

A dimensão política do Mercosul: especificidades nacionais, aspectos institucionais e actores sociais

Monica Hirst¹

Passados mais de três anos sobre a assinatura do Tratado de Assunção, já se pode identificar a natureza política do processo de formação do Mercosul. A diversidade de interesses e actores envolvidos nas negociações de uma união aduaneira vem outorgando a esta iniciativa um perfil político na agenda doméstica e internacional dos seus países membros. Naturalmente, à medida que a agenda integracionista se estende e aprofunda, torna-se maior a tentação de encontrar elementos de identificação entre este processo e outras experiências de integração regional, particularmente a da Comunidade Económica Europeia. Entretanto, à medida que se conhecem com maior detalhe os factores políticos que incidem na formação do Mercosul, tornam-se visíveis as especificidades de cada processo, que extravasam o aspecto temporal - tão frequentemente utilizado como o principal elemento de diferenciação entre as duas experiências. Esta constatação não implica desconhecer o potencial docente que a experiência comunitária da Europa oferece à jovem experiência do Mercosul, o que, por sua vez, vem sendo explorado como um canal de diálogo e cooperação CEE-Mercosul. Não obstante, deve-se evitar a utilização de paradigmas que, tanto a nível político como analítico, possam induzir falsas expectativas e provocar, no futuro, possíveis desqualificações.

Uma análise política do Mercosul deve partir de sua caracterização como processo de negociação intergovernamental, condicionado por dois tipos de factores igualmente influentes. O primeiro factor diz respeito às condicionantes políticas nacionais, envolvendo a política externa, a política económica e a política interna. O segundo remete para a política integracionista *per se*, envolvendo os aspectos jurídico-institucionais, os actores sociais e políticos e os elementos culturais. O primeiro factor corresponde às condicionantes políticas *exógenas* do processo e o segundo às suas condicionantes políticas *endógenas*. A articulação dos dois factores indica a intensidade e a qualidade da vontade política que move o processo de integração subregional. No que diz respeito a este estudo, deve-se esclarecer que na análise dos factores exógenos e endógenos se dará especial ênfase ao eixo Argentina-Brasil - o nóculo político do Mercosul.

Deve-se ainda mencionar que os dois tipos de factores estão subordinados à economia política internacional. Foi inegável a força dos estímulos económicos internacionais para explicar, em diferentes momentos, o impulso integracionista europeu. Tanto o impacto do Plano Marshall e a

¹ Agradeço a assistência prestada por Marcos Mendiburu.

atitude positiva dos Estados Unidos nos anos cinquenta² como a percepção de que apenas a partir de uma plataforma comunitária se poderiam alcançar condições de economia de escala e avanço tecnológico para enfrentar a competição norte-americana e japonesa nos anos oitenta³, são aspectos importantes para explicar a comunhão de interesses entre a burocracia da Comunidade, as grandes empresas e os governos europeus. Ao mesmo tempo, os resultados obtidos no sentido de consolidar um mercado comunitário transformaram a CEE num actor de primeira linha no processo de regionalização que vem conduzindo à formação de blocos geoeconómicos.

Da mesma maneira que a CEE, a formação do Mercosul também foi impulsionada por factores económicos externos. Não obstante, o carácter estrutural destes factores é diferente. Para os países que participam nesta iniciativa, a vinculação com o processo de globalização, marcado pelo mais rápido crescimento de variáveis internacionais do que nacionais e pelo aprofundamento do intercâmbio tecnológico entre nações industrializadas, obriga à adopção de estratégias de crescimento voltadas para fora. Tratando-se essencialmente de uma estratégia defensiva, a opção por um processo de integração subregional buscou ampliar a competitividade internacional das economias dos países membros através de novas possibilidades de comércio e investimentos. Neste sentido, o Mercosul não constitui uma resposta isolada, devendo ser entendido como um impulso subregional vinculado às políticas comerciais latino-americanas. Também não se pode desvincular o Tratado de Assunção do processo tortuoso de negociação de um novo regime multilateral de comércio consagrado com a conclusão da Rodada Uruguai. Outrossim, as negociações se dão sob a influência do modelo de harmonização assimétrica introduzido na região pelo NAFTA que, apesar de não superar os dilemas estruturais de uma relação Norte-Sul, passou a potenciar vinculações entre comércio e investimento que abrem novas oportunidades no processo de globalização. O propósito deste trabalho não será analisar a economia política internacional do Mercosul. É fundamental, entretanto, frisar que esta incide de maneira decisiva na dimensão política do processo.

Após a análise dos factores políticos exógenos e endógenos, serão tecidas algumas considerações finais que procurarão retomar uma perspectiva comparativa face à experiência da CEE.

As condicionantes exógenas

Nesta secção serão analisadas as variáveis políticas nacionais que condicionam o comportamento dos países membros do Mercosul no processo de integração regional. A identificação destas variáveis parte de uma situação macropolítica comum aos quatro Estados membros - a vigência da democracia como sistema de governo. A identificação do regime

² Charles Maier (ed.), *The Cold War in Europe: Era of a Divided Continent*, Markus Wiener Publishing, New York, 1991.

³ Paolo Cecchini, *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, UK, Wildood House, 1988.

político como uma variável explicativa de actuação externa dos países da subregião já mereceu considerável atenção na literatura especializada latino-americana⁴.

Os processos de transição e consolidação democrática tiveram repercussões diversas sobre a política externa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile. Além de proporcionar uma nova imagem externa, a progressiva desmilitarização da agenda política interna destes países nos últimos dez anos permitiu desenvolver novos campos de cooperação intra-regionais, particularmente nas áreas económico-comerciais, de segurança, energia e comunicações. Para todos os países da subregião, o processo de democratização passou a constituir uma variável de decisiva influência sobre as respectivas agendas externas, fosse pela diversificação de actores governamentais e não governamentais nos seus quotidianos políticos, pelas novas condicionalidades transmitidas pelas nações industrializadas, ou pela presença crescente de redes intersocietárias no processo associativo intra-regional. Do ponto de vista analítico tornou-se pertinente, portanto, a evocação do modelo kantiano que vincula a cooperação regional à vigência de regimes políticos democráticos⁵.

A condição democrática dos governos da região constitui um requisito. necessário, que não é porém suficiente para assegurar um processo de integração bem sucedido. Mais e mais são debatidas no âmbito do Mercosul, e particularmente no eixo Argentina-Brasil, as implicações da crescente falta de convergência entre as opções políticas destes países em três níveis interligados. Argumenta-se que, nos campos da política externa, da política económica e nas agendas políticas domésticas, as vocações que prevalecem encontram pontos precários de convergência. Esta constatação vem introduzindo um novo debate político sobre o futuro do processo de integração subregional, no qual se colocam em questão as fronteiras entre a diversidade e a divergência. Naturalmente, este questionamento tende a se agudizar em momentos de politização extrema, quando se busca obstruir o processo em nome de incompatibilidades insuperáveis.

As políticas externas

Em sua etapa prévia (conhecida como PICE-1985/1989) o processo de integração Argentina-Brasil esteve fortemente apoiado no marco de convergência entre a política externa dos dois países. Tanto a política externa argentina como a brasileira procuravam aliar as estratégias autonomistas às novas oportunidades de credibilidade internacional oferecidas pela transição democrática, concebendo-se a associação bilateral como um instrumento político de legitimação face às pressões internacionais. A nível global, esta etapa corresponde ao período final da guerra fria, quando as estratégias autonomistas argentina e brasileira reagiam

⁴ Dieter Nohlen, Mario Fernandez & Alberto Van Klaveren, *Democracia y Política Exterior en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1991.

⁵ Monica Hirst, *Avances y desafíos en la formación del Mercosur*, FLAcso-Programa Argentina, Doe. 130, Julho de 1992; Monica Hirst, «El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración», *Revista de la CEPA L*, 56, Abril de 1992; Philippe Schmitter, «Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional: lecciones del Cono Sur de América Latina», *Estudios Internacionales*, Janeiro-Março, ano XXII, 85.

simultaneamente às pressões político-ideológicas e económico-financeiras exercidas pelos Estados Unidos.

A partir de 1990, este marco de convergência tornou-se cada vez menos relevante para o processo associativo argentino-brasileiro. Como resultado, passaram a conviver no Mercosul duas concepções de inserção internacional revelando opções diferenciadas de política externa. Por um lado, a Argentina se moveu a partir da decisão de consolidar sua aliança com a coligação vencedora do conflito bipolar. Ao mesmo tempo, esta preferência conduziu-a à percepção de que os custos das inevitáveis desigualdades entre Estados a nível regional poderiam ser superados quando subordinados às assimetrias estruturais que determinam a inserção global destes Estados. O Brasil, por outro lado, preferiu manter uma postura de prudente distância frente aos vitoriosos da guerra fria, insistindo na necessidade de fortalecer suas condições para enfrentar o revigorado confronto Norte-Sul. Para tanto, o país actua no sentido de atenuar os custos das inevitáveis assimetrias entre os Estados a nível global, buscando reforçar e diversificar as suas coligações inter-estatais no âmbito regional. Assim se explica a recente iniciativa de formar, paralelamente ao Mercosul, uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). De facto, a política externa brasileira procura evitar uma relação especial com a nação norte-americana dando prioridade à sua projecção regional através de um relacionamento aprofundado com a Argentina.

Já a opção argentina procura compatibilizar a associação com o Brasil com um novo padrão de relacionamento com os Estados Unidos, de maneira a atenuar as simetrias que condicionam as negociações com o seu principal vizinho. A sua principal aspiração é assegurar seu ingresso, individual ou colectivamente, no NAFTA. Configura-se assim uma triangulação de interesses na qual se sobrepõem as relações argentino-brasileiras, argentino/norte-americanas e brasileiro/norte-americanas. Como resultado desta sobreposição, observa-se um crescente esvaziamento do diálogo político argentino-brasileiro, abandonando-se o marco de convergência dos anos oitenta. Em função desta tendência, as relações entre os dois países passaram a concentrar-se em temas essencialmente económico-comerciais, vinculados ao processo de integração subregional.

Uma única, porém importante, excepção ao quadro descrito acima são os avanços realizados no quadro da segurança internacional. A superação do dilema de segurança na América do Sul está directamente relacionada com a proliferação de governos democráticos na região, graças à qual se vem desenvolvendo uma cadeia de iniciativas de cooperação e a construção de medidas de confiança no campo da segurança regional. As negociações argentino-brasileiras neste terreno merecem destaque especial - em particular o acordo nuclear - e a revisão conjunta do Tratado de Tlateloco. Não é claro, entretanto, qual será no futuro o nível de compromisso bilateral para manter uma política de segurança coordenada, particularmente face às pressões dos Estados Unidos contra a proliferação. Para o Brasil, este é um capítulo delicado de seu relacionamento com a nação norte-americana. A expectativa inicial do governo brasileiro era a de que poderia aplicar uma política de vinculação (*linkage policy*) em que a

assinatura do acordo nuclear com a Argentina e a ratificação do Tratado de Tlateloco teriam como contrapartida flexibilizar a posição norte-americana, contrária ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis. Na medida, entretanto, em que a Argentina aprofunde sua política de alinhamento com os Estados Unidos no campo da segurança, através de decisões como a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear, a estratégia brasileira perde sentido.

Torna-se particularmente ilustrativo deste momento não convergente das políticas externas argentina e brasileira a construção diferenciada de novas auto-imagens por parte dos dois países. O convencimento de que dispõem de legitimidade para estar presentes em foros multilaterais, tradicionalmente vedados pela estrutura assimétrica do poder internacional, revela a intenção de ambos de ampliarem sua projecção externa.

A Argentina busca maximizar os benefícios do fim da guerra fria para tecer uma vinculação duradoura com a coligação vencedora. Desde sua participação na guerra do Golfo ao lado das forças ocidentais, a Argentina vem actuando no sentido de fortalecer as iniciativas de segurança colectiva ensejadas pelos Estados Unidos, em colaboração com as Nações Unidas (este empenho está em grande medida relacionado com o novo padrão de relacionamento civil-militar da actual etapa de consolidação democrática argentina). Neste contexto, o país contempla a possibilidade de se tornar uma porta de acesso para novos mecanismos de segurança regional que aprofundassem a subordinação militar-estratégica sul-americana.

O Brasil, por sua vez, vem procurando cumprir seu desejo histórico de ser membro permanente (sem poder de veto) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a partir de sua ampliação, prevista para 1995. Neste caso, se reabriria para toda a América do Sul o debate sobre a funcionalidade das potências regionais e sobre os prós e contras de impulsionar uma plataforma de negociações Norte-Sul. Estas possibilidades não parecem convergentes com a estratégia internacional da Argentina. Por isso mesmo, a posição deste país vem sendo a de que se limite a ampliação do estatuto de membro permanente do Conselho de Segurança aos países industrializados (Alemanha e Japão), o que aprofundaria as assimetrias da estrutura de poder do sistema internacional.

As diferenças observadas entre a política externa argentina e brasileira afectam inevitavelmente os países mais pequenos do Mercosul. Uruguai e Paraguai, apesar de terem suas respectivas agendas de negociações intra-regionais ocupadas maioritariamente com temas económico-comerciais, são «espectadores interessados» das crescentes diferenças políticas entre a Argentina e o Brasil. Portadores de agendas internacionais menos complexas, os dois países percebem a formação do Mercosul como um tema central da sua política externa e preocupam-se com possíveis curto-circuitos no diálogo entre os seus principais parceiros. Ao mesmo tempo, a ausência de uma maior aproximação política entre estes dois países dificulta qualquer tipo de coordenação que pudesse dar maior solidez a esta preocupação.

Vale ainda dizer que a exacerbação das diferenças argentino-brasileiras na área de política externa não favorece a adesão de novos membros ao Mercosul. O maior custo, sem dúvida,

ocorre com o Chile, cuja participação transformaria interna e externamente o perfil do processo, outorgando-lhe um novo impulso económico e político. O Chile é um prudente observador que aguarda um momento mais propício para aproximar-se do Mercosul. Sua preocupação é de que, entre os diversos custos que uma decisão desta natureza possa implicar, esteja a de uma maior exposição às tensões criadas por interesses de política externa tão diversos.

As políticas macroeconómicas

A aproximação argentino-brasileira que conduziu à negociação, primeiramente da Acta de Buenos Aires (Julho de 1990) e depois do Tratado de Assunção (Abril de 1991), foi respaldada pelo novo marco de convergência entre as orientações macroeconómicas de ambos os países. Em 1990, tornou-se funcional para os dois lados criar uma articulação positiva entre suas reformas neo-liberais e o ambicioso calendário integracionista, que previa, num prazo de cinco anos, todo o percurso desde a formação de uma zona de livre comércio à de um mercado comum. Já no decorrer de 1991, entretanto, os caminhos políticos e económicos percorridos por estes dois países, em lugar de somar convergências, conduziram a diferenças significativas. Não se trata aqui de desenvolver uma caracterização profunda das políticas macroeconómicas argentina e brasileira, mas simplesmente chamar a atenção para o inevitável impacto político que as diferenças têm sobre o processo de integração.

No mês seguinte à assinatura do Tratado de Assunção, o governo argentino inicia um novo *momentum* económico a partir do lançamento do plano de convertibilidade, no qual se destacam: o aprofundamento da política de liberalização comercial; a fixação da taxa de câmbio com livre convertibilidade; um extenso programa de privatização das empresas estatais (cobrindo a área produtiva e de serviços); e uma ampla desregulação das actividades económicas. As medidas implementadas surtiram um impacto importante no país, particularmente sobre as suas condições de estabilidade económica, a sua imagem internacional e a reactivação do seu aparato produtivo. Em contrapartida, tornaram-se penosos para diversos sectores fabris os custos da nova política cambial, o que passou a reflectir-se de forma dramática no comércio externo argentino. Muitos segmentos industriais perderam fatias significativas do mercado doméstico, que passou a registrar um aumento vertiginoso da participação de bens importados - em muitos casos provenientes do Brasil. Paradoxalmente, o acesso garantido ao mercado brasileiro via Mercosul se tornou a única saída para aliviar os crescentes deficits que a balança comercial argentina vem registrando desde 1992.

Já a trajectória neo-liberal brasileira, iniciada em 1991, enfrentou tropeços políticos e económicos que desviaram seu curso original. Partindo, de forma semelhante à Argentina, da noção de esgotamento do modelo substitutivo, o Brasil ingressou numa etapa de desorganização económica na qual o único compromisso liberalizante mantido foi o da abertura comercial.

Tendo como pano de fundo uma profunda crise política, que conduziu à destituição do seu

presidente, acompanhada por um desempenho macroeconómico negativo durante o biénio 1991-92, as elites políticas, económicas e burocráticas no Brasil não lograram a construção de um consenso pró-estabilização, ao estilo argentino. Apoiando-se num mega-superavit nas contas de capital e de comércio, a economia brasileira se, por um lado, adiou o ajustamento desenvolvendo um perverso *modus vivendi* com altas taxas inflacionárias, por outro reforçou sua vocação industrial através de um processo semi-espontâneo de modernização tecnológica e diversificação de seu aparato produtivo. Pouco a pouco, ganhou novo impulso no Brasil o debate sobre os custos e benefícios da adopção de uma âncora cambial como mecanismo anti-inflacionário. Prevalece entretanto a ideia de que se deveria optar por um programa de dolarização mais flexível que o argentino. Ao mesmo tempo, a implementação gradual de um novo plano de estabilização desde fins de 1993 enfrenta um conjunto de percalços políticos causados pelo somatório de uma prolongada crise de governabilidade e do conjunto de incertezas imposto pelo calendário eleitoral do país.

Do ponto de vista das relações argentino-brasileiras, as diferenças assinaladas geraram uma situação de crescente tensão. Por um lado, elas deram lugar a um desacordo ideológico em torno das opções de aceitação ou rejeição do receituário recomendado pelo «consenso de Washington», e por outro, começaram a perceber-se os danos sobre o intercâmbio bilateral causados pelas diferenças de políticas macroeconómicas destes países. Como corolário do desacordo ideológico, surgiu na Argentina, a partir de 1992, um debate sobre os custos e benefícios para o país de manter-se no Mercosul ou aderir ao NAFTA.

Não se trata de pormenorizar este processo, mas apenas indicar suas consequências para as negociações intergovernamentais em curso. É indiscutível que o Mercosul se transformou num espaço de colisão entre dois modelos económicos, um neo-liberal e outro neo-industrial, que encontram na Argentina e no Brasil bases de apoio e de críticas veementes. Ao mesmo tempo que esta colisão estimula a compatibilização de práticas livre-cambistas com outras de comércio administrado, gera tensões que, mesmo quando não colocam em risco o futuro do Mercosul, são a sua principal fonte de tensão política.

Também neste caso os países mais pequenos da subregião actuam como meros espectadores. No caso do Uruguai, seus interesses serão favorecidos quanto maior for a vocação industrial do Mercosul. Para este país, torna-se urgente adequar sua combatida estrutura produtiva a uma estratégia de especialização produtiva.

Os cenários políticos internos

Historicamente, a actual aproximação argentino-brasileira é a que se baseia num nível mais baixo de convergência política. A identificação entre os processos populistas de Vargas e Peron nos anos cinquenta, os modelos desenvolvimentistas de Frondizi e Kubitscheck nos anos sessenta, a natureza militar dos governos de Videla e Figueiredo nos anos setenta, e os projectos de transição democrática conduzidos por Alfonsín e Sarney na década de oitenta,

não encontram uma correspondência no período actual. Este facto vem limitando a diplomacia presidencial, um campo crucial de fermentação política dos processos de integração regional. As perspectivas de que esta carência possa ser superada no futuro são incertas dado o marco de indefinições que ainda predominam nos cenários políticos dos dois países.

Existem ainda contrastes entre ambos no que diz respeito ao perfil e à força relativa das instituições e forças políticas. Vale destacar aqui quatro aspectos que, além de cruciais para a caracterização das realidades dos dois países, influem directamente no processo de integração subregional.

O *primeiro* refere-se à relação executivo *versus* legislativo. Enquanto a democracia argentina experimenta uma etapa de notável verticalismo, na qual o legislativo revela margens limitadas de autonomia política, o parlamento brasileiro tornou-se uma força independente e extremamente poderosa. Naturalmente, este contraste é em grande medida determinado pelas diferentes estruturas partidárias de ambos os países. Na Argentina existe uma sólida dinâmica bipartidária, na qual o partido do governo tem assegurada uma ampla base de sustentação no Parlamento. No Brasil, opera uma estrutura multipartidária notavelmente volátil que exige ao executivo (que conta com uma reduzida base parlamentar) a montagem de coligações de apoio, a partir de esforços permanentes de negociação com as diferentes bancadas no Congresso.

O *segundo* refere-se à presença das forças armadas. O actual governo argentino eliminou a presença castrense no sistema político local, sufocando os segmentos antidemocráticos e desmantelando os principais projectos de tecnologia sensível. Como contrapartida, vem sendo activada uma agenda internacional para as forças armadas através da participação activa nos esforços de manutenção de paz promovidos pela ONU. No Brasil, o segmento militar constitui um actor político independente, que exerce um poder de veto informal e é reconhecido como um *locus* de poder relevante nas posições internacionais do país.

O *terceiro* refere-se ao poder de pressão do empresariado. Na Argentina, este segmento não representa um actor político com identidade própria na estrutura de poder e na formulação de políticas económicas. A sua actuação é fragmentada e apenas o sector que opera através de grandes grupos económicos tem assegurado o acesso ao poder. Já no caso brasileiro, o empresariado, apesar de também fragmentado, actua intensamente junto aos poderes executivo e legislativo, que reconhecem o poder de seus interesses e organizações.

O *quarto* refere-se à força política do sindicalismo. O período recente da história argentina tem como marca a desarticulação de suas organizações sindicais e sua descaracterização como força política. No caso brasileiro, ocorre justamente o contrário, observando-se uma crescente projecção política das organizações operárias.

Os contrastes entre os quatro aspectos assinalados conduzem a uma macrodiferença entre as condições actuais dos processos de consolidação democrática na Argentina e no Brasil. Enquanto que no Brasil a democracia funciona sobre a base de práticas constantes de

negociação, enfrentando repetidamente situações de impasse produzidas pelas dificuldades de conciliar interesses, na Argentina existe uma tendência crescente à geração de círculos consensuais capazes de manter à margem os focos de discordância. Também no caso da Argentina a influência de interesses externos - em especial dos Estados Unidos - está mais presente no processo decisório doméstico do que no Brasil. Somam-se ainda tendências ideológicas diversas. Na Argentina, os programas económicos adoptados vêm fortalecendo posições neo-liberais, nas quais as questões sociais e da presença do Estado ocupam um espaço marginal no debate nacional. No Brasil, ganha força um ideário neo-desenvolvimentista no qual se *destacam* a *questão social* e a definição do interesse nacional.

As condicionantes endógenas

O processo de formação do Mercosul vem revelando uma dinâmica política própria, determinada tanto pela evolução das negociações intergovernamentais como pelo envolvimento de um número crescente de actores. Apesar da percepção crescentemente difundida de que as metas originais não poderão ser alcançadas no prazo estabelecido, reconhece-se nos países membros a importância dos avanços realizados e a necessidade de dar continuidade ao processo.

Sem dúvida alguma, este processo se move graças à actuação de dois segmentos principais: as equipas técnicas nacionais, que operam nas respectivas chancelarias, auxiliadas por outras agências governamentais; e os segmentos empresariais, crescentemente interessados em explorar as oportunidades geradas por um mercado subregional. O contexto político democrático, no qual a integração se desenvolve, vem estimulando lentamente o envolvimento das forças sindicais e legislativas dos países membros, que percebem sua participação mais como um desdobramento inevitável do que desejável.

Outrossim, pouco a pouco a diversidade de interesses e actores envolvidos na formação do Mercosul vem se manifestando no âmbito burocrático do processo. Em certa medida, o subgrupo técnico 11, dedicado aos temas trabalhistas, vem cumprindo a função de um pequeno laboratório de negociações Estado(s)-sociedade(s), nas quais se entrecruzam posições nacionais e societárias. Para os segmentos diplomáticos que participam destas negociações - os mercocratas, este tipo de interacção obriga a romper com um tradicional enclausuramento, transformando a gestão de uma área particularmente dinâmica das políticas externas destes países numa oportunidade de conhecimento de outras realidades, próprias e alheias.

Nesta secção se analisará a dimensão política endógena do Mercosul a partir de duas subdimensões; uma que trata do perfil político-institucional, e outra que contempla o comportamento dos actores políticos e sociais envolvidos no processo.

A faceta institucional

O Tratado de Assunção apresenta carências na campo institucional, tratando-se de um acordo sobre princípios gerais e declarações de intenções que pretende apenas assegurar um compromisso político de seus signatários. Seu conteúdo estabelece uma hierarquia de objectivos, dando clara preferência, nesta etapa, à formação de uma zona de livre comércio. O Tratado de Assunção prevê a criação de uma estrutura administrativa transitória que de facto outorga um carácter quadripartite às negociações previamente realizadas entre a Argentina e o Brasil, formalizadas na Acta de Buenos Aires. A instituição do Conselho do Mercado Comum segue a mesma orientação do tratado argentino-brasileiro de 1988, estando aquele acompanhado por um órgão técnico rotulado de Grupo Mercado Comum, que cumpre funções operativas. São os ministérios de Relações Exteriores que coordenam o funcionamento destes órgãos, sendo responsáveis pelas reuniões do Conselho e pelos trabalhos executados pelo GMC e seus onze subgrupos técnicos. Este formato institucional segue uma dinâmica essencialmente intergovernamental, evitando-se durante a etapa formativa do Mercosul a criação de instâncias supranacionais. No que tange à mecânica decisória, opera-se por consenso e não por votações maioritárias, o que reforça o carácter intergovernamental do processo.

Do ponto de vista inter-burocrático, cada governo armou sua própria base nacional centralizada nas chancelarias locais. Em todos os países do Mercosul a coordenação interministerial constitui uma tarefa a ser aprimorada, carecendo-se, em todos os casos, de recursos humanos e materiais para cumprir as agendas estabelecidas pela secretaria do Mercosul. Também é deficiente a articulação entre governos federais e estaduais (provinciais), percebendo-se uma falta de comunicação tanto na condução das negociações intergovernamentais como no desenvolvimento de actividades comuns entre países da subregião.

A iniciativa intergovernamental de maior envergadura para colocar carne no esqueleto do Tratado de Assunção foi o calendário de Las Leñas (Julho de 1992). Este instrumento avançou em duas direcções principais; estabeleceu os procedimentos básicos para a criação de uma tarifa externa comum e incluiu pela primeira vez na agenda Mercosul a questão da institucionalização. Se, com respeito ao primeiro tema, as negociações, apesar de difíceis, prosseguiram de forma bastante ajustada ao calendário, no caso do tema institucional foram mais tímidos os progressos alcançados. Em parte este atraso esteve vinculado à sua subordinação ao projecto de criação de uma união aduaneira. De qualquer forma, assumiu-se o compromisso de definir, durante o ano de 1994, instituições, atribuições e mecanismos de tomada de decisões no Mercosul pós-95. Parte-se do pressuposto que deverão pautar-se por soluções minimalistas, evitando projectos custosos e de peso burocrático excessivo. A iniciativa primordial se concentrará em outorgar uma personalidade jurídica ao Mercosul, de maneira a ampliar a segurança das negociações e dos compromissos assumidos pelos Estados membros.

No que diz respeito ao sistema decisório, estão sendo contempladas três possibilidades:

manter o sistema consensual, no qual cada país representa um voto; estabelecer um sistema de votação qualificada baseada em atributos específicos (população, PIB, território, etc.); adoptar um sistema misto, que optasse pelos sistemas de unanimidade, maioria simples e maioria qualificada de acordo com a natureza da questão. Naturalmente o sistema consensual favorece os países mais pequenos, e o de votação qualificada os Estados de maior porte. Um sistema misto introduziria uma hierarquização nos temas da agenda, cuja principal vantagem seria de tornar o sistema decisório mais ágil. O facto de o Mercosul ainda contar com um número reduzido de participantes dificulta a prática de coligações entre os Estados membros menores, ao estilo da CEE. Este conjunto de determinações obrigará os países do Mercosul a produzirem um novo instrumento legal, que tanto poderá constituir um complemento do Tratado de Assunção como um acordo adicional. De um ponto de vista prático, a primeira solução certamente será menos demorada.

No que diz respeito ao campo jurídico, também predomina uma estratégia orientada pela prudência e o gradualismo. O Protocolo de Brasília cria um mecanismo de solução de controvérsias cuja vigência pretende eliminar temporariamente a necessidade de um tribunal permanente. O sistema de arbitragem, através da convocação de tribunais *ad hoc*, oferece vantagens de custos e reduz as chances de colisão com os ordenamentos jurídicos pré-existentes nos Estados membros. Prevê-se entretanto que, na etapa seguinte, o Mercosul tenha que dispor de um foro constitucional independente, legitimado por um direito comunitário, cujos laudos sejam acatados nos respectivos países membros.

Após sua etapa formativa, o Mercosul deverá aprimorar a estrutura administrativa a partir dos órgãos de que já dispõe. De fato, o GMC e seus subgrupos de trabalho com personalidade jurídica significará um primeiro passo em direcção à supranacionalidade, assegurando-se margem de autonomia ao âmbito administrativo do processo.

Na óptica das suas funções, em Janeiro de 1995 o Mercosul corresponderá a uma zona de livre comércio e a uma união aduaneira parcial. Nos dois casos, já estão previstos prazos adicionais (que deverão merecer uma regulamentação especial) para completar os respectivos processos, de acordo com sensibilidades nacionais e sectoriais. Apesar de o Tratado de Assunção mencionar a criação de um mercado comum, não serão tomadas, na actual etapa, medidas que conduzam à sua constituição. Estas não poderiam deixar de contemplar algum nível de harmonização ou, pelo menos, coordenação de políticas micro e macroeconómicas, o que, com a excepção (diga-se, nada desprezível) da área de comércio exterior, foi adiado para outra fase do processo.

Actores políticos e sociais

A participação de actores políticos e sociais na formação do Mercosul vem se dando de forma lenta e desigual, condicionada pelos processos de transição e consolidação democrática de seus países. À medida que avançam as negociações intergovernamentais, surge, por parte dos

próprios segmentos burocráticos, a necessidade de ampliar a base de sustentação doméstica de suas decisões, de forma a evitar a sedimentação de focos locais de resistência. Não obstante, a relação entre os técnicos e as forças vivas da sociedade é ainda um capítulo a ser aprimorado no futuro, em função de uma agenda substantiva e de interesses de longo prazo. Por outro lado, o facto de a conclusão do período de transição do Mercosul coincidir com o término dos mandatos presidenciais em três dos quatro países poderá estimular algum tipo de politização doméstica em torno do futuro do processo.

O *âmbito parlamentar*. O Tratado de Assunção prevê a criação de uma comissão parlamentar conjunta, sem que, no entanto, lhe seja atribuída uma função específica. Na realidade, esta comissão foi constituída de forma paralela aos órgãos do Mercosul (Setembro de 1991) e encontra ainda dificuldades para desenvolver um campo próprio de actividade. Os vínculos com os órgão técnicos do Mercosul são de natureza informal, não existindo qualquer tipo de função definida para a comissão. Até ao presente, a mobilização parlamentar em torno da agenda integracionista é limitada, devendo-se interpretar a aprovação unânime do Tratado de Assunção pelos congressos dos quatro países como um sinal de um consenso passivo e não de um apoio entusiasmado.

Ao contrário do que se observa no contexto europeu, os partidos políticos dos países do Mercosul não contam com redes inter-partidárias que estimulem práticas interactivas na subregião. Cada país dispõe de uma estrutura partidária própria, não se observando uma correspondência político-ideológica intra-regional. Estas particularidades explicam a dificuldade de criar uma teia de interesses comuns que vá além da defesa da democracia.

Na Argentina, a participação no Mercosul é identificada como um projecto bipartidário que representa o único ponto de continuidade das políticas externas dos dois últimos governos democráticos. Não existe, até ao momento, um empenho especial pelo Mercosul por parte do partido do governo, o que é reforçado pelo relativo desinteresse do actual presidente argentino.

No Brasil, o interesse pelo Mercosul está concentrado nos representantes dos estados do sul do país, em especial aqueles vinculados aos interesses agrícolas. A actual porosidade do poder legislativo brasileiro deverá expandir esta mobilização à medida que se desenvolvam os interesses brasileiros - favorecidos e contrariados - pelo Mercosul. No âmbito parlamentar brasileiro ganha espaço uma percepção negativa do Mercosul, sustentada por segmentos mais nacionalistas, que já vêm manifestando temores de que a vinculação com a Argentina corresponda a uma «manobra» para dobrar o Brasil ao receituário neo-liberal. Vale notar que, até ao presente, o Partido dos Trabalhadores não participa da comissão inter-parlamentar do Mercosul.

No caso uruguaio a mobilização parlamentar frente ao Mercosul foi mais expressiva na etapa inicial, quando o governo buscou assegurar um amplo apoio doméstico à decisão de aderir ao Tratado de Assunção. Já no Paraguai, a classe política é um dos focos de resistência à

participação do país no Mercosul, aliando-se à maioria dos sectores privados que percebem maiores custos do que benefícios neste processo.

O *âmbito empresarial*. Forçada a operar num contexto de crescente liberalização - fruto de políticas unilaterais - a classe empresarial latino-americana em geral, e do Mercosul em particular, vem sendo obrigada a abandonar velhas práticas defensivas tão proficuamente desenvolvidas durante o período de vigência do modelo substitutivo. Ao mesmo tempo, na maioria dos casos, o programa de liberalização comercial corresponde a uma espada de Dâmocles que vem impondo novas regras de convivência inter-empresarial. Novas estratégias são desenvolvidas por grandes, pequenas e médias empresas, procurando aliar métodos que aprimorem a competitividade com o acesso preferencial a novos mercados. As condições para a implementação destas estratégias são bastante desiguais, variando com o porte da empresa, as políticas económicas locais, o segmento produtivo e o poder de pressão junto do Estado.

No que diz respeito ao processo de integração subregional, os empresários argentinos e brasileiros tiveram que adaptar-se à substituição de uma estratégia sectorialista utilizada na etapa do PICE por uma essencialmente comercialista inaugurada com o ACE 14. Os acordos sectoriais, adoptados para os sectores siderúrgicos e petroquímicos, constituem apenas um artifício temporário que revela uma fragmentação de interesses e uma capacidade diferenciada de negociar medidas defensivas. As empresas multinacionais, por seu lado, são as mais activas em vinculações intrafirmas, adoptando em muitos casos estratégias regionais no planeamento de suas actividades.

De uma maneira geral, o empresariado industrial argentino, e mais ainda aquele que opera em pequenas e médias empresas, encontra dificuldades para manter um *standard* competitivo frente a seu par brasileiro, devendo lidar simultaneamente com as assimetrias de tamanho e custos entre os dois países e com o impacto de uma política cambial desfavorável. Esta situação vem estimulando ciclos de politização anti-Mercosul no âmbito empresarial argentino, no qual está embutido um debate doméstico sobre o devir do modelo económico de seu país. O abandono de uma vocação industrialista no contexto de uma associação económica com o Brasil gera reacções alimentadas pela ausência de convergência entre as políticas macroeconómicas. A resposta do governo argentino às pressões dos industriais vem se dando através de medidas proteccionistas ocasionais, algumas das quais ferem frontalmente os compromissos estabelecidos no Tratado de Assunção.

Do lado brasileiro, o interesse pelo Mercosul no âmbito empresarial atravessa uma etapa de expansão e diversificação. O aumento das exportações industriais para os mercados vizinhos, e especialmente para a Argentina, constitui a melhor evidência neste sentido. Tanto a grande indústria paulista como os segmentos de pequenas e médias empresas espalhadas pelos estados do sul vêm beneficiando das novas condições de acesso geradas pelo programa de liberalização comercial. Subsistem, entretanto, preocupações quanto ao futuro do processo integracionista, aos custos de uma união aduaneira e/ou de um mercado comum. A

predisposição de avançar no terreno de políticas comuns que implique a cedência de soberania, com regras de jogo tão diferenciadas, é bastante limitada, preferindo muitos segmentos limitar o Mercosul à formação de uma área de livre comércio. No Brasil, os sectores que mais activamente resistem à formação de uma união aduaneira têm sido os de bens de capital e de informática. No entanto, a projecção política destes sectores não é proporcional à sua respectiva importância no conjunto das actividades industriais do país.

No caso do Uruguai e do Paraguai, o facto de a proporção do comércio com a Argentina e o Brasil os obrigar a participar do Mercosul não reduz o nível de inquietação dos segmentos empresariais. Para os produtores uruguaios, na medida em que a especialização sectorial vem se tornando a estratégia mais apropriada, o Mercosul deve necessariamente chegar à formação de um mercado comum. Enquanto isso não for possível, o país procurará continuar dispondo dos acordos preferenciais prévios (o CAUCE e o PEC), que asseguram o acesso dos seus produtos aos mercados vizinhos. Já no Paraguai o sector empresarial vem demonstrando um limitado interesse pelo Mercosul, percebendo maiores vantagens na manutenção de sua economia informal.

O *âmbito sindical*. Os riscos de que o processo de integração reduza postos de trabalho, gere práticas de *dumping* social e realmente o desemprego causado por situações recessivas são as principais preocupações das lideranças sindicais nos países do Mercosul. Apesar de a mobilização obedecer, em cada caso, a estímulos diferentes, de acordo com o tipo de actuação das organizações sindicais nos cenários políticos nacionais, começa a emergir uma agenda de interesses laborais comuns. O primeiro passo nesta direcção é a homogeneização dos compromissos internacionais trabalhistas dos quatro países, em especial a adesão aos convénios da OIT. Em segundo lugar, se debate a elaboração de uma Carta Social para o Mercosul. No âmbito do subgrupo 11, que se dedica a temas trabalhistas, as representações sindicais do Mercosul analisam juntamente com funcionários de governos e representantes empresariais temas como a permanência, residência e trabalho, reconhecimento de títulos e aptidões profissionais, condições de segurança no trabalho e harmonização das legislações trabalhistas. Estas questões também têm estimulado um maior activismo da Coordenação das Centrais Sindicais do Cone Sul (que também inclui o Chile).

Para as lideranças sindicais argentinas, o Mercosul constitui mais uma fonte de preocupação do que de mobilização. Teme-se que as dificuldades de competir com o produto brasileiro legitimem, a nível doméstico, o aprofundamento da flexibilização laboral, como também que a livre circulação de mão-de-obra abra as comportas para uma avalanche migratória que aumente ainda mais as taxas de desemprego na Argentina. O facto de o sindicalismo neste país atravessar um período de fragmentação e desmobilização limita a sua capacidade de pressão sobre o processo integracionista, conduzindo a uma actuação de baixo perfil, até mesmo por parte de instituições poderosas como a CGT.

Já no caso brasileiro observa-se uma crescente mobilização do meio sindical frente à formação

do Mercosul, tanto pelas consequências potenciais sobre o mercado de trabalho como pela percepção de que este processo poderá se transformar num instrumento de projecção subregional de novos modelos de organização sindical. Ao mesmo tempo, se espera que esta projecção possa servir para conter soluções do estilo chileno de excessiva liberalização do mercado de trabalho. Outra fonte de preocupação diz respeito ao tipo de política adoptado pelas empresas multinacionais que, ao operarem com estratégias produtivas regionalizadas, ignoram especificidades nacionais e sectoriais nas negociações salariais. É neste contexto que o Mercosul é percebido como uma oportunidade para ampliar a agenda política das organizações sindicais, gerando a necessidade de melhor conhecimento dos processos produtivos e da utilização das novas tecnologias vinculados à formação de um mercado regional.

A questão da opinião pública. Apesar de terem passado mais de três anos desde a assinatura do Tratado de Assunção, ainda é difícil identificar quais as tendências da opinião pública dos países do Mercosul face ao processo de integração subregional. De uma maneira geral, os meios de comunicação não têm contribuído para a construção de uma agenda positiva, explorando maioritariamente os aspectos conflituais do processo. Maior dedicação a esta temática é observada apenas na imprensa especializada, principalmente a que se dedica a questões económicas. Por outro lado, o facto de os actuais chefes de governo destes países revelarem tão baixo interesse por desenvolver uma diplomacia presidencial que ampare o processo empobrece significativamente a propaganda política necessária para a sua projecção no âmbito das respectivas sociedades civis. Também a escassa mobilização do meio parlamentar vem desestimulando o envolvimento dos partidos políticos, que incluem quase burocraticamente o Mercosul nas agendas programáticas.

Naturalmente, o quadro descrito coloca em dúvida a argumentação na qual são destacados custos políticos de um «não-Mercosul», principalmente a nível doméstico. *Hoy por hoy*, o impacto de uma reversão do processo se daria fundamentalmente no plano externo. A credibilidade e a confiança nos países membros seria certamente questionada na comunidade internacional, o que, em última instância, poderia acabar por mobilizar as opiniões públicas locais. Trata-se de facto de um fenómeno «interméstico», no qual pesam mais os determinantes externos do que as motivações domésticas. Tornou-se comum a percepção de que o Mercosul corresponde a um projecto inexorável que acompanha tendências globais, das quais não se pode escapar.

A percepção de que o Mercosul constitui um processo inexorável pela sua funcionalidade internacional vem gerando dois tipos de reacção, na Argentina e no Brasil. Uma, primeira, poderia considerar-se *idealista*, que aponta para a maximização das condições de convivência com uma realidade pautada por novas interações económicas, sociais e culturais. Aqui se inscrevem as iniciativas privadas e governamentais, individuais e institucionais em âmbitos empresariais, sindicais e educacionais, que entendem o processo de integração como uma

arena de interesses competitivos que demandam conhecimento, capacitação e cooperação. Estes segmentos correspondem actualmente aos *mercosulistas*. Outro tipo de reacção, que poderia considerar-se *realista*, só admite a inexorabilidade do Mercosul quando entendida como um instrumento de poder. Na Argentina, esta reacção vem sustentando o debate NAFTA *versus* Mercosul, no qual se questionam as vantagens da associação com o Brasil principalmente pelo risco de se perder a oportunidade de uma negociação económico-comercial com os Estados Unidos. No Brasil também são questionadas as vantagens do Mercosul, mas por razões opostas às da Argentina. Aqui, os realistas temem que o Mercosul afaste recursos de poder do Brasil na medida em que uma associação com a Argentina tornaria o país mais vulnerável aos interesses norte-americanos. Apesar de partirem de sinalizações ideológicas opostas, estes dois tipos de realistas correspondem aos segmentos *anti-mercosulistas* na Argentina e no Brasil. Ambos tendem a perceber o Mercosul como um jogo de soma zero. O debate entre mercosulistas e anti-mercosulistas, no entanto, raramente extravasa o âmbito das elites políticas e económicas, constituindo um tema distante e difuso na formação da opinião pública nos países da subregião.

Ao mesmo tempo que o sentido do protagonismo das sociedades civis no processo de integração é limitado, torna-se cada vez mais forte a noção do *espelhismo* nas percepções sobre as situações internas que enfrentam. Este, sim, constitui um aspecto enormemente explorado pelos meios de comunicação na Argentina e no Brasil, na condução dos respectivos debates nacionais. A observação do *outro* para reforçar ou desqualificar opções próprias tornou-se um lugar comum em ambos os países, com importante impacto sobre a opinião pública dos dois lados. Os principais temas neste caso têm sido a estabilidade económica e a governabilidade política. Apesar das diferenças apontadas anteriormente quanto aos processos de consolidação democrática nos dois países, prevalece na opinião pública a preocupação de que o presente de um possa ser o futuro do outro. No Brasil teme-se um processo de estabilização que introduza maiores sacrifícios para a actividade económica interna, enquanto na Argentina cresce o temor de que os problemas sociais possam tornar-se semelhantes aos do seu principal vizinho.

De facto, na cultura política argentino-brasileira, a noção de espelhismo (negativo ou positivo) se tornou mais forte do que a de antagonismo. Os movimentos de aproximação ou distanciamento são motivados por convergências e divergências que dizem respeito à identidade e a opções políticas e não por uma agenda de disputas, como ocorria no passado. À medida que o processo do Mercosul prospere, este espelhismo constituirá um ingrediente cultural de imenso valor para aprofundar uma vinculação interdependente entre os dois países.

Considerações finais

Os aspectos políticos que aqui são brevemente analisados podem conduzir a um «mercopessimismo» que questione as chances de êxito do processo de integração subregional. No entanto, deve-se ter claro que mesmo experiências bem sucedidas de

formação de um espaço económico integrado estiveram sujeitas a etapas de expansão e retracção. A evolução da CEE em diferentes momentos confirma este *zig-zag*, em função da teia contraditória de interesses nacionais e societários que dificultaram - nos prazos previstos - a plena materialização do Tratado de Roma, do Acto Único Europeu e do Tratado de Maastricht. No caso do Mercosul, além do legado de uma história de intentos frustrados (representados pelos insucessos da ALALC/ALADI), soma-se como adversidade a economia política internacional em que se desenvolve, conferindo particular sensibilidade à construção de um modelo de associação Sul-Sul.

A conjuntura política do Mercosul se tornou um factor que, apesar de não obstruir o processo, cria um conjunto de adversidades. A retracção da vontade política, causada pela menor convergência dos três tipos de políticas analisadas na primeira secção deste documento, tem limitado o desenvolvimento de uma diplomacia presidencial que dê maior impulso ao processo integracionista. Este tipo de limitação tem maior importância por se tratar de democracias presidencialistas, nas quais as simpatias e os humores dos respectivos mandatários correspondem a uma variável interveniente em qualquer tipo de iniciativa governamental. A inexistência de redes inter-partidárias, também assinalada anteriormente, impede que esta carência seja preenchida por uma diplomacia inter-partidária. Finalmente, este marco de diversidade afecta a chamada agenda da opinião pública, directa ou indirectamente relacionada com a formação do Mercosul. Até ao presente este processo não dispõe de uma imprensa favorável, o que gera situações mais vulneráveis quando se iniciam ciclos de politização, em especial aqueles causados por contrariedades de sectores económicos domésticos.

Do ponto de vista comparativo, tornou-se mais frequente encontrar aspectos do Mercosul semelhantes com o Benelux do que com a CEE. A ideia de que se trabalha com o horizonte de uma união aduaneira parece mais factível e menos ambiciosa, permitindo reintroduzir o método gradualista abandonado em 1990. A experiência do Benelux permite também constatar que a diversidade não é necessariamente um impedimento num processo de integração regional. As diferenças entre as soluções políticas e macroeconómicas adoptadas pela Holanda e pela Bélgica em fim dos anos quarenta não inibiram a negociação de uma tarifa externa comum ou a sua participação posterior no processo comunitário europeu.

O que se deseja reforçar, portanto, é que as realidades contrastantes que se observam nos principais parceiros do Mercosul não constituem um obstáculo para a sua materialização, sempre e quando forem evitados processos radicalizados de politização. Para tanto, a diversidade deve ser tratada como um elemento de integração e não de fragmentação que impeça a criação de um espaço comum de interacção, a ser consolidado com uma base institucional pequena mas sólida. Uma base institucional, neste caso, não deverá significar um espaço supranacional ampliado, seguindo o modelo comunitário europeu. Aqui, a diversidade constitui um impedimento político para avançar na construção de uma estrutura autónoma que disponha de autoridade própria. O modelo intergovernamental deverá assim ser mantido e o

futuro de curto e médio prazo do Mercosul dependerá da capacidade de negociação de diferenças mais do que da identificação de interesses comuns.

À medida que alastre a sombra do futuro do processo integracionista, comprovando a dinâmica do Mercosul, decrescerão as inseguranças geradas pela consciência das diversidades que, nos tempos actuais, ainda alimentam a interpretação de que a cessão de soberania corresponde a um jogo de soma zero.

Deve também ser mencionado que a incidência do marco de diversidades argentino-brasileiras sobre o Mercosul deverá reduzir-se tanto mais quanto maior for o número de participantes. O risco, entretanto, é que se gere uma situação de impasse na qual, ao mesmo tempo que os efeitos negativos da diversidade possam ser contidos com a presença dos novos Estados membros, esta presença dependa *a priori* de uma maior convergência argentino-brasileira. Este constitui o principal impasse político para a entrada do Chile no Mercosul. Além das resistências de determinados segmentos económicos internos e do temor de uma associação com economias de estabilidade duvidosa, o Chile poderia ver-se involuntariamente envolvido em tensões políticas que não lhe dizem directamente respeito.

Por uma questão de prudência política, a condução do processo deverá, no médio prazo, manter uma dinâmica intergovernamental. Isto não impede que sejam introduzidos nichos operativos que correspondam a experiências-piloto de supranacionalidade (transportes, alfândegas intra-regionais, instrumentos de apoio sectoriais, controlos específicos de produtos industriais e agrícolas). Vale destacar ainda que a entrada do Chile poderá ter um papel extremamente positivo em prol de uma institucionalização crescentemente supranacional do Mercosul. A presença deste país neutralizaria em parte as assimetrias de peso e medida dos participantes actuais, tornando menos custosa a introdução de um sistema de votação por maioria qualificada e ampliando a possibilidade de coligações entre os Estados membros.

Não obstante, frente às circunstâncias actuais do processo, parece mais adequado consolidar uma área de livre comércio e implementar mesmo que em um universo de 80 por cento dos produtos - uma tarifa externa comum, para depois assegurar o funcionamento de uma estrutura executiva com maior autonomia. No caso do Mercosul, a tarefa conduzirá à instituição e não vice-versa. Apesar de seus percalços, este processo corresponde a uma oportunidade histórica que, para ser preservada, deverá ser manejada com máxima cautela num reino repleto de tentações de curto prazo.

Bibliografía

CECCHINI, Paolo, *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, UK, Wildood House, 1988.

FARIAS ESTRELLA, José Angelo, *O Mercosul: Princípios, Finalidades e Alcance do Tratado de Assunção*, Brasília, MRE/SGIE/NAT, 1993.

HIRST, Monica, *Avances y desafíos en la formación dei Mercosur*, FLASCO-Programa Argentina, Doc. 130, Julho de 1992.

HIRST, Monica, «El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración», *Revista de la CEPAL*, 56, Abril de 1992.

MAIER, Charles (ed.), *The Cold War in Europe: Era of a Divided Continent*, Markus Wiener Publishing, New York, 1991.

NOHLEN, Dieter, FERNANDEZ, Mario & VAN KLAVEREN, Alberto, *Democracia y Política Exterior en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1991.

SCHMITTER, Philippe, «Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional: lecciones del Cono Sur de América Latina» in *Estudios Internacionales*, Janeiro-Março, ano XXII, 85.