

O PRINCÍPIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO BRASIL VIA MERCOSUL: O PAPEL DOS ATORES DOMÉSTICOS E OS ENTRAVES DO PROCESSO*

Marília Ruy Biazzi**

RESUMO

O objetivo deste estudo é fazer uma análise de política externa do processo de integração regional do Brasil que culminou com o estabelecimento do Mercosul. O período é um recorte temporário que se inicia na década de oitenta e os anos que seguiram até meados de 1998. A metodologia e os materiais utilizados para desenvolvimento deste estudo são uma revisão teórica sobre a matéria e a consulta de documentos oficiais do governo brasileiro e do Mercosul, além de uma revisão bibliográfica dos principais expoentes brasileiro sobre Mercosul. Primeiramente é exposto um panorama da conjuntura política, econômica e social da década de oitenta do Brasil e do mundo e ressaltar a força das ideias neoliberais. As mudanças institucionais do bloco ao longo dos anos revelam como os atores domésticos analisados- Itamaraty, Grupos de Interesses Econômicos, Parlamentares e Sindicatos- foram sendo inseridos na estruturalmente e salienta para o significativo déficit democrático no interior do bloco. Através da Teoria do Jogo de Dois Níveis buscar-se-á compreensão da lógica das negociações domésticas que são responsáveis pela efetivação, ou não, dos acordos pré-estabelecidos no cenário externo.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Integração Regional; Mercosul; Atores Domésticos; Teoria do Jogo de Dois Níveis.

ABSTRACT

The objective of this study is to make an analysis of foreign policy of the process of regional integration of Brazil that culminated with the establishment of Mercosur. The period is a temporary double cut that begins in the 1980s and the years that followed until mid-1998. The methodology and materials used for development of this study are a theoretical review on the subject and the consultation of official documents of the Brazilian government and Mercosur, as well as a bibliographical review of the main Brazilian exponent on Mercosur. Firstly, an overview of the political, economic and social conjuncture of the eighties of Brazil and the world is presented, highlighting the strength of neoliberal ideas. The institutional changes of the bloc over the years reveal how the domestic actors analyzed - Itamaraty, Economic Interest Groups, Parliamentarians and Trade Unions - were inserted in the structure, and stresses the significant democratic deficit within the bloc. Through the Theory of Two-Level Game will seek to understand the logic of domestic negotiations that are responsible for the effectiveness or otherwise of the agreements established in the external scenario.

Key-words : Brazilian foreign policy; Regional Integration; Mercosur; Domestic Actors; Two-Level Game Theory.

* Artigo apresentado como trabalho de conclusão de curso de graduação da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Profª Sandra Aparecida Cardozo, Doutora e Mestre em Ciência Política, na área de Política Internacional, e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia. UBERLÂNDIA – MG / 2017.

** Acadêmica do curso de graduação de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

INTRODUÇÃO

A década de oitenta é marcada por um quadro de instabilidade econômica com o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista baseado na forte presença do Estado, e pela crise política a respeito do esgotamento do regime militar, em que grupos domésticos passaram crescentemente a demandar reformas democráticas no país acelerando a volta do regime democrático. O governo Sarney é frequentemente associado a um período de ingovernabilidade devido ao contexto sócio político e econômico da época (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Durante o período militar, a Política Externa Brasileira (PEB) pautou-se na busca de canais de atuação política e econômica que pudessem promover o desenvolvimento econômico do país. No período seguinte os parâmetros tradicionais da PEB, como a retórica da autonomia e do desenvolvimentismo aparecem, porém, com nuances diferentes devido tanto a nova conjuntura internacional quanto ao envolvimento de novos atores domésticos.

Em termos de política de externa, Fonseca (2011) ressalta que a forma com que aconteceu a redemocratização do Brasil não provocou mudanças substantivas na PEB devido em parte ao forte componente de continuidade representado pelo institucionalismo e burocracia do Itamaraty, e ao fato que política externa não ter grande politização interna (FONSECA, 2011).

Os primeiros acontecimentos em torno da integração regional remetem a motivações históricas entre o governo do Brasil e da Argentina, que a partir da década de oitenta lançou uma estratégia de aproximação culminando com a concretização do Mercosul em 1991. Esse processo de integração bilateral foi dominado pelo empenho dos governos e burocracias estatais.

Dessa maneira, atores políticos e grupos de interesses brasileiros não participaram das primeiras negociações em torno da integração regional devido à ausência do componente democrático. Na medida em que o processo de integração avança, os efeitos distributivos na sociedade aumentam passando a afetar crescentemente os grupos sociais internos. Assim, atores domésticos não-governamentais que possuem interesses no processo de integração regional passam a demandar por representatividade tal como o setor empresarial, sindical, organizações não-governamentais de interesse específico (ONGs ambientais, direitos do consumidor, direitos humanos, etc.), universidades e movimentos sociais. Para este estudo será analisado o papel do Itamaraty pela sua forte atuação no início do processo de integração junto ao Executivo, e por tradicionalmente no país concentrar as questões de política externa, em segundo lugar será analisado os que se denomina por efeito didático grupos de interesses

econômicos (empresariado industrial e representantes do agronegócio) por se tratarem de elites que apesar de não estarem institucionalmente inseridos na governança do Mercosul seu poder de lobby interno afeta o posicionamento do país. Em terceiro lugar será analisado os parlamentares por ser um ator político que absorve as demandas de atores não-governamentais e, por fim, os sindicatos por ser um dos atores não-governamentais que mais atuaram no processo de integração do Cone Sul. Nesse sentido, a pergunta que se coloca é como esses diferentes grupos domésticos se inserem na estrutura institucional do Mercosul e quais são suas margens de ação que possibilitam influenciar o processo de integração regional de acordo com suas demandas e interesses.

O período analisado se inicia na década de oitenta marcada por aspectos transitórios entre o período militar e a redemocratização, e se estende até meados dos anos 1990 que são os anos mais agitados em termos de mudanças na estrutura do bloco e são os anos áureos para o bloco. A primeira seção apresenta uma breve contextualização da conjuntura política, econômica e social do início da década de oitenta que são pano de fundo para que um futuro projeto de integração regional ganhasse força. A seguir são colocados como as elites brasileiras se posicionaram frente as mudanças que estavam ocorrendo no Brasil e no mundo. A segunda seção tratará de apresentar a estrutura institucional do bloco e suas modificações ao longo dos anos, e como foram inseridos institucionalmente o Itamaraty, os grupos de interesses econômicos, os parlamentares e sindicatos.

A terceira seção trata separadamente cada ator doméstico brasileiro, seus interesses e suas demandas mais pertinentes. Será apresentado a teoria de Lima (2000) acerca dos efeitos distributivos da política externa na sociedade e como isso explica a influência que setores da sociedade causam ao projeto de integração.

Por sua vez, a quarta seção expõe a Teoria do Jogo de Dois Níveis de Putnam (1988) para entender como acontece as interações internas e externas que o Brasil precisa para levar adiante sua política de integração regional via Mercosul. Assim, a hipótese adotada é que o resultado das interações no plano doméstico e externo é que vai determinar a atuação do Brasil no Mercosul tanto positivamente em direção a maior adensamento da cooperação regional quanto negativamente. Uma vez definidos os atores domésticos, suas possibilidades de atuação tanto institucionalmente quanto indiretamente através de mecanismo de lobby para com seus representantes diretos, buscar-se-á a compreensão das negociações internas que são responsáveis pela efetivação, ou não, dos acordos pré-estabelecidos no nível externo. Assim, essa seção inicia, mas não esgota, a partir dos elementos elencados anteriormente, a discussão

a respeito da influência dos atores domésticos brasileiros e da estrutura institucional para os entraves do Mercosul.

O princípio da integração regional: os atores domésticos antes da redemocratização

A conjuntura internacional no início da década de oitenta é marcada pelo processo de globalização financeira e reestruturação produtiva nos países centrais da economia mundial, a estratégia de integração regional que os países europeus adotaram, a partir de 1970, com a Comunidade Europeia mostraram nos anos seguintes seus efeitos positivos enquanto o resto do mundo vivia em crise. Nesse sentido, a cooperação internacional e integração regional passaram a ser vistas como estratégias interessantes por parte dos Estados para se adequarem ao movimento de globalização. No Brasil, as primeiras iniciativas em torno de uma estratégia de integração regional ocorreram ainda no período militar a partir da iniciativa do Brasil e da Argentina que passaram a intervir politicamente promovendo condições econômicas para aproximar seus setores empresariais. Assim nasceu o Tratado de Montevidéu (1980) que criou a Associação Latino Americana de Integração (ALADI) cuja meta era instituir gradualmente um mercado comum latino americano, não apenas através da prerrogativa de Estado-Membro, mas também visando estimular arranjos bilaterais entre eles (OLIVEIRA, 2003).

É necessário ressaltar o movimento crescente em torno das ideias do neoliberalismo na agenda internacional que nos países da América do Sul fizeram com que as elites e a opinião pública passassem a defendê-las. Esses países passavam por um período de crise econômica em razão da falência do modelo de desenvolvimento baseado na forte atuação do Estado nos setores econômicos, conhecido como projeto nacional-desenvolvimentista. Dessa forma, as primeiras iniciativas do Brasil e da Argentina, combinaram com as mudanças ocorridas no cenário internacional e os termos da cooperação priorizavam encontrar outro modelo de desenvolvimento para superar a crise vigente. Nesse sentido, a política externa foi utilizada como instrumento na busca de outro projeto de desenvolvimento econômico (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Inicialmente as iniciativas de cooperação foram dominadas pelos Executivos e pela burocracia estatal dos Ministérios das Relações Exteriores que concentraram a formulação e tomada de decisão, excluindo a participação de demais atores domésticos, pois ambos os países ainda estavam em um regime fechado. Além disso, Camargo (2002) afirma que nesse período a posição do empresariado em relação a integração era de indiferença, uma vez que

eles objetivavam mais os benefícios advindo da liberalização comercial para comercializar com outros países do que com seus vizinhos do Sul (CAMARGO, 2000).

Havia interesse dos atores políticos e dos grupos de interesse econômico pela integração regional na medida em que os ganhos eram positivos, porém, isso fazia parte de um projeto mais ambicioso no sentido de melhorar a inserção do Brasil em outras arenas internacionais e incrementar o comércio com Estados Unidos e demais blocos econômicos. Ou seja, o impulso da integração regional através da ótica universalista da política externa brasileira em melhor posicionar o Brasil nas discussões internacionais para adquirir maior poder de barganha e, assim, manter sua autonomia no jogo mundial.

O processo de integração após a redemocratização: nova estrutura institucional e inserção de novos atores

O governo de Sarney e Alfonsín já tinham as bases da integração regional delineadas, assuntos convergentes como o processo de redemocratização e a assinatura de acordos bilaterais no âmbito da ALADI aproximaram os dois países fazendo com que os governos passassem a intervir politicamente a fim de aproximar ainda mais suas burocracias estatais e os grupos empresariais (OLIVEIRA, 2003).

Assim foram firmados importantes acordos como a Declaração de Iguaçu em 1985, o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986, e em 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Prevvia-se que o aumento do mercado interno de seus países ampliaria suas capacidades produtivas e isso daria possibilidade de modernizar suas produções a fim de poderem concorrer em melhor posição com outros mercados. Ainda nesse período, denota-se que o caráter da integração era em prol de uma estratégia desenvolvimentista dos governos na tentativa de superar a estagnação de suas economias através da iniciativa empresarial no sistema econômico internacional (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR, 2009).

Dessa forma ficou estabelecida a base institucional que mais tarde formaria o Mercosul centralizada na burocracia estatal através de seus principais formuladores de política externa- o Itamaraty e o Palácio San Martin. O sucesso obtido através do PICE reforçou o mérito do Itamaraty e Palácio San Martim e centralizou ainda mais o processo de formulação e tomada de decisão da cooperação através da criação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que apesar do nome sugerir, era constituída somente por representantes oficiais de

seus ministérios das relações exteriores e excluía a participação efetiva de outros atores domésticos.

Com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, observa-se o desejo do Brasil em prol de medidas neoliberais para a economia, pois estipulava-se um prazo limite de dez anos para a criação de um mercado comum através da liberalização integral de seus mercados. Fica claro, portanto, a efetivação das ideias neoliberais que boa parte das elites brasileiras defendiam através da tomada de decisão do governo. Isso vai se confirmar no ano seguinte com a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República. Do ponto de vista de investidores estrangeiros, esse pacto social em razão das ideias neoliberais no Brasil, e também na Argentina, demonstravam a adesão a um conjunto de medidas econômicas que seguia o ideal das economias centrais e imprimia ao bloco Brasil-Argentina um caráter sólido e coeso (OLIVEIRA, 2003).

Nesse sentido, o Mercosul aparece como uma proposta de criação a médio prazo de um mercado comum formalizado através do Tratado de Assunção (1991). Este tratado era constituído de seis capítulos e cinco anexos, os quais ampliavam as estruturas institucionais do bloco. O segundo capítulo do Tratado discorre sobre a elaboração de uma estrutura institucional que pela primeira vez incluía a participação de atores não-governamentais através dos Subgrupos de Trabalho. Entretanto, o que se verifica é que apesar da ampliação da estrutura institucional do bloco, não houve alteração do processo de decisão centralizada no Conselho Mercado Comum (OLIVEIRA, 2003).

O Conselho do Mercado Comum (CMC) instituído pelo Tratado de Assunção é o órgão mais importante do bloco, pois é ele responsável pela condução política do processo de integração sendo composto por Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-Membros. O Grupo do Mercado Comum (GMC) é o órgão que se encarrega de analisar e enviar proposições para a aprovação no CMC, é composto por 4 membros titulares e 4 membros alternativos de cada Estado que necessariamente devem ser representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. O GMC é um importante órgão intermediário para a condução das demandas junto ao CMC. A CPC foi criada para ser o *locus* de atuação dos Parlamentares. Além disso, é a primeira vez que a estrutura institucional possibilita a participação de atores não governamentais através dos Grupos e Subgrupos de Trabalho que podem ser composto pela iniciativa privada como empresários, produtores agrícola e trabalhadores. Nessa perspectiva, ficou inserido institucionalmente os atores que trataremos de analisar pela ótica do Brasil no Mercosul: os

parlamentares, grupos de interesses econômicos (empresários e representantes do agronegócio) e sindicatos.

Diante dos efeitos econômicos obtidos através do aumento do fluxo comercial, não houve oposição de grupos domésticos que porventura sofriam efeitos negativos do processo (o agronegócio, em especial os produtores de trigo), e assim, o processo de integração avançava. Nesse sentido, o Protocolo de Ouro Preto (1994) complementava os acordos definidos no Tratado de Assunção (1991) e definia metas mais claras para o estabelecimento completo da União Aduaneira e a transformação do bloco em um Mercado Comum. O Protocolo de Ouro Preto deu a complementaridade que o processo precisava e definiu um novo arranjo institucional para o Mercosul. Com este protocolo foram estabelecidos a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), um órgão de caráter técnico a respeito de sua política de comércio o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) que substituiu os Grupos de Trabalho e tornou-se o órgão oficial de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados-Membros (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002 p.45). Com o FCES teve, pela primeira vez, na estrutura institucional um órgão de representação para a sociedade civil, porém sem capacidade decisória, apenas sugestiva.

Os atores não-governamentais, ou setor privado, como é definido pelos acordos de integração no Mercosul, são o setor empresarial, sindical, organizações não-governamentais de interesse específico (ONGs ambientais, direitos do consumidor, direitos humanos, etc.) e movimentos sociais. Os setores empresarial e sindical são os atores não governamentais mais atuantes no processo de integração do Cone Sul, principalmente pelo fato de que os outros atores apenas tiveram sua participação prevista na estrutura institucional após a criação do FCES. (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002 p.46)

O que se observa é que tais mudanças tornou a estrutura institucional mais ramificada e com funções mais bem definidas, porém o CMC continua sendo o órgão superior, e em última instância, o responsável pela tomada de decisão. Assim, os demais órgãos apenas levam as demandas e proposições para seu órgão imediatamente acima, no caso o GMC, que analisa e encaminha para o CMC. Nesse sentido, a atuação dos representantes parlamentares dos Estados-Membros na CPC é insuficiente na medida em que este é um órgão legislativo sem capacidade de decisão, pois quem domina o processo de decisão é o CMC.

Diante disso, observa-se que a estrutura institucional do Mercosul é centralizadora e limitadora uma vez que o CMC monopoliza o processo decisório desacreditando, dessa forma, a atuação tanto dos Parlamentares na CPC, quanto dos empresariados, sindicatos e atores não governamentais no FCES, pois suas atuações, embora importante do ponto de vista

da representatividade de interesses e da mobilização das questões sociais, não se traduzem em votos.

Uma vez explicado como os atores domésticos brasileiros se inserem na estrutura institucional do MERCOSUL, trataremos de analisar como eles influenciam na posição do Brasil junto ao bloco.

Atores domésticos brasileiros no Mercosul

Como já anunciado anteriormente, entende-se como atores domésticos o Itamaraty; grupos de interesses econômicos- empresariado industrial e representantes do agronegócio; parlamentares e os sindicatos. Assim, analisaremos a partir daqui como esses atores agem influenciando a posição política do Brasil no Mercosul.

1.1 Itamaraty

Primeiramente discorreremos sobre o papel do Itamaraty por se tratar do principal formulador de política externa brasileira e, como já exposto, o início do processo de integração foi essencialmente intergovernamental (Governos e Ministérios das Relações Exteriores). Havia o entendimento por parte do Governo e do Itamaraty que o Brasil precisava ser mais participativo nas questões internacionais, e para isso, os meios a serem utilizados seriam as organizações e regimes internacionais a fim de que o Brasil pudesse ampliar suas relações e aumentar seu poder de barganha em fóruns internacionais.

Estudar a política de integração regional do ponto de vista brasileiro, implica compreender o papel do ministério das Relações Exteriores e as formulações dos funcionários. Isso explica porque a continuidade da postura do país em relação ao Mercosul, uma razoável estabilidade na condução do processo, juntamente com a incorporação dos bloqueios que surgem paralelamente de um padrão de política externa e do interesse/desinteresse da sociedade civil e das forças políticas. (VIGEVANI et al, 2008 p. 20)

A literatura da área aborda que existe certo comportamento de continuidade da política externa brasileira, que segundo Cervo (1994) “constitui-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças da política” (CERVO,

1994, p.26). Nesse sentido podemos analisar os princípios da universalidade e da autonomia sob a perspectiva da integração regional

O comportamento do Itamaraty na década de oitenta conserva traços dos parâmetros da política externa exercida no período militar, porém a aproximação diplomática de Cuba e o engajamento econômico e financeiro com a Argentina marcam efetivamente a universalização da PEB em prol do seu entorno geográfico, ficando evidente a latino-americanização das relações exteriores do Brasil. A universalização da PEB nesse período se apresenta a partir de uma dupla necessidade: uma política e a outra econômica, haja vista que no plano político o havia o entendimento de que o Brasil precisava estar mais bem respaldado para poder dialogar com os “grandes” (inserção internacional) e no plano econômico a necessidade era a superação da crise que assolava os países do Terceiro-Mundo. Nesse sentido, percebe-se também a necessidade de mudança da postura de autonomia pela distância no Governo Sarney para autonomia pela participação nos anos seguintes em busca de maior assertividade do Brasil no cenário internacional (FAVERÃO, 2006).

Vigevani e outros (2008) argumentam que o universalismo e a autonomia recebem novas interpretações conforme os interesses das elites no poder, oscilando suas investidas no projeto de integração conforme seus ganhos. Nesse sentido, a aproximação com a Argentina reiterou o caráter universalista da PEB, já a ideia de autonomia manteve a prerrogativa de uma linha de ação do Brasil sem as amarras que uma integração com maior grau de institucionalização poderia acarretar. Esse arranjo daria a autonomia necessária para as atuações do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com os EUA sem os possíveis constrangimentos que um grupo mais institucionalizado poderia ocasionar. Assim, concluem que o universalismo e a autonomia são duas características presentes historicamente no Estado e na sociedade brasileira que contribuem para a construção de uma visão que impede o aprofundamento do processo de integração (VIGEVANI et al, 2008).

Até o Fim da Guerra Fria e do Período Militar a centralidade na formulação da política externa se dava pelo forte componente institucional-burocrático, autônomo e especializado do Ministério das Relações Exteriores. Segundo Faria (2008), isso se dá em razão de alguns fatores como: a autonomia do Executivo que relega uma posição marginal ao Legislativo brasileiro, a pouca assertividade dos Legisladores brasileiros em matéria de política externa, o caráter imperial do presidencialismo brasileiro, do fato do modelo de desenvolvimento a partir das substituições das importações ter gerado certo isolamento internacional do país, do caráter pacifista das relações diplomáticas do Brasil e finalmente “da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao

prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional” (FARIA, 2008 p.318-319). No entanto, o autor argumenta que a redemocratização e o esgotamento do modelo de desenvolvimento via substituição das importações criou uma pressão em cima do Itamaraty no sentido de quebrar seu insulamento e permitir que novos atores se engajassem na produção de política externa.

Lima (2000) afirma que a democratização e a liberalização econômica se confronta com o processo tradicional de produção da política externa na medida em que os resultados das interações do Estado no cenário internacional produz efeitos distributivos domesticamente. Assim a lógica é que a influência da política doméstica na política externa só vai ocorrer se houver efeitos distributivos assimétricos para os diversos grupos da sociedade. Nesse sentido, temos que a integração regional tem efeitos distributivos internos na medida em que encontramos inúmeras dificuldades no avanço do arranjo de integração do Mercosul. Além disso, com a redemocratização foi posto em xeque a centralidade do Itamaraty uma vez que os grupos internos possuíam suas próprias demandas, e ou ressalvas em relação a integração, em outras palavras, o Itamaraty passou a lidar com os conflitos distributivos internos (LIMA, 2000).

Nesse sentido, Faria (2012) argumenta que, na realidade, hoje o Itamaraty não é mais uma instituição totalmente insulada, pois “estão avolumando no país as pressões no sentido da conformação de um processo de produção da política externa que seja mais poroso, plural ou democrático” (FARIA, 2012 p.2).

Ainda que os interesses econômicos sejam parte das motivações iniciais, eles não garantem continuidade no processo de integração pois este não deve ser pensado somente como política externa, mas também como projeto de política interna. Vigevani e outros (2008) afirmam que pensar na política de integração apenas através do critério de vantagens (matriz realista da política externa) é prejudicial para a continuidade do processo de consolidação do Mercosul. Assim esses autores afirmam que o incremento de novos atores sociais e econômicos domésticos ao processo de formulação, negociação e decisão do projeto de integração, é que cria um efeito mobilizador em função da integração regional. Dessa maneira tem-se o fenômeno de *spillover* em que a demanda por parte dos atores domésticos pelo gerenciamento dos interesses e benefícios advindos da integração gera um efeito mobilizador em torno da integração e com isso o processo avançaria (VIGEVANI et al, 2008). Neste trabalho converge-se com a conclusão desses autores de que o Itamaraty apesar de fornecer um elemento de continuidade necessário ao Mercosul prejudica o desencadeamento do

spillover, somado a isso, e não menos importante, a baixa assertividade dos grupos de interesse, dos parlamentares e do Congresso, o que explicaremos a seguir.

1.2 Grupos de Interesses Econômico

Dois diferentes grupos de interesses econômicos serão analisados: o empresariado industrial e representantes do agrobusiness. Como já visto, no início do processo de integração o empresariado se posicionou de maneira neutra aos acordos na medida em que isso poderia ser benéfico para a liberalização econômica e abertura comercial. Devido aos resultados comerciais satisfatórios nos primeiros anos da integração regional, com incremento do fluxo comercial entre Brasil e Argentina, os benefícios dos efeitos distributivos nas sociedades dos países membros diminuíram as resistências dos poucos atores afetados negativamente.

Ao longo dos anos observa-se a lógica realista de interesses dos grupos domésticos em que não havendo favorecimento a nenhum grupo em detrimento do outro o processo de integração avança, ao passo que, quando um grupo identifica que seus interesses são afetados agem com medidas restritivas a integração e, com isso, o processo não avança. Tal constatação pode ser verificada até o final do Governo Fernando Henrique Cardoso em que os interesses privados setoriais foram tratados acima dos interesses públicos, o que resultou em falta de avanço do bloco e acirrou a concorrência entre Brasil e Argentina tornando a integração competitiva. Oliveira (2003) esclarece que devido: a) a utilização do Mercosul pelos países membros como estratégia de resolução de debilidades internas, b) ausência de uma estrutura institucional direcionada a resolução de conflitos setoriais tendem a criar sérias crises diplomáticas entre os países membros, e em decorrência disso:

[...]cristalizaram-se nas sociedades dos países do Mercosul, principalmente Argentina e Brasil, grupos econômicos e sociais contrários ao processo de integração regional, que no nível nacional tendem a exigir, dos partidos políticos e dos parlamentares que os representam, medidas que os beneficiem. (OLIVEIRA, 2003 p. 89)

No que se refere à estrutura institucional esses grupos de interesses econômicos possuem o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) como estrutura de representação

dos setores sociais dos Estados Membros e deve ser composto por representantes das entidades empresariais, dos sindicatos e das organizações não governamentais. Como o próprio nome revela, este órgão tem um caráter consultivo e não faz parte do processo de tomada de decisão do Mercosul, assim sendo, não há efetiva participação no processo decisório desses atores não estatais. Somado a isso, Oliveira (2003) reitera que não há participação efetiva e nem mobilização desses setores a não ser quando eles são afetados negativamente pela integração pressionando os partidos políticos e os parlamentares que os representam (OLIVEIRA, 2003).

Nessa mesma linha, Mariano (2011) ressalta que:

O desinteresse pela política externa do país por parte da maioria da população é um fato e este apenas se torna um tema de debate público nos momentos de conflito e tensão(...). Essa não é uma visão isolada, embora seja minoritária, e reflete o desconhecimento em torno dos benefícios da integração para as nações participantes. Mais do que isso, há um desatrelamento entre as negociações no âmbito do bloco e o processo político interno. (MARIANO, 2011 p. 144)

Vigevani e Ramanzini (2009) expõem uma série de argumentos que comprovam a tese de que a estrutura institucional do Mercosul, desde sua formação em 1991 até 2009, tende aos interesses das elites brasileiras, que permitem oscilar suas posições conforme a conjuntura internacional fazendo com que atuem sem amarras em Organizações Internacionais como a OMC, o G-20 e nas relações com os Estados Unidos, por exemplo. Nesse sentido, os autores mostram que um desses condicionantes é a geografia econômica internacional que orientou as posições brasileiras em acontecimentos recentes como: o crescimento asiático, em especial da China, a partir de 2001 que despertou fortemente os interesses do empresariado, o aumento do preço das commodities que proporcionou um cenário favorável para os produtos brasileiros, a emergência das economias indiana, russa e sul-africana entre outros. Assim a inserção internacional do Brasil é efetivada mediante a intensa participação em organismos multilaterais, nesse sentido fica evidente que o Mercosul para as elites governantes e para os grupos de interesses econômico sempre representou um instrumento de projeção externa do país e não um meio para a integração regional com seus vizinhos (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR, 2009).

Na década de 1980, o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista juntamente com a crise da dívida externa fez com que as ideias neoliberais ganhassem força internamente,

a campanha ideológica do neoliberalismo foi encabeçada por intelectuais, burocrata e por representantes da burguesia industrial nacional e internacional. O que se observa é que na década de oitenta todas as frações da burguesia identificavam vantagens com o neoliberalismo, principalmente no que se refere a flexibilização das leis trabalhistas, redução dos gastos sociais e com a “bandeira” em prol da estabilidade econômica do Brasil. No entanto, ao longo dos anos as reformas neoliberais geraram consequências econômicas que dividiram opiniões, como, a política de privatizações que para o pequeno e médio capital industrial não trazia vantagens, ao passo que, foi ideal para o estabelecimento do capital financeiro definitivamente. Nesse sentido, cresceu a oposição da burguesia industrial e dos bancos nacionais contra a abertura comercial e desregulamentação financeira desenfreada (BERRINGER, 2015).

Na década seguinte com a adesão definitiva do presidente Collor ao conjunto de diretrizes neoliberais advindas do Consenso de Washington, formou-se uma coalizão política que tomou força no Brasil representada pelo setor financeiro e pelos interesses estrangeiros no Brasil. As medidas neoliberais e as políticas macroeconômicas adotadas no Brasil, a partir de então foram responsáveis pela reestruturação da indústria brasileira que através da abertura comercial e desregulamentação financeira incentivou a formação de grandes conglomerados industriais capitalizados pelo capital externo ao mesmo tempo com a desnacionalização das indústrias brasileiras e fechamentos em massa (PEREIRA; DINIZ, 2009).

Entre 1995 e 1998 o Mercosul encontrou seus anos gloriosos pautado na abertura de mercados e integração competitiva complementando às políticas neoliberais que estavam sendo implementadas pelos países da região. Durante esse período a burguesia industrial se beneficiou desse processo, pois houve aumento expressivo das trocas comerciais entre os membros. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) desde 1990 declara seu apoio ao neoliberalismo no Brasil chegando a fazer pressão junto ao Congresso entre 1993 e 1994 para uma revisão Constitucional em favor dos postulados liberais. Por se tratar da maior entidade empresarial do país seu prestígio e poder de *lobby* interno afetam o posicionamento do Brasil em relação ao Mercosul, no entanto, seus interesses em relação a integração são meramente comerciais e não objetivam a complementariedade da cadeia produtiva como prevê um dos objetivos do bloco.

Berringer (2015) afirma que, desde a formação do Mercosul, o empresariado industrial reconhece a importância do bloco e buscou participar das negociações, como no Conselho Industrial do Mercosul e na criação do FCES. As iniciativas se avolumam quando o Mercosul passa a negociar acordos com a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) , assim, o

empresariado atuou pressionando as negociações com a ALCA e manifestando sua preferência para a continuidade do bloco em detrimento com a ALCA, pois esta representava as ideias do neoliberalismo e a presença dos Estados Unidos na região. Em 1996, a CNI (Confederação Nacional das Indústrias) organizou a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) a partir da necessidade de organizar melhor a posição dos empresários industriais brasileiros em relação ao processo de formulação, participação e na decisão das negociações internacionais. A autora retrata, por outro lado, que havia empresários que eram favoráveis aos acordos com a ALCA e aqueles que eram contrários, os favoráveis se relacionam a produtos destinados ao mercado externo como agronegócio, calçados e têxtil, já os contrários são as empresas de pequeno e médio porte do país cuja produção se destina ao mercado interno e latino americano. Ao longo das negociações foram percebendo as desvantagens desses acordos devido as disputas em torno das barreiras tarifárias e não- tarifárias, política trabalhista, ambiental entre outras que produziram uma coalizão de caráter defensivo em que agronegócio e indústria acabaram defendendo a mesma ideia de não aceitação de regras desiguais em tratados internacionais (BERRINGER, 2015).

Nos anos 1990, percebe-se acúmulo de ideias contrárias a abertura comercial e desregulamentação financeira desenfreada por parte da burguesia industrial e dos bancos nacionais, pois isso resultaria em destruição da capacidade industrial do país. A Fiesp e CNI entre 1996 e 1997 se manifestaram cada vez mais contrários à abertura comercial e à política de juros que estavam sendo praticadas. Desse modo, nota-se certa ruptura do consenso que se formou na década de oitenta em prol da estabilidade econômica. Seguindo a mesma posição, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) através do documento *Agenda para o Desenvolvimento Industrial* criticou à agenda de reformas neoliberais, sobretudo no que se refere a abertura comercial, o privilegio das empresas estrangeiras, o fechamento do processo decisório e ausência de política industrial (BERRINGER, 2015).

A posição do empresariado industrial brasileiro, em especial da Fiesp, por ser a maior entidade representante dos industriais no Brasil, no que se refere ao Mercosul, se resume em manter os fluxos de trocas com os países do seu entorno sem o comprometimento que um adensamento maior da estrutura institucional possa causar. Tal posicionamento é compartilhado com a CNI, ambos defendem eliminar a cláusula que impede os países membros de assinar acordos comerciais bilaterais com outros blocos. “Nós precisamos nos libertar dessa camisa de força (MERCOSUL), porque não vamos concluir nenhum acordo (de livre-comércio) tendo a Argentina e Venezuela como parceiros”, declarou Roberto Gianetti da

Fonseca do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Fiesp (ANSA BRASIL, 2013).

Outras associações empresariais como a Abicalçados, a Eletros e Associação Brasileira de Comércio Exterior revela oposição ao bloco, na medida em que entendem que seria melhor recuar de uma União Alfandegária imperfeita para uma área de Livre Comercio uma vez que os compromissos firmados no âmbito do Mercosul engessam futuros acordos individuais com os Estados Unidos e União Europeia, por exemplo (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR, 2009).

Seguindo essa mesma corrente de pensamento, Especialistas do IEDI defendem maior flexibilidade no Mercosul, pois em tempos de crise medidas protecionistas são tomadas com vistas a defender suas indústrias locais, como no caso da Argentina. Eles apontam que o Brasil tem um papel importante no sentido de incitar novas negociações no Mercosul, e que algumas medidas deveriam ser priorizadas como a ampliação de acordos com os países da ALADI, a concretização de uma tarifa de livre-comércio e também a busca de acordos com outros blocos (IEDI, 2015)

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2016) o Brasil é o maior exportador de açúcar, café, suco de laranja, carne bovina, carne de frango e etanol e ocupa segundo lugar no ranking de exportação de soja e milho e em terceiro lugar para carne suína, nesse sentido, convém sublinhar como se manifestam os grupos e representantes do agronegócio brasileiro quando o assunto é Mercosul (MAPA, 2016).

Na década de 1980 impulsionado pelo movimento de globalização houve intenso processo de modernização agrícola de alguns países da América do Sul com intuito inicial de suprir suas demandas internas, ao longo das três últimas décadas a produção agrícola desses países foi alterada paulatinamente com vistas a formar complexos agroindustriais, integrando a produção do campo às atividades industriais de base agrícola. O Estado, nesse sentido, atuou fortemente com incentivos e subsídios agrícolas com o intuito de preparar a produção para o mercado externo e, assim, integrar os setores mais competitivos à economia internacional. O conceito de agronegócio segue essa lógica, haja vista que as atividades agrícolas se sobrepuseram ao meio rural e passou a interligar produção, processamento e comercialização.

Parece haver um compartilhamento de ideias entre o empresariado industrial e representantes do agronegócio brasileiro no assunto de política comercial do Brasil, ambos defendem a ideia de flexibilização do Mercosul com vistas a ampliar o comércio internacional do país devido ao fato do bloco impor alguns constrangimentos para seus interesses, como: medidas protecionistas dos membros, em especial da Argentina, não cumprimento de acordos

pelos membros, imposição de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias, e pelas consequências negativas da União Alfandegária Imperfeita que representa o bloco (SILVA, 2017).

Além disso, o Mercosul tem pouca importância para o agronegócio na medida em que os membros disputam os mesmos mercados sendo concorrentes dos mesmos produtos como soja, milho, carne etc. Assim na visão de Roberto Rodrigues, ex-ministro da agricultura:

[...] disputamos os mesmos mercados para soja, milho, carnes, derivados de leite e frutas [...]. Para o agronegócio brasileiro, o Mercosul tem acrescentado muito pouco. Em primeiro lugar, representa apenas 3% do nosso mercado de exportados, quase nada diante dos grandes importadores como a União Europeia, os Estados Unidos e agora a Ásia, com ênfase para a China. E nós somos um enorme mercado para trigo, arroz, leite e derivados, vinhos, etc, para os nossos vizinhos, mas nem sequer conseguimos vender açúcar para a Argentina, por causa das tarifas de lá (RODRIGUES, 2007 apud SILVA, 2017 p. 97).

Outra questão posta em discussão pelos representantes do agronegócio na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) de 04/08/2011 é a concorrência para a produção agrícola brasileira com a entrada de produtos agrícolas dos parceiros do bloco. Eles argumentam que se para alguns setores o Mercosul tem sido benéfico para o Brasil, o setor agrícola está “pagando a conta” pelo bloco, haja vista a ideia de que nenhum setor pode ser penalizado em benefício de outro, afirma Carlos Poletto, presidente da Cooperativa Agropecuária & Industrial. A questão do CUSTO-BRASIL é levada em consideração uma vez que esses representantes privados afirmam que a alta carga tributária do Brasil eleva os custos da produção e tornam os produtos dos outros membros do bloco mais atrativos (SENADO FEDERAL, 2011).

Podemos perceber também que o desejo de flexibilização do bloco ocorre junto ao temor dos representantes do agronegócio em relação a possível perda de mercados devido a possível acordo de livre comércio que está sob discussão pelos Estados Unidos, Canadá e a União Europeia, este acordo poderia resultar na maior zona de livre comércio do mundo. Assim, as declarações públicas de importantes representantes do setor giram em torno da independência na política comercial brasileira. Isso é facilmente percebido, pelas iniciativas em prol de acordos comerciais bilaterais com a União Europeia (UE), Estados Unidos e Ásia.

A UE representa 20% das exportações brasileira, a maioria delas são produtos do agronegócio, assim líderes das associações comerciais brasileiras de carne suína e avícola

declaram a preferência por fechar acordos de livre-comércio bilateral com a UE, porém o Brasil não pode fechar acordos onde o Mercosul já possua quotas. Esses representantes afirmam que a proteína brasileira encontra dificuldades em atingir seu potencial de exportação devido a acordos de comércio e quotas com a UE, sendo assim necessário a discussão de novas quotas para o Brasil o que envolve a definição de uma política comercial mais assertiva em defesa dos interesses internos acima dos interesses de integração regional (SUINO.COM, 2013).

Nessa mesma linha de pensamento Mário Lanznaster, presidente da Cooperativa Central Aurora Alimentos e vice-presidente para o agronegócio da Federação das Indústrias do estado de Santa Catarina (FIESC), argumenta que o Brasil precisa buscar novas parcerias União Europeia, União Aduaneira Euroasiática, China e Estados Unidos tendo em vista que houve perda de mercado quando o Brasil ficou de fora do acordo de livre-comércio entre 12 países do pacífico- o Tratado Transpacífico (TTP), que representam junto 40% da economia global. Assim, Mario Lanznaster cobra uma política externa para o comércio agrícola internacional com vistas a “eliminação integral dos subsídios às exportações nos demais países e para a redução dos picos tarifários de acesso aos novos mercados” (PORTAL DO AGRONEGÓCIO, 2016).

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) cobra por agilidade nos processos do Mercosul e pelo estabelecimento de uma política comercial mais clara para o bloco com vistas a buscar parcerias com mega blocos como a UE. Em recente encontro promovido entre representantes do setor privado do Mercosul com a negociadora-chefe da UE, percebe-se a investida por parte daqueles em pressionar a UE que tem certa resistência em ampliar as negociações com o bloco, como afirma a Superintendente de Relações Internacionais da CNA, Lígia Dutra:

Foi uma oportunidade de ouro para as entidades do setor privado conseguirem pressionar um pouco a União Europeia, que vem apresentando uma resistência injustificada a ampliar as negociações e fazer uma oferta mais condizente com o tamanho do mercado do Mercosul (CNA, 2017).

Podemos assim, entender melhor a afirmação de que as elites brasileiras utilizam dos termos de universalismo e autonomia em favor de seus interesses e que oscilam suas posições de acordo com o cenário externo. A ideia de autonomia e universalismo que aproximaram o

Brasil e a Argentina nos anos 80 e 90 e deram o impulso inicial para a constituição de um bloco regional, passaram a serem utilizadas em seu sentido restritivo uma vez que havendo prospecção de outras parcerias mais vantajosas economicamente. Assim, percebe-se que as posições desses atores econômicos domésticos influenciam a dinâmica do bloco, pois tais discordâncias internas em relação aos acordos firmado em âmbito do Mercosul produzem resistências e oposições declaradas fazendo com que o bloco permaneça paralisado.

1.3 Parlamentares

Será analisado a partir daqui o papel do Legislativo Brasileiro no Mercosul, tendo por base a ideia de que a participação do poder Legislativo amplia a credibilidade dos acordos internacionais e a possibilidade de cooperação regional (MARTIN, 2000). As participações “direta” do Legislativo no projeto inicial do Mercosul foi desnecessária, contudo a intensificação do processo tornou sua participação cada vez mais necessária (NEVES, 2013).

Como dito anteriormente, somente em 1988 com o Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento é que se institucionalizou a participação dos Legislativos no Mercosul através da Comissão Parlamentar Conjunta:

A criação dessa Comissão pelos órgãos do Executivo no Mercosul foi um ato de interesse pragmático das instâncias decisórias dos governos no sentido de garantir maior agilidade na implementação dos acordos estabelecidos no âmbito da integração e que necessitassem de aprovação do Legislativo, mas tomando o cuidado de não lhe atribuir a capacidade de intervir nas negociações. (MARIANO, 2011 p. 141)

Partindo da ideia de que “o insulamento burocrático do Itamaraty não é desejável, em função dos seus altos riscos externos”, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012, p.624) afirmam que política externa produz efeitos distributivos para a sociedade, logo sua produção e seu controle deve contar com a participação de outros atores. Disso decorre a argumentação de que os riscos externos se minimizariam a partir da maior assertividade do Poder Legislativo em política externa. Argumentar-se-á que há mecanismos institucionalizados no Brasil que possibilitam a participação dos Parlamentares em matéria de política externa, mas que quase sempre há baixo engajamento dos mesmo em assuntos externos. (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Tratados e Acordos internacionais resultam de um processo de 4 fases: negociação, assinatura, aprovação do Legislativo e Ratificação pelo Executivo, disso decorre a interpretação amplamente defendida de que o Legislativo Brasileiro, somente participa da terceira etapa, sendo um momento *ex post* das negociações. Em uma linha de pensamento contrário, Anastasia, Mendonça e Almeida (2012) argumentam que o Legislativo participa também da etapa de negociação, que ocorre concomitantemente no nível doméstico e internacional, e que a baixa assertividade do Poder Legislativo em matéria de política externa não decorre da falta de mecanismos institucionalizados como prevê uma parte da literatura sobre o tema, mas sim de seu baixo interesse e engajamento nessas questões. Sendo assim, os Parlamentares brasileiros têm a sua disposição as seguintes vias de ação:

1) enviar indicações ao Poder Executivo, sinalizando suas preferências na matéria; 2) realizar consultas junto à Comissão de Constituição e Justiça, para dirimir dúvidas sobre suas atribuições, seus direitos e recursos relativamente à política externa; 3) apresentar proposições (individualmente ou por meio de Comissões Temáticas) relativamente à política externa; 4) debater as proposições de autoria de outrem, no âmbito das comissões temáticas e do plenário, e realizar eventos institucionais para informar sua discussão e decisão; 5) alterar proposições apresentadas por outros autores, inclusive pelo Poder Executivo; 6) enviar pedidos de informação sobre atos ou omissões de autoridades, bem como convocar autoridades para prestar esclarecimentos e aprovar ou rejeitar autoridades diplomáticas escolhidas pelo presidente; 7) acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução, pelo Poder Executivo, da política externa brasileira. (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012 p. 629-630)

Tratando-se especificamente de Mercosul, Oliveira (2003) discorre sobre a débil participação dos parlamentares e dos partidos políticos brasileiro argumentando que, entre outros motivos a própria estrutura institucional do Mercosul, desencoraja um maior engajamento por não se traduzir em votos efetivos, pois em última instância o poder decisório é do CMC. Desse modo, a atuação dos partidos políticos e dos parlamentares segue uma lógica que ele denomina de reativa, em que só se manifestam quando ocorre algum conflito pontual entre os interesses brasileiros e dos outros países. Nesse sentido, o autor defende a ideia de que os parlamentares e os partidos políticos delegam ao executivo e ao Itamaraty a tarefa de conduzir a política de integração, pois a centralização do processo acarreta em um descompromisso por parte dos parlamentares e partidos políticos em função da falta de instrumentalização da integração para seus objetivos políticos e de poder. Assim sendo:

[...] enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no Poder Executivo, a tendência será que os partidos políticos se interessem pouco, levando os demais atores sociais a buscar outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo. (OLIVEIRA, 2003 p.148)

Ainda em relação a limitação estrutural que os Parlamentares enfrentam no Mercosul, Mariano (2011) salienta que apesar da CPC através do Protocolo de Ouro Preto ter se tornado um órgão do bloco e ter adquirido uma Comissão Permanente no Congresso, continuou com seu papel de intermediário das decisões tomadas por outros órgãos através de recomendações sem valor legal ou obrigatoriedade de recomendação. Não significou, portanto, “uma modificação no seu comportamento, no seu poder decisório e nem mesmo na sua importância” (MARIANO, 2011, p.143) A criação do Parlamento do Mercosul- o Parlasul- em 2006, cujo objetivo principal era fortalecer a participação dos Congressos Nacionais a fim de agilizar o adensamento do processo de integração, resolver os entraves e ampliar as bases democráticas do bloco não conseguiu se tornar algo diferente do que é a CPC. Sendo assim, coube a ele a atribuição de resolver as normativas do Mercosul no âmbito nacional (MARIANO, 2011).

Reconhecendo a atuação dos Parlamentares brasileiros como reativa aos assuntos do Mercosul, Naves (2013) defende que é uma participação singela, porém eficiente, e discordando da tese de Oliveira (2003) os parlamentares não são meros expectadores do poder Executivo. Embora, concorde que a atuação do poder Executivo é maior que a do Legislativo, Naves (2013) argumenta que, em momentos de conflito os Parlamentares demonstram ao poder Executivo suas preferências através da intensificação legislativa para, assim, participar efetivamente do processo decisório. O autor ainda ressalta que, “as manifestações dos parlamentares nunca são contrárias ao Mercosul, mas apenas questionam aspectos técnicos da integração” (NAVES, 2013 p. 123).

1.4 Sindicatos

A inserção dos sindicatos como ator doméstico e objeto de análise se justifica em primeiro lugar por ser o meio legal de reivindicações e o *lôcus* de representatividade dos

trabalhadores, nesse sentido a utilização da integração regional como argumento de políticas internas abre a necessidade pela busca de representatividade sindical junto ao Mercosul. Assim, na medida que a integração regional se coloca como ponte para as ideias do neoliberalismo cresce a preocupação e a militância dos sindicatos em relação as consequências dos dogmas neoliberais para os trabalhadores, como, exploração trabalhista, reivindicação salarial, manutenção dos níveis de emprego e legislação trabalhista.

Vigevani e Veiga (1995) destacam que os sindicatos mantiveram uma razoável coordenação internacional em relação ao Mercosul, mas que em momentos cruciais acabaram tendo como interlocutor o Estado, o governo, a burocracia estatal, os ministérios e etc, isso significa que não houve ruptura entre as centrais sindicais e o Estado nacional. Tal afirmação se relaciona com o fato dos sindicatos não ter capacidade real de interlocução e legitimidade em processos complexos como abertura comercial, por exemplo. Nos primeiros anos do processo de integração os sindicatos se manifestaram defensivamente acusando o governo de utilizar da integração para promover reformas neoliberais, a partir de 1991 nota-se maior interesse pela participação no debate. Assim, os autores afirmam que a atitude sindical combina dois objetivos, o primeiro de se opor a abertura econômica, e o segundo como tentativa de articulação das próprias políticas e ampliação do seu poder político (VIGEVANI; VEIGA, 1995).

No que se refere aos movimentos da sociedade civil temos a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) que é um organismo de coordenação e articulação regional que reúne as principais centrais sindicais de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai e foi criada em 1986 com o intuito de defender a democracia e os direitos humanos contra regimes autoritários ainda existentes e articular as ações das centrais sindicais desses países. Dessa maneira, temos que as organizações sindicais são representadas pela CCSCS no que se refere ao Mercosul (ENCICLOPEDIA LATINO AMERICANA, 2017).

Uma análise crítica em relação ao papel desempenhado pela CCSCS em âmbito do Mercosul revela baixo teor pragmático de suas ações e proposições em relação à defesa pelos direitos dos trabalhadores que, por vezes, reitera uma lógica de exploração do trabalho em detrimento do capital. Nesse sentido, temos que propostas como a de priorizar na agenda do Mercosul políticas de integração produtiva, fiscal e social são superficiais, não se aprofundam nas orientações e abrem possibilidade para uma diversidade de possibilidades, o que não gera avanço. Além disso, Ortega (2010) ressalta que “se a tendência do modo de produção capitalista é a separação e categorização do trabalhador” (ORTEGA, 2010, p. 105), medidas em prol da unificação do estatuto trabalhista podem fragmentar ainda mais a classe

trabalhadora, pois isso aprofundaria as diferenças subjetivas do trabalho. Assim, a ideia de integrar a legislação trabalhista através de leis gerais para os membros acaba minimizando as condições socioeconômica de cada um. Em relação a esfera econômica, a Coordenadoria defende pela autonomia nacional ou do bloco nas negociações comerciais, se, interferência estrangeira, porém não propõe mudanças nas políticas de globalização (ORTEGA, 2010).

No plano social, a CCSCS defende que:

As ações propostas pela coordenadora se definem, principalmente, nas alianças com diferentes atores da sociedade civil e com outras organizações sindicais internacionais, alianças tais, que levem a uma maior participação política dos sindicatos e não da classe trabalhadora. Mas também se salienta a importância de estabelecer alianças com setores empresariais para combinar ações comuns, desconhecendo que estes setores têm interesses totalmente contrários aos trabalhadores. (ORTEGA, 2010 p. 108)

O JOGO DE DOIS NÍVEIS E A INFLUÊNCIA DOS ATORES DOMÉSTICOS BRASILEIROS NOS ENTRAVES DO MERCOSUL

Dado o que foi exposto anteriormente será utilizado da teoria de Putnam (1988) para entender como se dá a participação dos atores domésticos brasileiros no Mercosul. Resumidamente, para aquele autor a política externa e a política doméstica são como dois níveis de um mesmo jogo, que interagem entre si, o resultado da interação desses dois níveis é que vai determinar a cooperação entre os Estados.

A Teoria do Jogo de Dois Níveis expõe que existe dois níveis, o nível 1 consiste o plano internacional onde os negociadores (representantes da política externa do governo) negociam a cooperação internacional, e o nível 2 é o plano interno onde se situam os atores domésticos com quem os negociadores terão que negociar internamente os termos dos acordos de cooperação para que eles sejam ratificados ou não. Nesse sentido, é que percebemos a importância dos atores domésticos, pois quanto mais coesão houver entre eles, mais conciso são os interesses dos grupos domésticos, com isso diminui o poder de barganha do negociador. Ao passo que quanto menor a participação dos atores domésticos em política externa e mais difuso forem os interesses, maior é o poder de barganha do negociador, e com isso, os acordos internacionais serão ratificados mais facilmente (PUTNAM, 1988).

O pequeno recorte temporário abordado aqui é o período de transição democrática do governo militar até o governo Sarney e o segundo recorte temporário do Governo Sarney até meados de 1998, que são os anos áureos do Mercosul. Assim, tem-se que no período até o governo de Sarney não existia nível 2 (doméstico), pois não havia grande mobilização dos grupos internos a respeito de seus interesses em política externa. Dessa maneira, foi visto que os acordos para a cooperação regional iniciados entre Brasil e Argentina avançaram facilmente. Com o término do governo Sarney e a superação da crise de governabilidade que enfrentou, nota-se maior participação de grupos domésticos em demandas pautadas na integração regional.

Putnam (1988) em sua argumentação considera o *win-set* como sendo a estrutura de ganhos domésticos dos atores domésticos no processo de negociação do nível 2, assim quanto maior o *win-set* maior é a possibilidade que o Parlamento ratifique os acordos, e quanto menor o *win-set* mais força o terá o governo na negociação internacional. Assim, a mobilização dos grupos domésticos é de extrema importância para as negociações do Estado uma vez que, sabendo dos interesses internos em torno dos assuntos de política externa o negociador já pode antever os acordos que sejam contrários ou não aos interesses dos grupos com força interna (PUTNAM, 1988).

Nesse sentido, a explicitação acerca dos atores domésticos levantados se justifica na medida em que seria melhor para o projeto de integração regional e para o pleiteio de inserção internacional do Brasil que aumentasse as demandas internas. Como vimos, a estrutura institucional do Mercosul prevê, ainda que indiretamente, a participação de todos os atores domésticos analisados, porém essa participação é limitada, pois a estrutura em si é limitante. Cabe aos Parlamentares relativo poder participativo superior aos demais atores analisados, pois eles contam com um órgão independente -CPC- de atuação no âmbito do Mercosul, ainda que este órgão seja visto como mero intermediário e espectador do CMC. Por outro lado, a pequena elite representada aqui pelo grupo de interesses econômicos de certa forma domina o jogo de interesses internos devido a força de seus setores economicamente e de possuírem representantes direto no Legislativo, e por meio de lobby conseguem ter suas demandas mais bem atendidas.

Tendo isso em mente, temos que seria melhor para o projeto de integração se houvesse maior participação dos Parlamentares nos assuntos de política externa, e consequentemente, de Mercosul. Para Oliveira (2003) a participação dos Parlamentares em política externa atende à interesses polarizados, por exemplo, a forte atuação dos parlamentares da região Sul do país em relação ao Mercosul. Nessa região os interesses são mais bem definidos,

principalmente do agronegócio, pela proximidade com demais países do Mercosul. O autor também ressalta, a forte presença de parlamentares do estado de São Paulo em razão de sua preponderância industrial e comercial e de sua relação com os interesses dos empresários da Fiesp e CNI. Sua conclusão final é que, salvo essas exceções, o Mercosul não é tema importante na vida política dos Parlamentares por não trazer prejuízos de representatividade cabendo a eles mero papel ratificador *ex post* das negociações internacionais (OLIVEIRA, 2003).

O Mercosul passou por diferentes fases ora de engajamento, impasses e até mesmo estagnação. As fases de aproximação foram importantes, tal como os acordos iniciais na década de oitenta, ainda que com interesses unilaterais em prol de medidas que recolocasse tanto o Brasil quanto a Argentina em melhor posição com a onda neoliberal mundial, aproximaram os países, nos anos seguintes, as negociações que concretizaram o Tratado de Assunção em 1991 deram sequência a política de integração desenhada anteriormente e ampliou sua estrutura institucional. Já no início do século XXI a ascensão de governos de centro-esquerda nos países membros inaugurou outra fase de convergência política e financeira no interior do bloco, porém isso não explica a dinâmica de avanços, impasses e retrocessos do Mercosul. Para ilustrar essa afirmação tem-se o exemplo do governo Lula que optou por uma política econômica ortodoxa com medidas visando conter a inflação, já o governo argentino promoveu políticas heterodoxas como controle dos preços e restrições às exportações, isso quer dizer que, as diferenças entre os países do Mercosul, em especial de Brasil e Argentina, prejudicam a consolidação do projeto de integração forte política e institucionalmente baseado no consenso dos membros. A longo, prazo as diferenças nas escolhas de cada país, vai se refletir nos interesses que os governos serão pressionados domesticamente a defender em âmbito externo, como explicado pelo Jogo de Dois Níveis. Assim, políticas divergentes entre os membros prejudicam a convergência de interesses na arena internacional (VADELL, LAMAS e RIBEIRO, 2009)

Para Vigevani, Mariano e Mariano (2001) o Mercosul contou com uma sintonia de interesses regionais e nacional em favor da integração regional, e isso criou uma coalizão interna capaz de sustentar o processo até em momentos de crise. Os conflitos de interesses advindos de impactos negativos sob alguns setores, em especial o setor açucareiro de Brasil e Argentina, revela a lógica ressaltada anteriormente de pressionar pela representatividade somente quando os interesses de alguns setores são afetados negativamente, entretanto, esses autores revelam que devido a isso houve ampliação crescente das agendas de negociação. Esses autores utilizam da teoria do Jogo de Dois Níveis e concluem que o interesse nacional é um dos componentes da integração regional (VIGEVANI; MARIANO; MARIANO, 2001).

Como visto anteriormente, a politização doméstica da política externa vai depender dos efeitos distributivos internos que ocorrem quando os impactos das ações externas do país forem negativos à determinada parcela da sociedade, quando ao contrário os impactos forem neutros a política externa alcançará seu objetivo na criação de bens coletivos e, com isso a defesa do interesse nacional. Lima (2000) usa como exemplo de efeitos distributivos internos as dificuldades entre Brasil e Argentina, em que este país possui uma série de barreiras em relação aos produtos brasileiros (LIMA, 2000).

Há de se notar, de fato, certa resistência por parte do empresariado industrial e do agronegócio brasileiro em relação a Argentina por meio de declarações públicas e documentos formais, e isso acaba transparecendo em sessões legislativa na Câmara dos Deputados ao ter Argentina como sujeito. A Fiesp enquanto maior entidade de interesse privada do Brasil, divulgou em 2014 (ano de eleições presidenciais) um “documento de posição” em que formalmente discorre sobre as propostas de integração externa da Indústria e suas demandas em relação ao Mercosul. Isso denota um forte *lobby* no sentido de quem quer que ganhasse as eleições presidenciais deveria rever a política de comércio exterior e as estratégias de inserção internacional. Isso fica claro em um trecho extraído:

[...] a FIESP espera que, em um ano tão relevante como 2014, quando serão realizadas eleições presidenciais no Brasil, estas Propostas de Integração Externa da Indústria possam fomentar o debate acerca não só da importância da inserção internacional, mas também do crescimento econômico e do desenvolvimento social do país. (FIESP, 2014 p.27)

Independentemente do período analisado, as entidades com forte representação interna e poder de lobby demandam questões de representatividade a quem possa interessar, candidatos, partidos políticos e parlamentares. Assim, cabe ressaltar a importância de quem vai mediar internamente essas demandas no nível doméstico (nível 2) para que as negociações se efetivem no nível externo (nível 1), já que candidatos com afinidades pessoais e interesses industriais buscam frequentemente apoio dessas fortes entidades privadas como projeção política, como é o caso do deputado Itamar Borges (PMDB). Além disso, o diálogo com o Legislativo é de extrema importância estratégica para suas demandas, tendo em vista que são eles responsáveis por reformas internas, votações de emendas e referendo dos acordos internacionais.

Considerações Finais

O processo de integração regional que culminou com o Mercosul foi iniciado através de um forte componente intergovernamental baseado nos governos de Brasil e Argentina e seus ministérios das Relações Exteriores, com a fase de redemocratização nos anos oitenta que esses países passaram houve gradativo aumento da institucionalização dos canais de negociação ao bloco que estava se formando e, com isso, verifica-se os efeitos distributivos na sociedade, tanto positivos quanto negativos. Com isso, aumentou-se gradativamente a demanda dos atores domésticos ao projeto de integração, como bem analisado, o Itamaraty, os grupos de interesses econômicos, os parlamentares e os sindicatos. No início da transição democrática e da aproximação regional entre Brasil e Argentina verifica-se que, com exceção do Itamaraty, os atores mantiveram uma posição de indiferença às mudanças haja vista o incremento do fluxo de trocas entre os membros do bloco, os setores que mesmo minimamente prejudicados, como o agronegócio, acabou pagando a conta em detrimento do avanço de outros setores. Com o passar dos anos, aumentou-se também os canais de demandas dos grupos de interesse econômico, dos parlamentares e dos sindicatos. Assim como exposto pela teoria do Jogo de Dois Níveis o governo passou a ter que lidar com os conflitos distributivos internos para poder negociar com os demais membros do Mercosul, e assim, ratificar os acordos.

Pode-se perceber, que a maior limitação para a atuação desses atores é a própria estrutura institucional do Mercosul, que apesar de inserir os representantes da sociedade civil no FCES e os Parlamentares na CPC, suas participações são meramente propositivas, e não se efetivam em votos. Quanto aos sindicatos, os países membros contam com a articulação e representatividade da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul que é uma central independente da estrutura institucional do Mercosul, mas é um importante polo de articulação e movimentação social para os trabalhadores. Foi visto que suas propostas são muito generalizadas o que acaba prejudicando a classe trabalhadora na busca por representação e debates de temas importantes como o estatuto trabalhista.

Notou-se também que, o bloco foi sempre visto por parte desses atores domésticos como instrumento para efetivar os objetivos de melhor inserção internacional do país e aumentar sua posição de diálogo em fóruns multilaterais internacionais. Em contrapartida, foi apresentado a visão de que a baixa estrutura institucional do bloco atende aos interesses de atores domésticos brasileiros de que uma maior institucionalização do bloco causaria perda de

autonomia para o país possa atuar no cenário internacional de acordo com seus interesses internos.

Dessa maneira, foi possível entender a partir da bibliografia analisada que quanto maior o componente de participação democrática dentro do bloco seria mais positivo para o avanço do processo de integração regional em níveis mais elevados como no caso da União Europeia. Assim, a estrutura institucional do bloco, a falta de assertividade dos Legisladores e os interesses difusos das elites parecem se combinar para os estraves que se verificam no Mercosul a partir dos anos 2000.

Além disso, parece certo afirmar que estruturalmente há um déficit democrático que permeia o Mercosul em todas as fases de sua criação, e as mudanças que ocorreram não foram suficientes para inserir, efetivamente, os atores domésticos¹ no processo de decisão. Dessa forma, percebe-se que há uma elite interna- Itamaraty, Parlamentares e Grupo de Interesses Econômicos- com forte capacidade de influência nas negociações internas, que consegue manipular a estrutura interna de acordo com seus interesses momentâneos. Isso se reflete no nível internacional através das dificuldades de avanço das negociações e da efetivação dos termos do previsto no bloco.

REFERÊNCIAS

AGRONEGÓCIO do Brasil está ficando para trás devido às limitações estruturais do Mercosul [2013] Disponível em: <http://www.suino.com.br/Noticia/agronegocio-do-brasil-esta-ficando-para-tras-devido-as-limitacoes-do-mercosul-74576>. Acesso em 14 Nov. 2017.

ANASTASIA, Fátima; MENDONCA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292012000200008>.

A PENDENTE integração do açúcar no Mercosul. [????]. Disponível em: <http://portaldoagronegocio.com.br/artigo/a-pendente-integracao-do-acucar-no-mercosul> Acesso em: 14 Nov. 2017.

¹ Exceto o Itamaraty, por se tratar de um órgão do governo federal e de que é previsto certo alinhamento político do Ministério com o Governo.

BERRINGER, Tatiana. A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. Ed. Appris, 2015. 236p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuário e Abastecimento. Perspectivas de 2016. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/ministra-apresenta-potencial-de-crescimento-do-agronegocio-ao-conselhao/1.pdf> Acesso em: 14 Nov, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. 2009. Empresariado industrial, democracia e poder político. Novos Estudos Cebrap, n. 84, pp. 83-100.

CCSCS Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul. [????]. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/ccscs> Acesso em 14 Nov. 2017

CERVO, Amado Luiz. 1994. O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias. Brasília: UnB.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, Junho 2012. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, Dec. 2008. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>.

FAVERÃO, Gustavo de Mauro Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional Marília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96138/faverao_gm_me_mar.pdf?sequence=1 Acesso em 12 Out. 2017

FIESP. Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria. São Paulo, SP, 2014.

FIESP quer romper “camisa de força” do Mercosul: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo criticou a Argentina [2013] Disponível em: http://ansabrasil.com.br/brasil/noticias/americalatina/brasil/2013/06/04/Fiesp-quer-romper-camisa-forca-do-Mercosul_7085647.html

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 29, mar. 2011. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 Nov. 2015

IEDI. Uma nova agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil [2015] Disponível em: http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_681.html Acesso em: 25 Nov. 2017

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 Oct. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200007>.

O BRASIL é o terceiro maior exportador agrícola do mundo. [2010]. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-ja-e-o-terceiro-maior-exportador-agricola-do-mundo,520500>. Acesso em: 14 Nov. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo, SP, Editora UNESP, 2003. 207p.

ORTEGA, Vladmir Murillo. *O sindicalismo no Mercosul: as propostas das centrais sindicais*. 2010 117p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

PUTNAM, Robert D. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 427-460.

REPRESENTANTES do agronegócio pedem revisão das regras do Mercosul. [2011]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/08/04/representantes-do-agronegocio-pedem-revisao-de-regras-do-mercosul> . Acesso em: 14 Nov. 2017

SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional (Rio de Janeiro), IRI/PUC, n.2, v.22, 2000.

VADELL, Javier A.; LAMAS, Bárbara; RIBEIRO, Daniela M. de F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 39-54, Junho 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782009000200004>.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 out. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 78, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452009000300006>

VIGEVANI, TULLO; MARIANO, MARCELO PASSINI; MENDES, RICARDO GLÖE. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 44-53, jan. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000100006>.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 out. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000100001>.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo. Mercosul: interesses e mobilização sindical. IEA, 1995 Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/mercosul-interesses-e-mobilizacao-sindical> Acesso em 13 Nov. 2017,

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Brasil e a Integração Regional: Mercosul e Alca. *Cadernos Cedec nº70*, 2001. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/brasil-e-integracao-regional-mercosul-e-alca> Acesso em 13 Nov. 2017

