

O Processo de Integração Regional e Seus Atores

Juventino de Castro Aguado

RESUMO

O fenômeno da Globalização e as investidas neoliberais contra a presença do Estado nacional não chegaram, ainda, a retirar dele a responsabilidade de ele ter que tomar a iniciativa e a ação de levar adiante o processo de Integração regional. Esta ação estatal se legitima e se reforça na mesma proporção em que nela estão envolvidos os atores sociais e econômicos, tanto da comunidade nacional quanto da comunidade dos Estados que pretendem a Integração. O Estado continua dotado de uma “autonomia” decisória cujo desempenho requer uma redefinição do seu papel.

Palavras Chave: Estado nacional, Integração regional, Papel do Estado, Iniciativa estatal.

Juventino de Castro Aguado

Docente do Curso de Direito e do Mestrado em Direito da Unaerp

ABSTRACT

The phenomenon of the globalisation and neoliberal onslaughts against the role of the national State had not still arrived to remove of the responsibility to have taken the initiative and the action to take ahead the process of regional Integration. This state action legitimises and strengthens in same ratio whose are involved the social and economics factors, as much of the national community as much of the States community that intend the Integration. The State continues endowed with a decisory autonomy whose performance requires a redefinition of its paper.

Keywords: National State, Regional integration, paper of the State, State initiative.

RESUMEN

El fenómeno de la Globalización y las investidas neoliberales contra la presencia del Estado-nación no consiguieron, todavía, eximirle de la responsabilidad de tener que tomar la iniciativa de la acción para llevar adelante el proceso de la Integración regional. Esta acción estatal se legitima y se refuerza en la misma proporción que en ella están involucrados los actores sociales y económicos, no sólo de la comunidad nacional, sino también de la comunidad de los Estados que pretenden construir la Integración. El Estado-nación continua dotado de una “autonomía” de decisión cuyo desempeño requiere una redefinición de su papel.

Palabras-Clave: Estado-nación, Integración regional, Papel del Estado, Iniciativa estatal.

INTRODUÇÃO

Quatro grandes forças combinam-se entre si para usurpar do Estado seu poder

econômico, político e jurídico que um dia ele teve e exerceu sem contestação, são elas o poder financeiro, (o capital) as empresas transnacionais (as corporações), os consumidores (a sociedade civil) e o poder da informação (as comunicações). Neste contexto, importam mais as pessoas (embora não individualizadas) do que as fronteiras e interessa bem mais a Integração na economia global do que os problemas que os Estados possam vir a ter como consequência desta Integração à nova ordem e estrutura global.

Neste novo momento sem fronteiras, onde as fronteiras foram derrubadas, são muitos os críticos e observadores que, como por exemplo Francis Fukuyama, se referem a este momento como “o fim da história”¹, e já falam na governança global, no Estado global ou na sociedade civil global; mas a governança global significa fabricar consensos com um dedo no gatilho e outro no controle remoto. “O caos é irradiado desde o centro, que impõe suas leis, e não da periferia, que expressa, passiva ou reativamente, aquele caos”². O jogo da verdade, porém, é um só: o da inserção internacional e o da competitividade.

Fica no ar uma pergunta de difícil resposta ainda: se o Estado-nação está sendo desconsiderado, se está acabando ou definhando, a quem devemos reportar-nos nós que estamos sendo deixados órfãos? Nosso primeiro impulso não poderá ser outro que o de referir-nos àqueles que nossas categorias mentais ainda registram como sendo o nosso único porto de chegada na solução de nossos problemas quotidianos e na satisfação de nossas necessidades.

Este Estado hoje neoliberal, antes acenando como um Estado social (contraditoriamente, mais nos países ricos que nos países pobres ou menos ricos), já não nos oferece muito, oferece-nos muito pouco, quase nada e o futuro se nos apresenta pouco promissor e a cada dia menos seguro.

“Los Estados-nación se han convertido en unidades operativas artificiales, inviables incluso, en una economía mundial”^{3*}

Esses conjuntos políticos já não tem sentido como unidades isoladas e significativas em um mapa atualizado da atividade econômica, e também política e jurídica.

Neste competitivo mundo atual, e também futuro, não é somente o Estado que está perdido, também nós, cada um de nós é colocado no dilema de não saber para onde caminhar e quais referências nós, ainda, devemos conservar.

Instituições internacionais, agências multilaterais que estão construindo um Direito Internacional cada vez mais racional e legitimado, acenam para os recursos que, em parte, já temos e dos quais poderemos usufruir cada vez mais porque já estamos sendo declarados cidadãos do mundo⁴. Mas nestas instituições internacionais, nestas agências multilaterais e neste Direito Internacional (neste com maior ênfase do que naquelas), há povos e interesses importantes que não estão representados, como os curdos, os zulués, os palestinos e outros muitos; importantes grupamentos de Estados (blocos econômicos) também não estão diretamente representados, como a UE, o NAFTA, ou a APEC, e, pior do que tudo isto, os Estados nacionais estão diluindo-se cada vez mais neste mundo um tanto abstrato que não consegue situar e fazer valer a, até “agora”, realidade concreta e objetiva dos Estados e das Nações⁵.

Neste trabalho daremos a entender que, apesar de toda tendência da diminuição dos poderes do Estado, ele continua a oferecer a contribuição mais importante e, freqüentemente, indispensável na perspectiva da solução de problemas dos mais diferentes tipos.

Quando esta contribuição recai sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado no processo de Integração regional, a sua indispensabilidade se torna mais clara.

Partimos do suposto de que a Integração no ou nos contextos latino-americanos é necessária se se levar em conta toda uma série de problemas a serem enfrentados e superados. Os desafios da Globalização (fenômeno natural, embora manipulado) como um todo, e as investidas do Neoliberalismo (processo provocado intencionalmente pela

¹ Poderíamos entender este “fim da história” também como o “fim da geografia” onde os interesses mais fortes se sobrepõem a quaisquer outros interesses ou direitos menores e particulares sem grandes preocupações com sua localização no espaço, mesmo porque o espaço e o tempo deixaram de ser categorias apreciáveis.

² SADER, Emir. Apresentação, in Ramonet, Ignacio. “Geopolítica do Caos” Petrópolis: Ed. Vozes, 1998, p. II.

³ OHMAE, Kenichi, “El fin del Estado Nación –El ascenso de las economías regionales”. Santiago de Chile: Ed. Andres Bello, 1997, p. 20.

⁴ A cidadania planetária é um tema muito novo que, embora tenha ares de utopia, ele pode estar sendo construído de fato. A título de orientação, cf. NUSSBAUM, Martha C. “Los límites del patriotismo –identidad, pertenencia y ‘ciudadanía mundial’”. Barcelona: Paidós, 1996.

⁵ A Globalização, como nova ordem social, econômica, política, cultural etc. acaba significando menos democracia (em certos aspectos...) e maior dominação, nesta relação assimétrica, onde as relações significam e se traduzem no poder dos que podem. Embora existam outras perspectivas deste quadro (cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Os primeiros anos do século XXI” São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 163 ss.), verdadeiramente lógicas, o império dos mais fortes, esta nova forma de dominação capitalista, não cultiva a

ideologia capitalista) acabam trazendo consigo uma série de situações cujo enfrentamento diz respeito principalmente à figura do Estado, e especialmente dos Estados das nações mais fragilizadas.

O conjunto de países latino-americanos está situado numa forte fragilidade econômico-financeira, política e, especialmente, social.

As economias da América Latina são organizadas desde fora, tendo como ponto de referência principal o comércio e seus interesses; a exportação-importação é feita dentro das empresas transnacionais e neste quadro o poder do Estado vai sendo relegado a um segundo plano, mesmo porque, o seu poder de intervenção neste quadro, que o afeta, está muito reduzido.

A reação a tudo isso é colocar em andamento, em velocidade competitiva, a solução integracionista que até os países mais desenvolvidos tem buscado, a União Européia é um exemplo. A iniciativa e ação nesta direção de processo integracionista cabe ao Estado, embora não com exclusividade, mas muito mais que a outro ator qualquer.

O processo de institucionalização dos blocos econômicos exige a presença e a iniciativa política insubstituível do poder político e jurídico do Estado; comprometimento de outros atores, econômicos e sociais, só se fará efetivo e necessário se existir como pressuposto o papel a ser desempenhado por cada um dos Estados envolvidos no processo.

O elemento Integração só se dá a partir do Estado; na opção de uma atitude protecionista ou liberalizante, cabe ao Estado estabelecer os rumos a serem seguidos na pretensão da Integração regional.

I- O HISTÓRICO LATINOAMERICANO

Diante das diferentes crises, econômica, política, social e jurídica, em que se encontram hoje as nações e os Estados latino-americanos, as ciências sociais não se podem furtar à tarefa de apresentar propostas, sugerir metas e definir papéis. A figura do Estado tem sido a grande estrela nesta problemática.

No confronto estabelecido ao longo da segunda metade do século XX na questão Welfare State versus Neoliberalismo,⁶ o Estado, nos países mais desenvolvidos, foi colocado como o centro de discussão. Também no contexto latino-americano, onde o Estado de bem-estar social nunca foi experimentado (nós nunca tivemos um Estado social), a figura do Estado nunca deixou de ser o protagonista principal.

No aspecto das relações comerciais externas o dilema da segunda pós-guerra era, para os Estados, protecionismo ou livre-cambismo; as relações comerciais internacionais entram numa fase de “tendências nacionalistas” com a conseqüente preocupação de alguns países industrializados, Estados Unidos à cabeça, interessados em instaurar um comércio “livre” no mundo.

“La ænica via para restablecer el ‘equilibrio’ económico internacional consistió en la apertura comercial y el impulso a las inversiones extranjeras”⁷

A livre concorrência não eliminava e não elimina o papel do Estado, sua ação intervencionista era vista como responsável pela desintegração da economia mundial, por isso esta ação intervencionista somente deveria ocorrer em circunstâncias excepcionais, mas nunca como princípio de política econômica. A criação do FMI e do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, (posteriormente denominado Banco Mundial), na conferência de Bretton Woods em 1944, já tinha esta diretiva e isto se reforça e se explica no consenso de Washington.

No contexto latino-americano se generalizou a preocupação considerando a incipiente indústria da região estar sendo colocada no livre jogo das leis econômicas; a competição com as empresas européias e norte-americanas poderia vir a ocasionar o desaparecimento de empresas nacionais, com o conseqüente desemprego e a deterioração das condições de vida da população. O esforço de integrar mercados a partir da década de 50- 60, refletia a percepção de que os mercados nacionais não eram suficientes para

democracia social e econômica, embora disfarce com a “democracia política”.

⁶ Após o estabelecimento do Welfare State, pós-segunda guerra mundial, este Estado protetor vai despertar o inimigo que se recusa a pagar a conta para remediar a questão social; a partir de 1944 (HAYEK, Frederico “O caminho da servidão”), a ideologia neoliberal não vai dar tréguas a essa “forma” de Estado, e, no final, aquela acabou vencendo. A título de exemplo, cf. AZEVEDO, Plauto Faraco de. “Direito, Justiça Social e Neoliberalismo”. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000 e SCARLATO, Francisco Capuono et alii (orgs). “Globalização e espaço latino-americano”. São Paulo: Husitec-Anpur, 1993.

⁷ BANKO, Catalina. “Redefinición del papel del Estado en América Latina”. Cuadernos PROLAM/USP, n. 03/2002. p.12.

induzir industrialização.

O rechaço do modelo neo-liberal e a exigência de um papel mais efetivo por parte do Estado, levaram o conjunto dos países latino-americanos, já na década de 50, a seguir as orientações da CEPAL no sentido da defesa da industrialização na América Latina pela estratégia da substituição de importações, “industrialização substitutiva de importações”⁸, como tem sido identificado este momento econômico na América Latina. Este processo de industrialização substitutiva de importações se apoiava num alto grau de intervencionismo estatal. Este impulso de industrialização, momento importante, requereu, assim, redefinir o papel do Estado no sentido de este assumir a função de promotor do desenvolvimento econômico. Leve-se em conta, porém, que “el proceso industrializador latino-americano quedó rapidamente controlado por las grandes corporaciones multinacionales”⁹ A isto se acrescenta o fato de que as transformações da dinâmica econômica mundial continuaram a enfraquecer a já frágil economia da região que vivia sufocada num progressivo endividamento no contexto de uma crescente internacionalização da economia, onde o banco Mundial e o FMI “fueran desplazados como centros de financiamiento por la banca privada internacional, imponiendo condiciones más onerosas en los préstamos con plazos breves y elevados intereses”¹⁰.

Dois elementos motivaram esta situação de alto endividamento, a deterioração nos termos das trocas comerciais e as barreiras protecionistas levantadas pelos centros industriais dos países mais desenvolvidos, o que implicava na diminuição da demanda de matérias primas, item fundamental da exportação latino-americana.

Neste contexto todo, o papel do Estado era encontrar os caminhos para um desenvolvimento autônomo (embora periférico, consideradas as condições estruturais próprias da região), mas é necessário destacar que os Estados latino-americanos haviam se convertido em mecanismo ineficiente, com excessos burocráticos, tendentes a malgastar as receitas e ao desmando da corrupção, esta como um dos maiores estigmas da administração pública com nefastas consequências no desenvolvimento social.

Quando estes Estados retomaram a reconstrução da democracia política, ao longo da década de 80, e se sentiram econômica e financeiramente fragilizados (anos 80, década perdida), carregando uma imensa dívida externa e um profundo déficit fiscal, o avanço dos princípios neoliberais foi assumindo uma conotação de alívio; a retração do Estado no seu papel social deu a ele uma tarefa diminuída. O próprio crescimento neoliberal era colocado na condição da não intervenção do Estado. No entanto, o planejamento estatal e a atuação do setor público, que era a tônica nos países da região a partir dos anos 60, não está dispensado hoje nos processos de Integração, apesar da tão decantada “decadência” do Estado-nação.

Redefinir o papel do Estado dando-lhe o dever de uma ação objetiva e positiva na direção de seu envolvimento com políticas sociais adequadas às necessidades fundamentais da população, era o mais lógico e racional a ser esperado¹¹.

II - O ESTADO E AS SOCIEDADES CIVÍS LATINO-AMERICANAS

Iniciada a década de 90, a luta pela Integração era o tema mais esperado; a história latino-americana, tal qual tem sido caracterizada pela CEPAL ao longo da segunda metade do século XX, demonstra uma dependência negativa em relação ao primeiro mundo. Com a avalanche da Globalização e as agressões Neoliberais, a iniciativa da Integração retorna e a sensação da sua necessidade se torna mais profunda, ao menos como sentimento.

Rodeado, porém, de muitos outros problemas internos, políticos, econômicos e sociais, este tema nunca tem recebido a devida atenção por parte dos Estados da região. Fortalecer e “limpar” a figura do Estado, o setor público, dando-lhe e impondo-lhe o dever da responsabilidade de construir a sociedade latino-americana com uma visão não

⁸ BRAGA, Márcio Bobik. “Integração Econômica Regional na América Latina: Uma interpretação das contribuições da CEPAL”. Cadernos PROLAM/USP, n°. 1/ 2002, p. 4 ss.

⁹ BANKO, Catalina. Idem. p. 16

¹⁰ BANKO, Catalina. Idem. p. 20.

¹¹ LAURELL, Asa Cristina. (org). “Estado e políticas sociais no Neoliberalismo”. São Paulo: Cortez, 1995.

isolacionista, mas regional, comunitária, sem renunciar ao espírito internacionalista, tão necessário hoje quanto o comunitarista, é a tarefa do momento, uma proposta que vem de longe mas que não chega a se firmar.

Esta é uma ação conjunta do Estado, dos Estados, com os novos atores da sociedade civil como condição fundamental para pôr em prática os projetos concretos que levem à solução dos problemas a serem enfrentados pela via dos compromissos comunitários. A sociedade civil tem reclamado um maior espaço na condução dos projetos de Integração¹². Na história recente, e nem tão recente, os Estados dos países da região sempre se creditaram a responsabilidade exclusiva sem que, de outro lado, tenham correspondido devidamente a ela. Não se trata, porém, de eliminar, substituir ou renunciar ao papel do Estado, mas de redefini-lo para abrir espaço para outros atores que têm que entrar em ação.

Há um novo papel a ser desenvolvido pelo Estado que deve envolver as respectivas sociedades nacionais numa Integração também necessária entre elas; sem vontade política do Estado tudo isto custará a chegar.

A duras custas “o setor privado já conseguiu eliminar, em parte, as barreiras econômicas, culturais e geográficas para fazer negócios e consolidar um bloco único na região”¹³, mas a disposição geopolítica¹⁴ de união latino-americana está estacionada na esfera diplomática, na assinatura de protocolos e na retórica inflamada dos dirigentes de plantão.

A situação social, porém, do conjunto dos países latino americanos, incluídos os países do Mercosul, tem se agravado nos últimos anos como vemos nestes dados a seguir.

Em estudo divulgado em agosto, dia 7, de 2003 pela CEPAL, este organismo da ONU afirma que estes seis últimos anos foram perdidos para a América Latina. A expansão das economias da região não atingiu percentuais suficientes para acompanhar o crescimento populacional, sendo que o PIB per capita da região mostrou queda de 1,45% entre 1997 e 2002. Embora tenham sido as crises internacionais (1997 na Rússia, 1998 na Rússia, 1999 no Brasil, 2002 na Argentina etc.), um dos elementos fundamentais da desaceleração da economia e da queda no fluxo de investimento, não há dúvida que a fragilidade provocada pela, ainda, instabilidade econômica e política de muitos dos países da região, é elemento significativo e de responsabilidade primeira de cada um dos Estados nacionais, e deste papel o Estado não pode se eximir. “Nossos países precisam urgentemente sair da confusão retórica...”¹⁵.

No mesmo tom, a reunião anual do Conselho de Diretores do Banco Interamericano de Desenvolvimento no mês de março de 2004, em Lima, Peru, concluía que “mesmo em condições promissoras, a América Latina está ficando mais pobre.. e o problema da dívida da América Latina está piorando”¹⁶.

Tendo como projeto inicial e ponto de referência fundamental a proposta do Mercosul, poder-se-á projetar a idéia de uma Integração de toda comunidade sul-americana de nações; o Mercosul poderia transformar-se numa realidade, dependente principalmente do desempenho do papel de cada um dos Estados. Dadas as condições latentes nesta região, “a unidade da América do Sul pode interferir no formato da nova ordem mundial”¹⁷, e na solução de muitos dos problemas internos à região.

Mas a mais importante experiência integracionista da América Latina, o Mercosul, que, indubitavelmente, oferece vantagens e progressos para os países integrantes, vive permanentemente ameaçada devido, especialmente, à inoperância dos Estados-Partes, no desempenho do seu papel.

Nesta mesma direção o Mercosul, tendo como ponto de referência suas propostas para construir um mercado comum, não foi muito além do discurso e da retórica sem fatos concretos e objetivos, situação esta que podemos identificar como voluntarista, sem correspondência entre discursos e disposições normativas. É evidente que estamos nos referenciando a um quadro da responsabilidade dos Estados da região; a falta de

¹² Em contraste com o envolvimento da sociedade européia na construção da UE, aqui nós nunca fomos chamados para opinar sobre as etapas e os problemas da Integração, nem nas experiências anteriores e nem no Mercosul como experiência atual.

¹³ CARDOZO, Joelio Sérgio. “As oportunidades da AL - União da América Latina está parada na diplomacia”. A Gazeta Mercantil, 25-06-04.

¹⁴ A Integração física da América do Sul ainda espera solução a ser iniciada pelos Estados e a ser coadjuvada pelos setores empresariais privados; a “muralha” caracterizada pela Cordilheira dos Andes, dividindo o subcontinente em dois, deve ser transposta urgentemente como condição para um acercamento maior que nos leve à Integração. POMERANZ, Lenina et alii (organizadores). “Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo”. São Paulo: Edusp. (FAPESP, 2001), especialmente a quarta parte: Desenvolvimento econômico e a crise na América Latina, p. 269-309.

¹⁵ Cf. KRAUZE, Henrique. O Estado de São Paulo, p. D-16, de 30/11/2003

¹⁶ cf. MILLMAN, Joel. “América Latina, mais pobre em tempos bons”. In: O Estado de São Paulo, 12/04/2004.

¹⁷ HERRMANN NETO, João. “Mercosul”. Folha de São Paulo, Tendências / Debates, 17/11/2003.

instituições bem definidas para a comunidade mercosulina é um vazio a ser preenchido a partir da iniciativa e da ação estatal.

III - A INTEGRAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO

A estruturação de um sistema integrativo envolve atores sociais diversos que se comprometem sob o impacto de um contexto globalizado onde a ação dos governos e dos outros atores econômicos, sociais etc., está em busca da concretização da Integração regional. Todos os processos de regionalização são uma forma de resposta à Globalização da economia, e também da política, da cultura etc, mas sempre levando em conta que se trata de uma resposta condicionada, limitada e, até, sitiada pela força dos desafios da Globalização, no que se refere aos efeitos e à eficácia da ação de todos os atores envolvidos neste processo.

O Mercosul, como processo, é uma resposta à Globalização, não à Globalização em si, mas aos desafios que ela coloca.¹⁸

Na busca de competitividade global, o processo de regionalização é hoje a saída mais lógica, mais efetiva e, por isso mesmo, a mais procurada, embora nem sempre a melhor efetivada. Estes acordos e/ou blocos econômicos estão representando hoje uma reorganização das relações na economia internacional.

O papel do Estado não se resume e nem se completa na própria iniciativa e ação, ele deve ser suficientemente capaz de demonstrar a capacidade de atrair para o “seu” projeto os outros atores, coadjuvantes naturais na concretização do processo de Integração. Caso contrário, essa iniciativa não atinge os objetivos finais, como está se constatando na experiência do Mercosul.

Embora estejamos defendendo a tese de que o Estado é o primeiro e o mais importante propulsor da Integração regional, ele não pode e não deve ser o único ator deste processo.

Penso que, ao contrário do que tem ocorrido na UE, no nosso contexto do Mercosul, na idéia do Amercosul e nas possibilidades e conveniências, ou não, da ALCA, o Estado não tem mostrado suficiente força para levantar preocupações e interesses, isto não só quanto à população em geral, mas nem sequer em relação aos agentes econômicos e sociais que deveriam estar naturalmente envolvidos. E isto, de outro lado, estaria reforçando e legitimando o próprio papel do Estado.

Talvez este quadro esteja revelando-nos a falta de uma vontade política mais decidida e melhor definida por parte do Estado.

A série de contradições que podem ser identificadas nos documentos fundadores do Mercosul ¹⁹(TA, POP etc), propostas largas e instrumentos estreitos..., são, de início, da responsabilidade quase que exclusiva do(s) Estado(s) nacional (nacionais) envolvidos neste processo de Integração. Papel do Estado, ninguém melhor do que ele pode implementar as necessárias políticas sociais, inclusive de caráter comunitário (no contexto do Mercosul), “a omissão de políticas sociais no Tratado de Assunção, não é casual. Isto diminui o estímulo à participação dos povos e desmerece o projeto de integração, permanecendo, assim, estritamente ligado ao aspecto comercial”.²⁰

Caberia aqui polemizar a questão de se os limites impostos a uma maior Integração estariam justificados suficientemente, apoiados na realidade assimétrica que encontramos nos diversos países da região mercosulina. Os “princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio” apresentados na exposição de motivos do Tratado de Assunção poderiam estar justificando os limites da ação dos Estados que eles próprios se auto-impõem, talvez em razão das assimetrias dos diversos países da região.

Analisando o caráter intergovernamental do Mercosul, Jose Augusto Guilhon Albuquerque escreve: “...e não creio que se justifique a expectativa desse mercado perder esse caráter intergovernamental para se tornar uma organização internacional ou um organismo supranacional, dada a composição específica e as grandes disparidades

¹⁸ Em contextos e por fatores internos diferentes, as diversas experiências integracionistas têm ocorrido e ocorrem sempre nos contornos do processo de expansão do capitalismo globalizado e neoliberal.

¹⁹ Há uma clara disposição em que os “Estados-Partes decidem constituir um mercado comum...” (artigo 1 do Tratado de Assunção), mas há também uma longa série de limitações para sua concretização.

²⁰ SCHAPOSNIK, Eduardo C. opus cit. P.242.

nacionais que ele envolve”²¹.

É aí que aparecem as primeiras limitações, somente superáveis pela ação do Estado, e neste quadro há um evidente conformismo quanto à estrutura puramente intergovernamental do Mercosul.

Nessa estrutura, os Estados continuam com o pleno monopólio do processo decisório... talvez eles não queiram perdê-lo.

A ausência de uma estrutura supranacional apoiada em órgãos conseqüentes, tem sido vista por todos os analistas como o maior obstáculo à ação efetiva dos Estados e, de outro lado, a exclusividade estatal da iniciativa e da ação sem maiores preocupações de envolver, comprometer e tornar parceiros e cômlices todos os outros possíveis atores, é um dado negativo que trabalha contra o aprofundamento do processo de Integração²².

Mas é possível aos atores extragovernamentais criar impactos e “forçar” ações estatais através da opinião pública. Quem tem prestígio pode exercer influência.

“A ausência de uma integração nacional, devida às grandes disparidades regionais e às desigualdades sociais, continua emperrando o caminho de uma integração regional, sob o signo de reformas e de consolidação da democracia” (Ratner, Henrique, p. 278).

“A integração em nível regional, requer um projeto que contemple prioritariamente a integração das regiões atrasadas em território nacional” (cf. idem p. 276).

“É questionável um avanço sério na direção da integração regional sem antes realizar progressos satisfatórios na integração das diversas regiões dentro do território nacional” (cf. idem p. 270).

Mesmo reconhecendo-se a importância de muitos dos atores sociais, Jose Augusto Guilhon Albuquerque nos diz que, “os únicos atores... são os Estados nacionais...” isto apesar de que, “no capitalismo globalizado, os territórios são irrelevantes, sendo substituídos por redes de investimentos de produção, de distribuição e de consumo”²³.

No âmago de toda esta problemática está a carência de uma definição clara sobre o verdadeiro papel do Estado, a falta de projetos nacionais de desenvolvimento e a indefinição quanto à posição que os outros parceiros estatais pretendem ocupar internacionalmente²⁴.

A falta de balizamento formal, tanto quanto as deficiências de estrutura e postura político-jurídicas decadentes é grave e preocupante, porquanto continua a fazer falta um modelo ou parâmetro para orientar a construção adequada de tal projeto²⁵.

Nos embates com o mercado global, somente o Estado pode desempenhar certas tarefas de abertura ou protecionismo, de regulação e de controle. A complexa estrutura institucional da União Européia só foi e só está sendo possível com a ação decidida e positiva de todos os Estados da comunidade²⁶, e isto mesmo contando com uma série de materiais divergências entre eles.

A questão da intergovernabilidade ou da supranacionalidade, decisão política de iniciativa dos Estados, acaba se transformando em fator essencial no processo de Integração; tanto o Tratado de Assunção, quanto o Protocolo de Ouro Preto reafirmam este propósito de não ceder prerrogativas (leia-se soberania) exclusivas²⁷, o que, teoricamente, tornaria os respectivos Estados particularmente responsáveis por um processo que se intitula e se pretende comunitário, mas que acaba ficando no meio do caminho por conta da vontade política de cada um deles....

Então o avanço e/ou o aprofundamento do Mercosul (Alca, se interessar etc) como a experiência mais significativa do momento, está na dependência direta da iniciativa e da ação dos Estados de cada um dos países. Sabemos que hoje a derrota de um país e o enfraquecimento do Estado não precisa mais de tropas, basta um comando de computador para que capitais se desloquem e façam sucumbir um país.

Nesta leitura, se o mercado não garante segurança, condições de bem-estar e nem prosperidade sustentável, mas tem um poder de presença muito forte, é necessário um debate sobre a noção da responsabilidade pública do Estado. Na esfera latino-americana

²¹ “Limites conjunturais e teóricos à constituição de atores sociais em um contexto de Globalização e Integração regional”, in: VIGEVANI, Tullo e LORENZETTI, Jorge. (coords). “Globalização e Integração Regional: Atitudes Sindicais e Impactos Sociais”, São Paulo: LTr, 1998, p. 315.

²² A ausência de um Tribunal de Justiça no Mercosul dificulta maiores avanços; é preciso um controle supranacional e uma interpretação uniforme do espaço integrado. Cf. LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. “Cooperación Jurídica Internacional em los Procesos de Integración Los Protocolos de Cooperación Jurídica em el Mercosul” in: LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. “Mercosur- Unión Europea”. Asunción: Intercontinental Ed. , 2001, p. 87 – 116. Cf. também CARLUCCI, Aída Kemelmajer de. “Las medidas Cautelares en el Derecho Comunitario” in: idem, p. 143 – 177.

²³ “Limites conjunturais e teóricos à constituição de atores sociais em um contexto de Globalização e Integração regional”, in: VIGEVANI, Tullo e LORENZETTI, Jorge. (coords). “Globalização e Integração Regional: Atitudes Sindicais e Impactos Sociais”, São Paulo: LTr, 1998, p. 319.

²⁴ D’ANGELIS, Wagner Rocha. — “Mercosul - da Intergovernabilidade à Supranacionalidade?”. Curitiba: Juruá Ed. 2001, p. 73

²⁵ CASELLA, Paulo Borba. “Mercosul: exigências e perspectivas”. São Paulo: Ltr. 1996, p. 57-58.

²⁶ Para uma adequada compreensão dos emaranhados deste processo integrativo na União Européia, consultar KAKU, William Smith. “O atual confronto político-institucional da União Européia”. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2003 e também PFETSCH, Frank R. “A União Européia - História, Instituições, Processos”. Brasília: Ed. UNB, 2001.

²⁷ ...de outro lado, no campo da defesa da concorrência, o protocolo de Fortaleza (17.12.1996), busca um novo modelo de atuação do Estado.

fala-se da redefinição do Estado, mas a segurança internacional em diversos setores faz com que se fale mais numa espécie de redescoberta do Estado. Tudo isto porque enquanto não se estruturar algo melhor, a saída é apelar e responsabilizar o velho poder político nacional, um tanto erodido, mas ainda utilizável. No processo de Integração a figura do Estado é crucial; não se pode ser contra um Estado regulador competente, se não, quem nos salvará do mercado? O próprio mercado neoliberal pede a proteção do Estado²⁸ no sentido de melhor liberdade de ação e nos momentos críticos a retomada da normalidade é reservada ao Estado; “as recessões.. somente admitem remédios estatais”²⁹.

Nas nações latino-americanas o Estado tem uma tradição de muito envolvimento com os diferentes setores da atividade econômica. Hoje a economia se sobrepõe sem maior contestação, a todos os outros setores, e os processos integracionistas têm como “motor de arranque” o mercado e aí, o Estado não pode ser descartado, tanto para proteção, quanto para a abertura, com vista para uma concorrência competitiva aqui entram em ação as soluções integrativas.

Eduardo Schaposnik faz referências ao “milagre da economia liberal” como resultado de uma série de “medidas do setor público”³⁰, a mesma referência é feita quanto ao “milagre japonês” e ao desenvolvimento da Suécia tendo como retaguarda a teoria de Schumpeter sobre a atuação decisiva do Estado³¹. No tema que nos ocupa, Estado e Integração, a exigência de padrões de racionalidade, organização e eficiência que hoje domina o mundo capitalista, requer um maior conteúdo pragmático e programático na direção de concretizar os processos de Integração regional.

Há setores de maior dependência externa (comércio exterior, sistema bancário, seguros etc) onde o Estado latino-americano tem que fazer valer sua função administrativa e de planejamento. O Estado pode assegurar, neste contexto, condições operativas e competitivas auxiliando o setor nacional; estamos diante de economias frágeis e sociedades insuficientemente organizadas que, ainda, devem ser “aparelhadas” pelo Estado quando o assunto é competição internacional.

Nas relações Estado – empresas trans-nacionais, somente aquele é que pode definir os interesses sociais e econômicos do país³², demarcando espaços para a movimentação das ETs.

Talvez mais importantes que estes aspectos econômico-comerciais, em razão do tema que nos envolve, é o aspecto jurídico no processo de Integração, o maior ou menor comprometimento é tarefa estatal; no aspecto da harmonização e uniformização jurídica não há outra vontade imediata a não ser a do Estado.

A Integração requer o Estado nos seus diferentes poderes, a vontade política do executivo, a decisão legislativa e a análise da viabilidade jurídica das diretivas. O poder político e jurídico do Estado decide a direção que a Integração deve tomar....

Na verdade, apesar de a Globalização, enquanto fenômeno real..., ter tornado os Estados nacionais mais interdependentes, eles não se tornaram menores nem seus governos menos estratégicos³³.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Ao analisar o papel do Estado no processo de integração tem-se a impressão de que a proposta de remoção de obstáculos, políticos e jurídicos ao envolvimento do processo de Integração foram abandonados ou colocados em baixo do tapete à espera de acontecimentos e circunstâncias que poderão nunca aparecer, o discurso estatal fica ao sabor de um futuro imprevisível.

O equilíbrio interno da economia e o resgate da dívida social é um ponto fundamental para que cada um dos Estados tenha moral suficiente para iniciativas de Integração envolvendo políticas econômicas e sociais comuns. Não se trata somente de superar as limitações dos setores já existentes, mas de promover a igualdade de renda e a correção dos desequilíbrios entre regiões de cada país e mesmo entre regiões do continente.

²⁸ Numa aparente contradição, as teorias neoliberais, que têm como proposta a diminuição do poder do Estado, só impuseram-se com governos fortes (não necessariamente arbitrários), pois os sacrifícios impostos ao povo foram e são muitos.

²⁹ SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. “As Teorias da Integração e o Mercosul - Estratégias”. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997, p. 114.

³⁰ Idem p. 120-121.

³¹ Lembraríamos que o rápido desenvolvimento dos chamados “tigres asiáticos” só se realizou com um forte comprometimento do Estado, especialmente na área da educação.

³² SCHAPOSNIK, Eduardo C. Idem, p. 119.

³³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Entre o Globalismo e o velho Nacionalismo. In: Rattner, Henrique. “Brasil no limiar do século XXI”. São Paulo: Ed. USP, 2000. p. 45.

A Ninguém melhor do que o Estado para ele próprio implementar ou dar espaços para que a sociedade, com os seus diferentes atores, possa ter essa iniciativa.

O Estado continua dotado de relativa autonomia decisória, ele é o fiador último dos direitos e dos interesses do capital em conflito freqüente com os interesses coletivos, e, ao mesmo tempo, lhe corresponde a legitimação política da organização social.

Seria errôneo acusar os governos de falta de vontade política para acelerar e intensificar o processo de Integração. Vivemos em sociedades profundamente divididas, em que predominam grupos de interesse particularistas, corporativistas, setoriais ou regionais os quais na ausência de partidos políticos de expressão nacional defendem com sucesso seus objetivos e interesses junto aos governos, que carecem de autoridade e credibilidade política para encaminhar soluções para os grandes problemas nacionais³⁴.

Uma confirmação disto é o que está ocorrendo nestes meses (junho – agosto de 2004) com as exigências argentinas no comércio com o Brasil.

Redefinir a figura do Estado diante destes novos contextos, talvez vai além de uma simples reconstituição, é possível que seja necessário reconstruir o Estado noutra estrutura, noutros moldes, o que vai além de, simplesmente outras tarefas.

Compartilhar poderes com as forças sociais e econômicas é algo mais do que envolver e abrir espaço para estes novos atores. O Estado não é mais suficiente, nem interna nem externamente, mas ele tem o dever da ação iniciante e das políticas aglutinadoras do conjunto da sociedade nacional e, hoje, também regional de nações.

Se os estados da região passarem a desempenhar um papel de ações mais integrativas, vislumbramos o Mercosul como um projeto em construção de uma América Latina integrada não somente por laços comerciais e financeiros, mas também culturais e políticos, o que levaria à conquista de uma posição de independência e soberania em suas decisões frente aos outros blocos regionais e organismos internacionais³⁵.

A Integração se torna de maior ou menor relevância na mesma medida do conhecimento, da consciência e do comprometimento do conjunto da sociedade. Mas é necessário fortalecer a posição e o papel do Estado para que ele encontre os caminhos para integrar-se em um Estado multinacional maior.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon, “Limites conjunturais e teóricos à constituição de atores sociais em um contexto de Globalização e Integração regional”, in: VIGEVANI, Tullo e LORENZETTI, Jorge. (coords). **“Globalização e Integração Regional: Atitudes Sindicais e Impactos Sociais”**, São Paulo: LTr, 1998, p. 319.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os Primeiros anos do Século XXI**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. **Direito, Justiça social e Neoliberalismo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- BANKO, Catalina. “Redefinición del Estado en América Latina”. **Cadernos PROLAM/USP**, n. 03/2002, p. 1 – 26.
- BORON, Atilio. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul: exigências e perspectivas**. São Paulo: Ltr. 1996.
- CASTRO, Jorge. “A Política Econômica nos Processos de Integração – Globalização – Integração e uma Nova Concepção de Soberania”. In BENECKE, Dieter W. *et alii* (orgs). **Brasil na Arquitetura Comercial Global**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 173-182.
- D’ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul - da Intergovernabilidade à Supranacionalidade?**. Curitiba: Ed. Juruá, 2001.
- KAKU, William. **O Atual Confronto Político – Institucional da União Européia**. Ijuí-

³⁴ RATTNER, Henrique. Quem salvará o Mercosul?”, in: idem. “Brasil no limiar do século XXI”. São Paulo: Ed. USP, 2000. p. 276.

³⁵ Idem ibidem. p. 278-279

RS: Ed. Unijuí, 2003.

LABRANO, Roberto Ruiz Díaz.

Cooperación Jurídica Internacional em los Procesos de Integración. Los Protocolos de Cooperación Jurídica em el Mercosul. In: LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. **Mercosur – Unión Europea**. Assunción: Intercontinental Ed., 2001. P. 87-116.

LAURELL, Asa Cristina. (org).

Estado e políticas sociais no Neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995.

MORAES, Reginaldo. **Celso Furtado – O Subdesenvolvimento e as Idéias da CEPAL**. São Paulo: Ed. çtica, 1995.

OHMAE, Kenichi. **El Fin del Estado Nación – El Ascenso de las Economías Regionales**. Santiago de Chile: Ed. Andres Bello, 1997.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO- OIT. **Por una Globalización Justa**. (documento) febrero 2004.

PJETSCH, Frank R. **A União Européia, História, Instituições e Processos**. Brasília: Ed. UNB, 2001.

RAMONET, Ignacio. **Geopolítica do Caos**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

RATTNER, Henrique. “Quem salvará o Mercosul?” In: Rattner, Henrique (org.) *Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: Ed. Universal de São Paulo, 2000.

RIBEIRO, Patricia Henriques. **As relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SCHAPOSNIK, Eduardo C.

As Teorias da Integraçãoe o Mercosul – Estratégias. Florianópolis: Ed. UFSC, 1997.