

# APRESENTAÇÃO

---

*Civitas - Revista de Ciências Sociais* foi concebida como um apoio à pesquisa em Ciências Sociais, constituindo-se em espaço para a divulgação e discussão dos seus resultados. Nela serão publicados artigos inéditos em português e espanhol. Textos recebidos em outra língua serão traduzidos; quando considerados de especial interesse para as Ciências Sociais no País, republicações são igualmente possíveis.

Porque nasce acompanhada da ambição de atender às exigências de um periódico de elevado padrão, foram convidados reconhecidos membros da comunidade acadêmica brasileira e internacional para formar seu conselho editorial. A ele cabem as decisões sobre a publicação dos artigos submetidos à revista.

Mesmo estando vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pucrs, *Civitas* não é institucional, mas *da e para* a comunidade acadêmica. Ela está aberta para receber a colaboração dos pesquisadores que dela quiserem valer-se para participar das discussões correntes em Ciências Sociais, e aguarda com interesse sua contribuição. Via de regra os números terão uma temática, que virá acrescida de outros artigos e comentários, resenhas e informes sobre pesquisas em andamento. Nas instruções para os autores, no final deste volume, estão sucintamente colocadas as expectativas formais da redação ao receber manuscritos.

Com seu nome, *Civitas* aponta para um norte escolhido como orientação preferencial, mas não exclusiva, das temáticas que pretende abordar: as questões relacionadas com os direitos da cidadania e os espaços sociais, políticos e econômicos em que são vivenciados.

Embora o Mercosul tenha sido alvo, nos últimos anos, de muitas críticas quanto a seu desempenho ou quanto à correção dos procedimentos estabelecidos para seu funcionamento, é indiscutível que muito se avançou na construção desse

novo espaço econômico, seja em termos de fluxos materiais, seja em termos de organização social ou atuação política; razões pelas quais se justifica a manutenção desse tema em pauta.

A sustentação, desde meados dos anos 80, da estratégia integracionista como uma das prioridades de política externa dos países envolvidos, deve-se a acontecimentos de natureza tanto econômica quanto política que subverteram as relações regionais.

Houve, na época, a confluência de fatores que deram sentido de urgência à necessidade de abrir as economias regionais ao mundo. A globalização da economia passava a pressionar decisivamente a favor do estreitamento das conexões com o mercado mundial e os governos latino-americanos, no bojo de uma crise sem precedentes, foram tomados pelo sentimento de isolamento internacional. A explosão do endividamento externo em vários países latino-americanos, os desdobramentos da guerra anglo-argentina pelas ilhas Malvinas, a dimensão regional adquirida pelos acontecimentos políticos na Nicarágua ao mesmo tempo em que se constituíram em fatores de crise da ordem regional, contribuíram para o surgimento de alternativas inovadoras e duradouras, no âmbito das quais encontra-se a aproximação entre Argentina e Brasil, precursora do Mercosul. Desde então, em resposta à permanente renovação das exigências daquele contexto e em contrapartida às pressões pela abertura unilateral da economia, os governos dos países partes têm renovado, sistematicamente, a opção pela via pragmática do regionalismo aberto.

No entanto, a reorientação das políticas externas naquela década não se devem exclusivamente a aspectos negativos. À tragédia econômico-financeira regional juntou-se uma seqüência de transições para a democracia. E, com o retorno da democracia, os novos chegados ao poder depararam-se com a necessidade de gerir criativamente as crises. Desse modo, o ambiente externo hostil e a magnitude dos desafios regionais, encontrados pelos dirigentes que sucederam o autoritarismo armado, favoreceram a busca de soluções alternativas e conjuntas. Os presidentes da Argentina e do Brasil responderam a tais pressões iniciando um processo gradual de aproximação e de definição de estratégias de integração econômica e comercial. Para tanto, a necessária reversão do quadro de mútuas animosidades regionais dependeu de consideráveis esforços políticos, justificados pela premência de buscar alternativas a um modelo de desenvolvimento já exaurido e de fazer face aos desafios externos.

Desde então, o Mercosul tem sido implementado por equipes técnicas de alto nível que atuam estreitamente vinculadas aos respectivos governos e, como é

próprio de negociações intergovernamentais, os desdobramentos dessa atuação decorrem de tratativas levadas a termo simultaneamente nos planos inter e intragovernamental. Tais procedimentos imprimem alto teor político à tomada de decisões, o que é reforçado, no caso do Mercosul, pela marcante e decisiva atuação presidencial. A intergovernabilidade tem o mérito de evitar a excessiva burocratização do processo e o conseqüente distanciamento entre as expectativas locais e/ou nacionais e a condução da integração no plano mais geral. Em contrapartida, a opção por essa engenharia política tem sido criticada, entre outros aspectos, por tornar o processo de integração mais lento e complexo, além de vulnerável às oscilações políticas, sobretudo face ao já mencionado protagonismo presidencial no Mercosul.

Nesse aspecto vale lembrar que, seja por históricos traços regionais, seja pela incipiente redemocratização nos anos 80, a iniciativa presidencial foi decisiva em momentos relevantes do processo de integração. A primeira fase, na segunda metade da década, contou com a fundamental iniciativa dos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney que conduziram Argentina e Brasil, recém saídos de um regime autoritário, a firmar, em novembro de 1985, a Ata de Iguazu em prol da paz e da integração regional; ato que criou as condições políticas para os desdobramentos subseqüentes. Da mesma forma, para a instituição da tarifa externa comum, no final de 1994, foi decisiva a determinação presidencial que, frente a inúmeras pressões em contrário, finalizaram aquele objetivo firmando uma imagem internacional de sucesso na implementação das metas. Desde então, apesar dos percalços, os dirigentes do Mercosul têm procurado, e aparentemente conseguido, conduzir o processo de modo a mantê-lo acima e apesar das dificuldades.

Contudo, o que muito preocupa no plano interno das sociedades é a participação social relativamente baixa. Se, por um lado, isso é compreensível em função de características políticas regionais, por outro, é fator de inquietação, uma vez que seria desejável que sociedades democráticas possuíssem canais mais apropriados para fazerem-se ouvir, sobretudo em questões tão relevantes como as de política externa neste final de milênio. A desigual e tardia presença dos segmentos organizados da sociedade nos assuntos atinentes à integração imprimiu ao Mercosul um perfil centralizado de tomada de decisões, que os manteve, durante anos, indiferentes e à distância. Em termos gerais, é compreensível que em países com tradição presidencialista, caracterizados pela freqüência de regimes autoritários, a política externa, normalmente afeta à área de segurança, constitua-se em objeto quando não de sigilo, pelo menos de decisões não compartilhadas, vinculadas diretamente ao chefe de Estado.

No entanto, com o aprofundamento da integração e a consolidação da democracia, nos anos 90, altera-se a dinâmica dos negócios privados e surgem, além de numerosos interesses transfronteiriços, alguns canais de organização e participação bastante significativos. Portanto, não surpreende que, desde então, tenha aumentado o interesse e a mobilização em torno do tema.

Para a compreensão do caso em referência, acrescente-se ao que foi dito o sentido de urgência das decisões tomadas nos anos 80. O cenário internacional que se delineava quando das iniciativas de aproximação era de constituição de blocos comerciais fechados, aos quais dificilmente os países periféricos teriam acesso. Na época, a projetada “fortaleza Europa” suscitava a adesão americana ao regionalismo e o conjunto de acontecimentos semeava a idéia de isolamento e de premência na busca de alternativas viáveis; desafio que, por razões ligeiramente diversas, se mantém atual. Esse quadro, por si só, justificava a adoção, sem mais delongas, de medidas ousadas em termos de política externa que buscassem a implementação de uma estratégia de ação conjunta em foros externos, com o objetivo de aumentar o poder de barganha regional em negociações multilaterais.

Nesse sentido, os quatro países procuraram conciliar suas diferenças e atuar coesos em torno de objetivos comuns. No plano político, o desempenho do Mercosul durante a crise do Paraguai, em 1999, e o estabelecimento da cláusula democrática foram bastante ilustrativos dos ganhos que podem advir dessa orientação. No plano comercial, contudo, não se pode dizer o mesmo. A estratégia de negociar coletivamente novos acordos comerciais, uma vez vencidos os acordos bilaterais de cada membro com terceiros países, tão importante para consolidar o Mercosul como bloco e para obter maiores vantagens nas negociações internacionais, erodiu face às recorrentes crises desencadeadas no final da década de 1990. Em 1998, inseguro quanto à situação cambial brasileira, o governo argentino renovou seu acordo comercial bilateral com o México no bojo de uma série de outras medidas hostis ao bloco. No ano subsequente, o Brasil fez o mesmo, renovando seu acordo com o México e dando seqüência, independentemente da Argentina, às negociações comerciais com a Comunidade Andina. Esses e muitos outros acontecimentos têm fragilizado o bloco no aspecto em que ele mais deveria apresentar coesão, sobretudo face à magnitude dos desafios das negociações comerciais hemisféricas dos próximos anos.

No entanto, de modo geral, o bloco tem emergido das crises preservando seus eixos normativos básicos de orientação econômica e comercial liberal, orientação política de respeito à democracia representativa e forma institucional intergovernamental. Preserva-se, assim, a diretriz de não perder o controle sobre as

decisões nacionais, de ampliar ao máximo o espaço econômico com o mínimo comprometimento necessário da autonomia dos estados. Se essa orientação comporta, por um lado, o risco permanente de provocar conseqüências indesejáveis para o bloco em termos dos frágeis laços institucionais, em contrapartida assegura a cada sócio maior independência na condução das políticas governamentais, além de poupá-los dos desgastes decorrentes do excessivo peso de um executivo comunitário. Se isso é decepcionante do ponto de vista da almejada unidade sul-americana, está, pelo menos, realistamente coerente com a tradição política regional.

As contribuições reunidas neste número de *Civitas* tratam de aspectos relacionados às reflexões acima e aprofundam muitos outros, igualmente relevantes. Os textos foram encaminhados para publicação durante os desdobramentos da crise cambial brasileira de 1999; desse modo refletem as preocupações do período. Os artigos traduzem diferentes leituras e expectativas em relação ao futuro do Mercosul, que se mantêm atuais. Sua publicação infelizmente foi retardada por precaução administrativa da Universidade em iniciar novos projetos naquele momento.

Para começar, uma rica recuperação histórica da estrutura e metas da integração do Mercosul, desde sua origem até o momento da crise cambial brasileira de 1999, é realizada por Franklin Trein, em que o autor não deixa de enunciar suas preocupações quanto aos possíveis efeitos desastrosos sobre o Mercosul que poderiam decorrer da crise cambial brasileira. De fato, acontecimentos recentes só fazem aumentar as incertezas quanto ao futuro do bloco, inclusive tendo-se em vista a possível mudança de enfoque da política externa brasileira, até então amplamente voltada para a construção de uma plataforma regional de negociações. São abordadas também as dificuldades que, segundo o autor, decorrem do caráter intergovernamental do bloco, e evocada a conseqüente necessidade de sua maior institucionalização em alguns níveis de decisão - desafio que tende a ser cada vez mais inalcançável.

Sem referir-se explicitamente à institucionalização, Joachim Becker trata da questão da democracia em contextos ampliados ao analisar o caso europeu. Segundo o autor, a constituição da União Européia favorece a maior correspondência entre a territorialidade política da regulação e o espaço econômico, mas evidencia o peso nocivo do executivo, em que a iniciativa política repousa nas mãos de comissários, não sujeitos aos controles democráticos. Nesses termos, para o autor, o desenvolvimento da União Européia condiciona as políticas nacionais e fragiliza os parlamentos, o que, se não condena o processo, pelo menos, chama atenção para uma de suas fragilidades.

A dimensão política dos processos de integração é também tema da contribuição de Maria Izabel Mallmann. Ela recupera o potencial político dos anos 80 na análise do surgimento e progressão do Mercosul. Segundo a autora, naquela década, considerada economicamente perdida, confluíram importantes fatores de ordem política que favoreceram a aproximação entre os países sul-americanos.

O artigo de Paulo Roberto de Almeida chama atenção para o fato de que se impõe a necessidade de se conceber conceitual e teoricamente a integração do Mercosul pelo que lhe é típico, a partir da experiência regional localmente acumulada, e de se abstrair o exemplo europeu, normalmente evocado pelo seu grau de desenvolvimento institucional. Segundo o autor, a lógica do Mercosul difere da européia, entre outros fatores, por implicar em menor custo político, social e econômico, envolvendo um reduzido número de tecnocratas na gestão do processo. Para ele, os problemas enfrentados pelo Mercosul decorrem mais das adversidades internas vividas por cada país do que da forma de sua condução, e o sucesso do bloco provém exatamente de seu caráter pragmático e pouco institucionalizado. As soluções encontradas para as crises atuais mostrarão a adequação ou não desta opção.

Alan Barbiero e Yves Chaloult tratam do desempenho sindical no âmbito do Mercosul, buscam analisar os desafios enfrentados pelas centrais sindicais no processo de construção do bloco e compreender como essas organizações constroem alianças e estratégias no espaço econômico ampliado. Os autores buscam perceber a potencialidade da articulação das centrais sindicais e a capacidade das mesmas de influenciar o processo de integração.

Jorge Grandi analisa as relações externas do Mercosul, no âmbito do que o autor chama de novo triângulo, envolvendo o Tlcan ou Nafta, a União Européia e o Mercosul. O autor recupera os antecedentes históricos da constituição atual dos blocos na América, bem como de suas mútuas relações e tece considerações sobre os possíveis desdobramentos das mesmas.

Os textos de Reginaldo Teixeira Pérez e Flávio Eduardo Silveira examinam temas candentes da teoria política: os conceitos de racionalidade e representação na constituição da ordem política e a hipocrisia na política, respectivamente.

Maria Izabel Mallmann