geográficas, embora sejam conceituais, de início. Aliás, ao se tratar de América Latina não se pode afirmar, prontamente, que impulsos de segurança militar, social, econômica

e política também não sejam prementes. Claro, devendo-se considerar, antes de tudo, que na realidade sul-americana não deve haver importância e empregabilidade homogênea de todos os quatro itens de Deutsch da mesma forma que possa haver para a Europa Ocidental (Deutsch, 1978).

De antemão, não há efetivamente uma grande questão militar a ser resolvida na América meridional, da mesma forma que possa ter havido no Velho Continente. Os imbrólios militares sul-americanos podem ser administrados com esforço regular e com saídas diplomáticas relativamente rápidas. Por outro lado, há situações urgentes em outros campos, como a econômica e o desgaste político dos Estados que muito sofreram com o advento de um tipo de globalização.

O advento de um tipo de globalização no cotidiano sul-americano transformou-se em peso terrível na vida dos maiores Estados da região. Preferimos sempre nos referir a *um tipo de globalização*, pois seu fenômeno é por demais complexo para afirmarmos que se trata do mesmo comportamento em todos os itens, econômico, político, cultural e outros. A globalização pode ser compreendida de muitas formas, nem sempre negativas. Mesmo assim, uma força considerada incomensurável que provocou a reinterpretção do conceito de soberania, que forçou as unidades políticas à cooperação econômica, da mesma forma que o problema do carvão e do aço forçou a Alemanha Ocidental e França a abraçarem um novo aspecto político que evoluiu para a União Européia.

Com o desdobramento da integração regional e de bloco de poder na América do Sul veio também a necessidade de se verificar qual modelo e teor de regulação deveria haver, considerando que a existência de um ente regulador seria mister para se obter uma governança regional. A formação de um sistema regulador está ligada, em grande parte, aos itens que tem de ser regulados. Só há propósito em se adotar esse ser supranacional se houver em mente quais pontos devem ser coordenados, sem o qual a atividade pode pecar por voluntarismo.

Na União Européia, mesmo com sua tradição e pioneirismo, ainda há temas delicados para uma

regulação superior, sobre as escolhas individuais dos Estados-membros. Exemplo disso pode ser encontrado nos termos da segurança ou na procura de se obter uma política externa comum. Houve até quem duvidasse, como os autores do livro *A Globalização em Questão*, da pertinência de se ter uma moeda comum, como o euro. Mesmo assim houve avanços (Hirst e Thompson, 1998).

Na América do Sul não seria diferente. A elevação de um ente regulador teria de ser feita a partir de um efeito, digamos "neofuncionalista", à medida que teria de se observar o que poderia ser coordenado conjuntamente contando com menos resistências de grupos interessados domésticos. O amadurecimento de regulação sobre um item da vida político-econômica abriria perspectiva para um avanço ao nível superior, mais complexo, que exigisse mais dinamismo (Deutsch, 1978).

Voltemos ao título desse texto, a questão que emperrou a integração regional na América meridional foi a falta de regulação ou a mudança brusca do padrão político e econômica? A saber, o paradigma que existiu na região durante cinquenta anos e contou com apoio tanto da classe trabalhadora como das elites políticas, econômicas e intelectuais: o desenvolvimentismo.

O ato de regular alguma coisa não é uma criação formalmente institucionalizada necessariamente. Há exemplos de regulações que tiveram certa informalidade e não deixaram de receber reconhecimento. Citemos o concerto resultante do Tratado de Viena, de 1815. Contando com a "vontade nacional" dos Estados concordantes aquele arranjo gozou de durabilidade impar. Podemos dizer que o eixo de sustentação de Viena não residia apenas na letra do tratado. Vislumbrando um pouco com a filosofia há como dizer que houve uma institucionalização por meio da cultura, do espírito que pairava naquele encontro, pedindo que os Estados trabalhassem em conjunto. A criação de uma "idéia-força" como diria o filósofo Kant.

Residia de igual forma no processo político. Toda organização que agrega Estados sob um denominador comum é antes de tudo um processo criativo, que trabalha com as implicações culturais,

morais, econômicas e sociais das unidades que escolhem viver em integração. Talvez esse seja o lado mais sensível do assunto, compreender que antes de haver formalidade na regulação tem de haver antes a base pela qual a sociedade informalmente sente a pertinência de aceitar uma direção supranacional para determinados temas das relações internacionais.

Há um lado dos estudos sul-americanos de relações internacionais, cujo mote é o de que o MERCOSUL, por exemplo, não ganha substância por causa de sua pouca institucionalização, vale dizer, pela ausência de organizações que chamem para si a responsabilidade sobre algumas manifestações nacionais que maculam o espírito de integração. Faltaria regulação, instituições afins, para resolver a questão do câmbio, como aconteceu em janeiro de 1999; para as situações de investimento internacional, de políticas tributárias etc.

Ainda sob esse impasse, pede-se que haja um lócus específico para debater e resolver conflitos, um tipo de parlamento que também teria o mérito de contrabalançar as disparidades regionais, mas também não deixaria de se preocupar com o fato de que cada Estado-membro é dono de peculiaridades que tem de ser elencadas, tamanho da população, PIB e outros.

Por outro lado, há também quem pense que, antes de tudo, a falta de consistência do mercado do sul estaria nos “pecados originais” sobre os quais comenta o argentino Aldo Ferrer. Um dos pecados originais estaria no abandono do espírito virtuoso que existiu nas relações entre Argentina e Brasil entre os anos de 1985 a 1988, entre a Ata de Iguazu e o primeiro tratado de cooperação entre os dois Estados. Para o professor de Buenos Aires houve um momento em que Raul Alfonsín e José Sarney combinaram sobre o que deveria ser uma integração regional (Ferrer, 2000).

A integração pensada pelos dois governantes não deixaria de apresentar um corte estratégico na medida em que ela seria também um instrumento de fortalecimento do poder político de seus países. Ferrer acredita, da mesma forma que Bernal-Meza, que o MERCOSUL se desvirtuou de seu caminho original que era justamente fazer com que houvesse complemento

de alguns setores industriais dos dois vizinhos, trabalhando em conjunto, cooperando. Deveria haver também formas de evitar que a superioridade econômica do Brasil não criasse deformações, por exemplo, trazer para o cone sul uma espécie de divisão internacional do trabalho em que o País se transformasse em exportador de produtos de valor agregado em troca de agrícolas (Bernal-Meza, 2002).

Haveria também a urgência de se fazer com que o MERCOSUL fosse uma base pela qual se criasse um mercado consumidor regional, um aprendizado para a concorrência com outras geografias. Em outras palavras, que o espírito da integração se voltasse para as reais questões regionais e não para agradar e compensar fluxos de investimentos internacionais a procura se de maximizar, já que a possibilidade de altos lucros havia caído nos Estados Unidos e Europa Ocidental. Neste ponto temos, por exemplo, as empresas de energia elétrica e de telefonia.

Os dois professores argentinos se seguram nessa crítica o que permite pensar que, no fundo, a grande questão por que passa o processo de integração regional, bem como o Mercado Comum do Sul, não é a falta de regulação necessariamente, uma vez que ela pode se expressar de outra forma, pela confiança, pelo espírito e contemplação de se fazer parte de um trabalho relevante. A época de Sarney e Alfonsín não havia negligenciado essa premissa, ao contrário, haviam imaginado o MERCOSUL na condição de bloco que correspondesse à urgência que havia de que Argentina e Brasil se preparassem no mínimo para os desgastes que adviriam nos anos 1990.

Desgastes, em grande monta, em virtude das fortes transformações resultantes do fim da Guerra Fria e da nova interpretação que os governos, e suas chancelarias, passaram a ter sobre os fundamentos estratégicos. Desta vez, menos voltados para a preparação do poder nacional e mais sensíveis às novas agendas internacionais, substanciadas pelo combate a drogas, meio-ambiente etc.

Porém, para concluir esse texto, voltemos à questão de início. Se a grande preocupação dos operadores da integração regional não passa, à primeira vista pela institucionalização de grande monta, então ela se encontra na mudança de

paradigma. Quem assim pensa é o professor Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, cujas opiniões são a de que a América do sul saiu rapidamente de um modelo de atuação internacional, o desenvolvimentismo, para abraçar outro, o liberalismo denominado neoliberalismo (Cervo e Bueno, 2002). Como escrevem os professores, a América do Sul sai do modelo “desenvolvimentista”, em que o Estado se responsabilizava pelos destinos da economia, e adotou de pronto o estilo “normal” em que o poder público se retira das responsabilidades mais prementes sobre os serviços para atribuí-las aos operadores do mercado.

Admissão do neoliberalismo, mas sem a experiência e o preparo encontrado nos Estados do hemisfério norte que também tiveram alguma passagem por esse regime econômico. Se nos Estados Unidos e Grã-Bretanha o aprofundamento da “economia de mercado” se deu para deixar o poder político mais dinâmico e com maior poder de investimento, já na América Latina houve mais a preocupação de atrair investimentos internacionais, que se ressentiriam com o grande Estado, do que atender a um desejo amplamente social.

É fato que essas palavras não têm o intuito de esgotar o assunto que é muito complexo e longo. Trata-se somente de abrir caminho para algo mais substancial e contribuir para com o debate. Isto porque ainda é licito pensar os destinos da integração regional e por que adotá-las, algo que toca intimamente o Brasil.

## Bibliografia

- BERNAL-MEZA. “Os Dez anos de MERCOSUL e a Crise Argentina”. In *Política Externa*. Volume 10, número 4. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- BOBBIO, Norberto. “União Européia”. In *Dicionário de Política*. Volume 2. Brasília Universidade de Brasília, 1997.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da política Exterior do Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília, 2002.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Universidade de Brasília, 1978.
- FERRER, Aldo. “A Relação Argentina – Brasil no Contexto do Mercosul e a Integração Sul-Americana”. In *Política Externa*. Volume 9, número 2. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- HIRST, Paul. THOMPSON, Grahame. *Globalização em Questão*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- HELD, David. “A Democracia, O Estado-Nação e o Sistema Global”. In *Lua Nova*. Número 23. São Paulo, Cedec, março de 1991.
- HURREL, Andrew. “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial”. In *Contexto Internacional*. Volume 17, número 1. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 1995.

Recebido em 11/06/2010  
Aprovado em 22/06/2010

**Resumo:** O artigo tenciona demonstrar que a falta de instituições supranacionais não é a única questão para se sustentar a integração regional. A mudança de paradigma também concorre para dificuldades. No caso do MERCOSUL a mudança brusca no paradigma econômico dos Estados-membros é uma das razões para a instabilidade.

**Abstract:** The article intents to show that beyond regulation the change of paradigm is also enough to instability of regional integration. In South America de rise of free-market economy is also a question to make crises in the regional institution.

**Palavras-Chave:** Integração; MERCOSUL; Instituições Regionais

**Key-Words:** Integrations; MERCOSUL; Regional Institutions