

## GLOBALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E O ESTADO\*

Karina Pasquariello Mariano

Nos anos 1980, e especialmente após o fim da Guerra Fria, o sistema internacional baseado na lógica da bipolaridade desintegrou-se dando lugar a uma nova ordem mundial. Essa mudança trouxe em seu início uma série de incertezas quanto ao modo como esse sistema reencontraria seu equilíbrio e quais seriam as novas regras que regulamentariam a relação entre os Estados. Alguns aspectos ficaram claros desde o início: com o fim da bipolaridade, as organizações internacionais ganharam maior importância, assim como as iniciativas de cooperação entre os países (entre elas os processos de integração regional); os Estados Unidos tornaram-se o principal ator do sistema internacional – embora no final dos anos 1980 ainda não fosse possível avaliar a extensão de seu papel hegemônico – e as relações entre os Estados seriam influenciadas pelo fenômeno da globalização.

---

\* Este artigo baseia-se na minha pesquisa de pós-doutorado *Nova Visão das Teorias de integração Regional*. Um modelo para a América Latina, financiada pela FAPESP e desenvolvida junto ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

A globalização é um conceito que gerou intenso debate, desde que não há um consenso quanto ao seu significado e impactos. Alguns autores preferem analisar esse fenômeno a partir dos chamados aspectos materiais: fluxos de comércio, de capital e de pessoas facilitados por um contexto de avanço na comunicação eletrônica que parece suprimir as limitações da distância e do tempo na organização e na interação social. Concordamos com a percepção de que a globalização representa uma “[...] mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo” (Held e McGrew, 2001: 13).

124

Neste cenário globalizado, o Estado-nação ganha novos contornos e os conceitos de soberania e legitimidade adquirem novos significados, uma vez que o Estado perde a capacidade de responder isoladamente aos desafios do sistema internacional, assim como a de prover bens e serviços à sua população sem contar com a cooperação internacional (Krasner, 2000; Sassen, 2001). O fenômeno da globalização tem uma relação direta e dinâmica com a lógica da regionalização, ao transformar o contexto e as condições da interação e da organização social, levando a um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político. Este contexto pós-Guerra Fria significa para a lógica do Estado um desafio, no sentido de estabelecer mecanismos de controle para o fenômeno da globalização e seus efeitos sobre as sociedades e economias. Nesse período, houve forte aumento no número de organizações e coletividades internacionais e transnacionais – governamentais e não-governamentais – que incitam novos comportamentos por parte dos Estados, no que se refere à sua capacidade de produzir decisões políticas (Rosenau, 2000). Como apontam David Held e Anthony McGrew (2001), a globalização promoveu uma mudança cognitiva, na qual a população cada vez mais se conscientiza de que os aconte-

cimentos distantes podem afetar os destinos locais, e que o inverso também é verdadeiro.

Os Estados, em vez de desaparecer, adquirem uma nova lógica de operação, onde seu poder é limitado frente à expansão das forças transnacionais que reduzem a capacidade dos governos de controlarem os contatos entre as sociedades, e que impulsionam essas relações transfronteiriças. Nessa perspectiva, os problemas políticos nem sempre podem ser resolvidos adequada e nem satisfatoriamente, sem a cooperação com outras nações e agentes não-estatais (Keohane e Nye, 1989).

Essa situação desafiadora não é diferente para os países da América Latina. Por um lado, estes tinham – e ainda têm – a preocupação de superar sua posição de marginalização política evidente desde a Guerra Fria e, ao mesmo tempo, sentem a necessidade de criar uma estratégia de inserção bem-sucedida neste cenário globalizado, atendendo às diversas pressões e demandas provenientes da sociedade e seus grupos organizados. De modo geral, pode-se dizer que a estratégia dos países latino-americanos com esse propósito seguiu um plano comum, embora aplicado de forma diferenciada: na esfera política optaram pela democratização dos regimes; na econômica, adotaram um receituário neoliberal, marcado por um novo papel para o Estado e pela liberalização econômica (para nações como o Brasil, isso representou abandonar a sua política de desenvolvimento baseada no protecionismo e na substituição de importações); e no âmbito internacional, impulsionar projetos de integração regional. Esta não é apenas um processo de redução tarifária entre nações ou um mecanismo de inserção comercial num mundo globalizado, mas sim um aspecto dessa nova configuração do Estado. Isto é, o processo de integração regional passa a fazer parte da nova forma de funcionamento dos governos que alguns autores (Held e McGrew, 2001; Castells,

1999; Dicken, 1998; Rosenau, 2000; entre outros) identificam com a idéia de uma governança global.

126 Nosso objetivo neste trabalho é estabelecer um modelo de análise para identificar, nos processos de integração dos quais o Brasil participa – neste caso, portanto, nos restringiremos ao Mercosul e às negociações da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) –, os indícios dessa transformação na lógica do Estado. Embora exista consenso, entre os autores que analisam as integrações na América Latina, sobre alguns elementos condicionantes desses processos – como o fato de esses países pertencerem a uma região de baixo desenvolvimento econômico, em declínio político-estratégico e que sofre forte influência de um ator central –, em geral, os teóricos ainda privilegiam a comparação com o caso europeu para a discussão sobre os modelos de análise dessas experiências. Isso nem sempre é adequado para o caso de países como o Brasil, cuja realidade interna e externa é bem diferente da européia.

Neste trabalho refletimos sobre o papel da integração na era da globalização para os países latino-americanos, ressaltando quais são as características específicas desses processos integracionistas. Essa discussão é relevante na análise, uma vez que nosso intuito é entender como a integração, para além de sua possível função de promotora do desenvolvimento, faz parte de um processo de mudança no Estado. A elaboração de um modelo de análise apropriado para os processos de integração promovidos por países em desenvolvimento, como o Brasil, permitirá a compreensão da formulação das decisões governamentais, a partir da idéia também presente na Teoria dos Jogos de Dois Níveis (Putnam, 1993), onde os Estados atuam simultaneamente em duas arenas: a doméstica e a internacional. Essa teoria supõe que as estratégias de uma esfera devem levar em conta as da outra, e que toda atuação estatal internacional envolve dois processos de negociação: um voltado para os

atores externos e outro para os domésticos. Seu pressuposto é que os acordos e compromissos assumidos internacionalmente necessitam de apoio interno para serem efetivamente implantados, e nesse sentido, os governos são obrigados a negociar no âmbito nacional para criar uma base de sustentação que permita essa implementação. Dentro dessa perspectiva, as relações externas de um país tornam-se muito mais dinâmicas e complexas porque supõem um diálogo constante em duas frentes e a acomodação permanente dos interesses. Em nossa análise vamos para além da visão de Putnam, pois consideramos que, no caso da integração regional, a política externa não está apenas interligada com a política interna, mas faz parte dela e a influencia – faz parte da nova concepção do Estado. Ou, utilizando o conceito elaborado por Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (2002), os processos integracionistas fazem parte de uma política “interméstica”.

127

### **A globalização, o novo regionalismo e o Estado**

O termo globalização gera intenso debate quanto ao seu significado e suas características centrais. Em meio a essa acalorada discussão, no entanto, foi possível chegar a alguns consensos e um deles refere-se ao fato de que, apesar da globalização ser um fenômeno mundial, seus impactos são locais e regionais, impulsionando mudanças que se desenvolvem de diferentes formas e com intensidade variada. Como resultado, a nova ordem internacional marcada pela globalização gera distintos comportamentos nos Estados.

Essa constatação é parcialmente verdadeira para a América Latina, onde cada nação buscou estabelecer uma estratégia própria dentro desse novo cenário mas, ao mesmo tempo, constata-se um comportamento similar entre os países: redemocratização, adoção de políticas de caráter neoliberal, reestruturação do Estado e participação em processos de integração regional. A explicação para a semelhança seria

que essas alternativas foram impostas desde fora por meio das grandes instituições financeiras internacionais, como o FMI (Fundo Monetário internacional) e o Banco Mundial. Sem isentar a parcela de influência desses organismos no processo, pensar assim nos parece simplificar demais a resposta. As opções foram determinadas também pelos contextos internos da região e por sua posição dentro do próprio sistema internacional. As posições assumidas pelos Estados latino-americanos foram se aproximando porque, mais do que estratégias de inserção econômica num mundo globalizado, fazem parte de um processo de redefinição do papel do Estado dentro dessa nova realidade, na qual a integração regional assume uma função importante.

### **A década de 1980 e a globalização**

128

Os anos 1980 são singulares para os analistas de relações internacionais latino-americanos porque, economicamente, essa foi considerada uma década “perdida”, uma vez que a região passou por um período de estagnação e forte recessão, embora na esfera política tenha se iniciado o processo de redemocratização. Mesmo no caso de países como o Brasil, que na década anterior vivenciaram um forte crescimento econômico, a crise representou uma ameaça para a possibilidade de sua inserção internacional e para a promoção de seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, esse foi um período rico e de grandes mudanças no cenário internacional. No plano ideológico, os governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher consolidaram a percepção de que a saída para a crise econômica, que afetava também os países desenvolvidos, estava na retomada pelo Estado da adoção de práticas econômicas, políticas e ideológicas liberais, mais tarde denominadas neoliberais. Percepção essa que foi reforçada com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. Tal posição difundiu-se para a grande maioria dos países ocidentais e significou uma mudança nas suas

estratégias, especialmente naquelas ligadas à questão do desenvolvimento, que deixou de ser uma atribuição exclusiva do Estado<sup>1</sup>.

Em decorrência disso, cresceu a importância da esfera econômica na determinação dos relacionamentos entre os Estados, fenômeno esse identificado muitas vezes com a globalização. Esta tornou-se o elemento explicativo do que ocorre mundialmente, tornando-se desde a causa do chamado “colapso” do Estado-nacional até a responsável pelo trabalho infantil em algum país da Ásia. Estaria, inclusive, alterando a própria ordenação do tradicional sistema internacional, ao fortalecer o papel das empresas transnacionais como atores relevantes em detrimento dos governos, que perderam o controle sobre a circulação de capitais e investimentos. Estaríamos presenciando o surgimento de uma nova ordem mundial baseada não mais na força e no poder das nações, mas sim nas interações comerciais e financeiras, condicionantes dos interesses e estratégias de ação dos países (Oliveira, 2001).

129

Contudo, pensar a globalização apenas nos seus aspectos comerciais, econômicos e financeiros seria restringir a análise apenas aos seus aspectos materiais, que sem dúvida são importantes e constituem a face mais evidente da globalização, mas não correspondem à sua totalidade. A globalização representa uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização social, que tornam-se “(...) atividades e relações que se materializam em escala inter-regional ou intercontinental.” (Castells, 1996, apud Held e McGrew, 2001: 12). Essa é uma concepção multidimensional, na qual os diferentes aspectos do fenômeno da globalização avançam em ritmos e geografias diferenciados.

Numa visão centralizada nos aspectos materiais da globalização, o papel do Estado no sistema internacional con-

---

<sup>1</sup> Uma característica central dessa visão neoliberal é a exaltação da eficiência do mercado em contraposição à esfera estatal.

temporâneo passa a ser o de liberalizar e potencializar as forças mais dinâmicas da economia mundial de qualquer entrave, principalmente institucionais. Parte das estratégias utilizadas nesta tarefa ocorre através da transferência dos bens públicos coletivos para a esfera privada, utilizando subsídios estatais com esse objetivo. Outro papel atribuído aos Estados por essa visão da globalização é o de garantir um clima interno confiável para o desenvolvimento dos negócios e útil também para atrair capital financeiro – e com ele a disponibilidade de crédito para o financiamento das atividades econômicas no âmbito doméstico –, bem como para a captação de recursos necessários aos seus investimentos em infra-estrutura, visando o aprofundamento do ciclo de desenvolvimento. A perspectiva que enfatiza apenas as questões estritamente econômicas supõe como consequência da globalização o enfraquecimento dos Estados enquanto atores internacionais. Os governos que anteriormente estabeleciam e regulavam as condições externas do mercado tornaram-se alvos da especulação internacional, principalmente no âmbito financeiro. Esse contexto de incerteza gera forte preocupação pela regulamentação internacional da globalização, especialmente na área financeira.

Todavia, de acordo com a perspectiva multidimensional adotada neste trabalho, a relação entre globalização e Estado não se resume a um enfraquecimento deste último e à busca de uma nova forma de ordenamento e controle internacional. Essa perspectiva vê uma reformulação do papel do Estado, promovida pelos efeitos da globalização, que traz para o âmbito nacional novos desafios e uma nova lógica de funcionamento. O primeiro ponto a ser destacado nessa nova lógica do Estado é que este não pode ser considerado como um ente isolado dentro do sistema internacional, ou seja, os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, implicando mudanças estruturais na orga-

nização social, que por sua vez leva a um reordenamento das relações de poder entre e através das regiões. O Estado tradicional estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado na qual as decisões políticas são permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais. Em conseqüência, o papel do Estado transforma-se: é crescentemente um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional e, portanto, de decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais (Herz, 1999).

Essa mudança representa um desafio às tradicionais noções de soberania e legitimidade do Estado. Este vê seu poder diminuído porque a “(...) expansão das forças transnacionais reduz o controle que cada governo pode exercer sobre as atividades de seus cidadãos e dos outros povos” (Held e McGrew, 2001: 34-35). A interdependência crescente, dentro dessa nova realidade, questiona a legitimidade e a soberania porque diminui a capacidades dos Estados de oferecerem bens e serviços às suas populações sem apelarem para a cooperação internacional (Krasner, 2000). Os problemas políticos já não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com outras nações ou mesmo com outros agentes não-estatais (Keohane e Nye, 1989). Essa afirmação pode ser constatada pelo aumento no número de instituições, de regimes e de ONGs (Organizações Não-Governamentais) internacionais que surgiram no final do século XX, assim como pelo aumento de atividades nos foros internacionais de formulação de políticas. Alguns autores, como David Held, por exemplo, consideram esse crescimento como um indício da emergência de um sistema de governança global, que representaria um conjunto de leis regionais e internacionais que o regulamentariam (Rosenau, 2000).

A noção de governança global desafia os analistas de relações internacionais que adotam o conceito de soberania

132 como um dos pilares normativos do sistema internacional, mas que, ao mesmo tempo, lidam com uma nova realidade marcada pela globalização, pelo aumento da interdependência e pela inserção dos novos atores no cenário mundial, os quais questionam esse conceito e sua validade. É importante ressaltar que a idéia de governança global não significa a criação de um governo mundial ou supranacional. Rosenau enfatiza esse aspecto em sua argumentação, ressaltando que a governança não implica uma autoridade formal, sendo um sistema de regras ou mecanismos de controle que sistematicamente liga esforços dos controladores para a submissão dos controlados, por meio tanto de canais formais quanto informais. Portanto, é possível a governança sem governo, sem uma autoridade legal ou política estabelecida. De acordo com essa perspectiva, o Estado não desaparece enquanto ator do sistema internacional, pois ainda conserva a capacidade de formular as orientações políticas nos planos doméstico e externo. Tampouco é correto afirmar que se enfraquece, porque na verdade passa por uma transição ou transformação impulsionada pelas restrições e limites à decisão política impostos pela globalização.

A globalização está provocando uma alteração nos Estados, na qual os limites entre o doméstico e o internacional tornam-se menos nítidos, devido ao crescimento das redes mundiais de interdependência. Outra mudança significativa é que “[...] a ordem internacional atual caracteriza-se ao, mesmo tempo, pela persistência do sistema de Estados soberanos e pelo desenvolvimento de estruturas plurais de autoridade” (Held, 1991: 183). No plano mundial, o direito internacional reconhece poderes e limitações que transcendem os Estados-Nação, e, ainda que sejam garantidos por instituições sem poder coercitivo, sua presença tem acarretado conseqüências importantes para as relações entre as nações. Para os países constituintes do sistema internacional contemporâneo, a conjugação desses fatores representa

perda de poder e de legitimidade dos governantes frente aos seus cidadãos. Essa consequência, no entanto, não é percebida e nem sentida com a mesma intensidade por todos os Estados<sup>2</sup>, mesmo porque a globalização não pressupõe homogeneização nem equidade. De qualquer forma, como resposta a essa perspectiva política apresentada pela globalização, os Estados buscam fortalecer as articulações inter-governamentais. “Em vez de imaginar um governo mundial hierárquico, devemos conceber redes de governança que se entrecruzem e coexistam com um mundo formalmente dividido em Estados soberanos” (Nye JR, 2002: 174).

### **A globalização e a América Latina**

A América Latina não ficou insensível a essa nova realidade. Pelo contrário, o novo contexto que começou a se delinear no cenário mundial a partir da década de 1970, tornou-se o centro das preocupações dos países dessa região. Ainda que as estratégias adotadas nos anos 1980 e 1990 tenham privilegiado a inserção econômica dessas nações no âmbito da globalização, havia também um forte componente político, que era a preocupação de recuperar importância nas grandes negociações e instituições internacionais, uma vez que durante o período da Guerra Fria a região ficou numa posição marginalizada.

Nos anos 1970 e 1980, a estrutura estatal dos países da América Latina foi fortemente questionada, especialmente pela ausência de democracia e de canais de influência dos diversos grupos sociais organizados; a estratégia de desenvolvimento baseada no protecionismo e no mercado inter-

---

<sup>2</sup> Ao contrário disso, a globalização hoje reforça o poder norte-americano (Nye JR., 2002). Os Estados Unidos buscam resguardar seus interesses nacionais através da proteção e promoção explícitas, por todos os meios, inclusive através da integração regional, de todos os segmentos de sua economia produtiva e financeira, sem levar em consideração o que isto pode acarretar aos outros países (Oliveira, 2001).

no, aplicada com sucesso por alguns países como o Brasil, estava em contradição com a nova realidade internacional marcada pelo aumento da interdependência; e, finalmente, a desarticulação política entre esses países enfraqueceu suas posições nos foros internacionais. A década de 1990 representa um período de mudança importante nesse comportamento, com as nações latino-americanas formulando um novo modelo para seus Estados que fosse capaz de reverter a situação. Sem entrarmos em uma análise mais detalhada sobre os processos de transição democrática na América Latina, podemos afirmar que as pressões externas – especialmente as geradas pela globalização –, aliadas a fatores internos, promoveram e estimularam uma mudança no sentido da democratização dessas nações. Esse processo de transição foi acompanhado por uma reforma no Estado, voltada para a adequação do mesmo à nova realidade internacional e às demandas dos grupos sociais organizados. Enquanto esses países restabeleciam a democracia no início dos anos 1980, a nova realidade global estava justamente desarticulando dois aspectos fundamentais do modelo estatal fundado na soberania e na territorialidade.

A globalização gera novos arranjos territoriais, ainda que informais na sua grande maioria, baseados não mais nas fronteiras delimitadas de um poder estatal, mas nas inter-relações transfronteiriças que demandam do Estado funções novas e novas formas de articulação com outras nações e atores não-governamentais. Para Saskia Sassen (2001), a soberania e a territorialidade são categorias que estão reconstituindo-se e deslocando-se para âmbitos institucionais fora do Estado e do território nacional, ou seja, estaríamos vivenciando uma descentralização da soberania e uma desnacionalização do território, no que se refere ao âmbito institucional. Essa nova realidade global estimulou, nos países da América Latina, a adoção de uma estratégia neoliberal tanto no campo político como econômico e,

conseqüentemente, numa reforma do Estado baseada nesses novos preceitos – assim como também impulsionou uma nova onda integracionista.

Em meados dos anos 1980, as estratégias integracionistas ganham força e inicia-se uma segunda onda de integração, com o surgimento de processos de cooperação em praticamente todos os continentes. No entanto, essa onda possui características e especificidades que a distinguem da anterior, e que influenciaram marcadamente os rumos que essas experiências de integração tomariam. Podemos dizer que as diferenças entre elas são três: o contexto internacional, suas motivações e seus objetivos. Na década de 1960, os processos de integração regional distinguiram-se pelo otimismo em relação à sua capacidade de promover a integração econômica regional e como instrumentos de controle de conflitos. Esse segundo elemento era fundamental no caso europeu, onde as tensões da Guerra Fria estavam fortemente presentes. A percepção era de que aqueles instrumentos amenizariam as tensões e pacificariam as relações entre os Estados, pelo menos no Ocidente. Contudo, o regionalismo que surge a partir da segunda onda é fortemente influenciado pelo novo contexto internacional. O fim da Guerra Fria foi um elemento central para esse segundo impulso, porque, com o fim da bipolaridade e conseqüente descentralização do sistema então prevalecente, surgiu uma ordem na qual os arranjos regionais encontraram espaço para proliferar. Ao mesmo tempo, a globalização aumentou a sensação de vulnerabilidade dos países, especialmente daqueles considerados em situação de subdesenvolvimento, enquanto a regionalização parecia protegê-los de uma sensação de isolamento (Fawcett, 2000).

Assim sendo, os processos de integração desta segunda onda não buscariam mais construir uma nova ordem internacional, mas apenas adequar-se à vigente, tornando-se um desdobramento natural desse ordenamento e um elemento

136 necessário para um melhor “desempenho” dos países dentro desse sistema. Os processos de integração estariam ligados ao movimento de redefinição do papel do Estado. Dentro dessa lógica, o novo regionalismo assume características bem diversas do ocorrido anteriormente. Em primeiro lugar, sua característica básica é o regionalismo aberto, isto é, a integração deixou de ser um mecanismo protecionista para tornar-se um instrumento de abertura comercial e de aumento de capacidade do Estado para responder às novas demandas sociais, assim como lidar com a realidade das pressões exercidas pelas relações transnacionais. Essa afirmação é válida também para os países em desenvolvimento, inclusive os da América Latina que, durante os anos 1980 e 1990, tiveram que demonstrar sua capacidade de liberalizar suas economias e seus sistemas políticos, para evitar a marginalização permanente no sistema internacional (Fawcett, 2000). Outra característica importante desse novo regionalismo é que os processos de integração deixaram de ocorrer entre países com o mesmo nível de desenvolvimento, surgindo também iniciativas de integração chamadas Norte-Sul.

Mais uma vez, a América Latina é um bom exemplo dessa nova realidade, pois a partir dos anos 1980 a questão do regionalismo assume nessa região dois significados bem diferentes. De um lado, temos o que poderíamos chamar de iniciativas de integração sub-regionais, caracterizadas pela cooperação e tentativa de integração econômica entre Estados com níveis de desenvolvimento relativamente similares. Ao mesmo tempo, reaparece a proposta de uma área de livre comércio continental, que não pode ser considerada semelhante à idéia que surgiu no final do século XIX, de criar uma comunidade hemisférica baseada na identidade histórica e cultural. A proposta da Alca busca basicamente criar as condições para facilitar as trocas comerciais e os fluxos de investimentos entre seus participantes, nas quais os ideais do Pan-americanismo estão praticamente ausentes

nas negociações e nos discursos. A perspectiva desse processo não é o de criar uma comunidade, mas apenas constituir mecanismos que garantam melhor acesso a outros mercados. Essa lógica mais comercial não se restringe apenas ao caso da Alca, pois em geral todos os processos de integração da década de 1980 são menos ambiciosos em suas pretensões e objetivos do que as experiências presentes na primeira onda. Essa é uma das razões para que o nível de institucionalização dos mesmos seja mais baixo, e que os países evitem a supranacionalidade, defendendo a manutenção de estruturas institucionais intergovernamentais apenas.

Outra característica desse novo regionalismo é seu caráter multidimensional. A integração não é apenas um mecanismo de abertura comercial, mas é também uma estratégia de inserção internacional política e econômica. Em alguns momentos, a participação em um processo de integração é mais importante que os seus resultados concretos. Isso é particularmente verdadeiro no caso do Mercosul. Podemos dizer que, diferentemente do que ocorreu durante a primeira onda integracionista, no novo regionalismo os processos são menos homogêneos entre si. Isto é, antes havia uma certa preocupação em seguir o modelo europeu de integração e corresponder às suas etapas e pressupostos. No novo contexto, os processos avançam de acordo com seus próprios dinamismos, características e objetivos, sem buscar necessariamente seguir algum padrão pré-determinado. Um elemento que chama a atenção no caso dos processos de integração da América Latina é o fato de que, em geral, o discurso governamental em defesa dessas estratégias integracionistas baseia-se numa visão identificada com a coesão regional. Assim, o Mercosul coloca como uma de suas finalidades a aproximação dos Estados como forma de estabelecer uma identidade comum perante o resto do mundo, defendendo a cooperação e a integração como o instrumento eficaz para a promoção do seu desenvolvimento.

O Mercosul é, aliás, um bom exemplo desse aspecto político e estratégico do regionalismo porque, independentemente do momento e do interesse que o impulsionaram, podemos afirmar que seu objetivo parece ser mesmo superar a sua condição de região periférica no sistema internacional e de adequar o Estado à nova realidade gerada pela globalização. Assim, a integração regional apresenta esse aspecto, até o momento negligenciado, que se refere à sua importância política e estratégica, e não apenas comercial. Sem dúvida, o Mercosul é um elemento importante para o fortalecimento da posição argentina e brasileira nos fóruns internacionais, apesar de ter sido pensado no início como algo mais amplo, voltado para a promoção do desenvolvimento da região, onde a cooperação seria uma estratégia de superação das limitações individuais.

### **Um modelo de análise para os Estados latino-americanos**

138

Neste trabalho, temos em vista elaborar um modelo de análise para os processos de integração envolvendo o Brasil, capaz de apontar indícios de uma transformação na lógica do Estado, a partir dos efeitos gerados pela globalização. Esse modelo é aplicado às duas experiências integracionistas em tela: o Mercosul e as negociações para a criação da Alca.

Apresentaremos, a seguir, os pressupostos e conceitos fundamentais do modelo e as perguntas que este pretende responder, pois delas acreditamos ser possível encontrar os elementos necessários para uma explicação plausível e verificável sobre o papel dos processos de integração na transformação do Estado.

#### *Perguntas, pressupostos, conceitos e indicadores*

Concordamos com a visão de Amitai Etzioni (1965) de que as perguntas a serem respondidas por um modelo de análise para os processos de integração internacional podem ser agrupadas em quatro blocos amplos de questões:

1. Em que condições ou sob qual contexto esse processo surgiu?
2. Quais são os atores que o impulsionaram e, de certo modo, definiram suas características iniciais?
3. Como esse processo evolui (ou evoluiu) de fato?
4. Quais foram os efeitos desse processo sobre os sistemas que existiam anteriormente?

Se o modelo ajudar a responder essas questões, permitirá entender sob quais condições e circunstâncias é possível implementar um processo de integração capaz de gerar mudanças significativas e de impulsionar uma adequação dos Estados às pressões do sistema nacional e internacional. No limite, dependendo do tipo de alterações resultantes da integração, essas poderiam ser indícios de que este movimento integracionista possui potencialidade para desenvolver-se a ponto de criar instâncias para além dos Estados nacionais.

Partindo do pressuposto, presente na Teoria dos Jogos de Dois Níveis (Putnam, 1993), de que os Estados atuam simultaneamente em duas arenas, a doméstica e a internacional, consideramos a integração regional como parte da formulação e do processo decisório da política interna dos Estados e, por isso, sua análise é útil para apontar indícios sobre a transformação dos mesmos. Outro ponto a ressaltar é a autonomia de uma região (ou de um subsistema regional) em relação ao sistema internacional. Tomando emprestados os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade da teoria da interdependência complexa (Keohane e Nye, 1989), podemos afirmar que quanto menor a autonomia de uma região, maior é a importância dos fatores externos em sua análise. Nesse sentido, o grau de autonomia está ligado ao de sensibilidade e vulnerabilidade. Os países da América Latina mostraram nas últimas duas décadas que são altamente sensíveis e vulneráveis aos acontecimentos e pressões do sistema internacional. Conseqüentemente, sua autonomia dentro desse cenário externo é limitada, forçando-os a

privilegiar os espaços criados pelas instituições multilaterais para poder atingir seus objetivos. Para o caso latino-americano, ainda, é central para a análise de processos integracionistas entender o papel e a atuação dos Estados Unidos nas iniciativas ocorridas na região. Isso porque os EUA são um ator hegemônico no sistema internacional, e o principal parceiro comercial dos países da América Latina. Sua atuação, portanto, acaba sendo um fator de desestabilização da integração ou um catalisador das mesmas.

140 Para os países latino-americanos, os processos de integração regional são uma estratégia para melhorar a capacidade individual de lidar com problemas que, isoladamente, não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades de fazê-lo. Essa afirmação é válida para qualquer nação que participe de uma experiência integracionista, inclusive para o caso dos Estados Unidos. No entanto, é preciso relativizar a importância da necessidade de cooperar de acordo com o poder efetivo que cada Estado possui. Para os Estados Unidos, a América Latina é uma região de interesse, mas não fundamental na sua política externa. Este país tem capacidade (ou poder) para atuar em qualquer nível internacional sem depender do apoio das nações latino-americanas. Seu objetivo parece referir-se muito mais a uma lógica de manutenção ou de expansão de sua influência, do que propriamente de fortalecimento político da região dentro do cenário internacional, mesmo porque isso desperta desconfiança e dúvidas no governo norte-americano, que percebe esse movimento como uma diminuição de sua importância para a região.

Assim sendo, a proposta norte-americana de cooperar com esses países por meio de um processo de regionalização, a fim de garantir seu status dentro do sistema internacional – portanto, uma proposta de cooperação com baixo comprometimento –, é bem diferente da concepção de integração regional que encontramos nas teorias neo-

funcionais, construtivistas e de governança supranacional, por exemplo. Cabe ressaltar que essa diferença no grau de autonomia do país em relação ao sistema internacional é um elemento central para a determinação dos objetivos da integração regional: quanto menor a autonomia, maior será o interesse em aprofundar o processo e a cooperação.

Os processos de integração regional originam-se de várias motivações. Historicamente, verificamos que cada iniciativa integracionista possui elementos de motivação próprios e distintos de outros casos. independentemente de quais sejam seus impulsos iniciais, consideramos a integração regional como uma forma de cooperação entre Estados que resulta da necessidade de adaptação às mudanças. A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre países e a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados. Ela facilita também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos compartilhados aceitáveis, ao promover maior intercâmbio de informações<sup>3</sup>. A integração regional é mais ampla do que a cooperação internacional porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, ou ainda em uma mudança nas últimas (Matlary, 1994). A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal. Outra diferença entre cooperação e integração é que a cooperação pode ser uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível – abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos, desde que o proces-

---

<sup>3</sup> Este é um elemento essencial, pois ajuda na adoção descentralizada de regras e no estabelecimento de padrões de desempenho a serem supervisionados.

so tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas, especialmente quando sua estrutura institucional ganha autonomia e legitimidade.

142 Nesta análise, o pressuposto básico é que a integração para os países latino-americanos é uma política de inserção internacional (tanto econômica como política) e de desenvolvimento, ainda que ao longo do processo esses objetivos não sejam alcançados. Tanto o Mercosul como a Alca foram iniciados pelos governos como parte de suas políticas comerciais e econômicas. No entanto, por maior sucesso que a integração possa atingir neste nível (isto é, por mais que gere um aumento real nas trocas comerciais e nos fluxos de investimentos), este não é o elemento que garante a estabilidade e consolidação do projeto, porque suas necessidades vão além da esfera econômica. Nesse ponto estamos retomando uma constatação de Ernest B. Haas, de que o processo político construído e fundado centralmente em interesses pragmáticos tende a ser mais frágil e suscetível a retrocessos. Esse autor propõe que isso ocorre porque os avanços na integração dentro de uma lógica utilitária são definidos pelas necessidades e não pelos desejos. Como consequência, a integração torna-se mais limitada. Para países como o Brasil, o processo de integração real ocorreria quando ultrapassasse os limites meramente comerciais (ou seja, pragmáticos) e avançasse no sentido político e social. Podemos resumir essa idéia dizendo que a integração que começa pelo plano comercial, tende a consolidar-se quando incorpora as esferas políticas e sociais e, conseqüentemente, há um processo de inclusão das elites e de fortalecimento das relações de interdependência entre essas nações.

A integração, para se consolidar, precisa criar um sentimento de confiança nos grupos de interesse relevantes da sociedade. Estes precisam acreditar que a integração gerará mais benefícios do que custos, ainda que num primeiro momento ela venha a ser desvantajosa. Para tanto,

esses atores precisam identificar nas propostas dos governos instrumentos que lhes garantam o cenário futuro positivo. Quando os interesses dos países que iniciam um processo de cooperação centram-se exclusivamente nos aspectos comerciais, há a possibilidade de um acirramento do protecionismo de grupos importantes da sociedade, que não conseguem vislumbrar benefícios com a integração. A redução de tarifas e de barreiras não-comerciais entre os Estados não são elementos suficientes para gerar essa confiança. Ao contrário, são fatores que, isoladamente, podem gerar zonas de exclusão dentro do processo de integração e, conseqüentemente, maior desconfiança. Para evitar isso, o processo de integração deveria avançar para a fase política, caracterizada por um certo grau de concertação política, pela criação de canais de participação que garantam aos principais grupos de interesse da sociedade a possibilidade de intervir e influenciar nas negociações, pelo estabelecimento dos mecanismos de negociação, assim como pela formação de uma agenda ou estratégia de negociação que ultrapasse os assuntos meramente comerciais. Não podemos esquecer que essa ampliação da participação está ligada à obtenção de benefícios gerados pela integração.

143

Outro pressuposto desse modelo é que a integração deve envolver uma preocupação com a democracia, desde que ela garante a liberdade e a participação dos atores sociais, inclusive dentro da própria estrutura institucional do processo integrativo. No entanto, no caso dos países latino-americanos, esse conceito de democracia deveria envolver também a noção de igualdade. A globalização é um fenômeno que acentua a exclusão tanto entre os países, como no plano interno de cada um deles. Se supusermos que a integração regional é uma forma de o Estado responder aos desafios apresentados por um mundo globalizado, então a integração teria que promover a igualdade como forma de minimizar seus efeitos negativos. Ou seja, o avan-

ção do processo seria capaz de gerar políticas que permitissem a uma parcela cada vez mais ampla da população se beneficiar, aumentando assim a confiabilidade dos atores em torno do projeto.

Para que um processo de integração seja criado, é preciso existir um grupo que defenda esse tipo de política como a mais adequada para produzir as respostas necessárias para as demandas do contexto interno e externo. Em geral, os teóricos integracionistas identificam três grupos básicos: lideranças políticas, burocracia técnica e elites. Esse núcleo integracionista tenderia a diluir-se ao longo do tempo numa base de apoio mais ampla, caracterizada por três aspectos principais:

144

- a. compartilhamento de interesses e valores entre os atores envolvidos;
- b. transferência de expectativas do plano nacional para o regional, porque os atores reconhecem que obterão mais ganhos com a cooperação (integração);
- c. a articulação entre os atores (inclusive os não-governamentais) no plano transnacional não está restrita aos espaços definidos pela estrutura institucional do processo de integração, ocorrendo dentro de uma lógica de redes na qual as relações são estruturadas no plano horizontal.

Essa ampliação da participação pressupõe que a integração sofre alterações ao longo do tempo. Podemos dizer que, no início, o processo corresponde ao projeto elaborado pelo grupo que o idealizou. Com o passar do tempo, assume as características que a realidade lhe impõe, muitas vezes contrariando as concepções de seus criadores. Tal como na teoria da governança supranacional, nosso pressuposto é que haveria um contínuo em que os processos de integração poderiam ser alocados, de acordo com sua proximidade em relação aos dois extremos: de um lado,

uma relação estritamente intergovernamental voltada para o encaminhamento de algumas questões específicas; do outro, uma articulação política ampla na qual os Estados cederiam maior parcela de sua soberania em favor de instituições supranacionais que assumiriam responsabilidades sobre determinadas questões, e teriam poder para impor aos países-membro suas decisões. No primeiro pólo estão os casos de integração que se encontram próximos a uma lógica dos regimes internacionais, na qual os processos de integração apresentam diferentes níveis de desenvolvimento institucional definidos, inicialmente, em comum acordo pelos atores envolvidos, podendo ser tanto mecanismos formais como informais. Essa forma de articulação entre Estados se dá dentro de um padrão intergovernamentalista (Moravcsik, 1994): a cooperação é condicionada por uma preocupação com a soberania e o regime, portanto, entendido como um instrumento que facilita as negociações entre os governos. No outro extremo do contínuo estão os processos de integração que atingiram um outro patamar de cooperação, com a construção de uma certa identidade comum, marcada pela presença de articulações transnacionais organizadas como importantes canais de expressão de demandas e de representação de interesses, mas também promotores de uma maior democratização do processo. Ao mesmo tempo, o processo decisório é distribuído entre as estruturas institucionais nacionais e comunitárias, que assumem com o passar do tempo maior autonomia em relação aos governos. Os governos nacionais não mais controlariam os rumos do processo e, tampouco, seriam os canais preferenciais para participação dos atores. Na América Latina, até o momento, não há nenhuma experiência consistente de regionalismo que se aproxime desse segundo pólo, embora alguns processos de integração incluam em suas perspectivas e objetivos futuros a proposta de um maior aprofundamento da cooperação, com maior institucionalização e democratização.

Finalmente, o último conjunto de questões que o modelo deve responder refere-se aos impactos reais do processo de integração. Esses efeitos da integração não se limitam apenas aos seus objetivos iniciais (se os conseguiu atingir ou não) porque embora isso possa ser considerado um indicativo quanto ao sucesso da integração, desconsidera o fato de que o processo é dinâmico e, portanto, que os interesses e objetivos se alteram ao longo do tempo. O sucesso, nesse caso, refere-se à sua capacidade de alterar uma realidade anterior. Supomos que o processo de integração obteve sucesso não pela sua permanência ao longo do tempo ou pelos seus impactos econômicos (como aumento de comércio, atração de investimento externo etc.), mas pela sua capacidade de modificar o sistema, introduzindo nos Estados novos comportamentos tanto internos como em relação a outros países. O sucesso de um processo de integração depende também de sua capacidade de se adaptar às novas realidades e em adquirir uma dinâmica própria que lhe permita ampliar sua base de apoio e consolidar sua legitimidade perante as sociedades que dele participam.

Neste modelo, as relações entre os Estados são condicionadas pelos arranjos institucionais que criam, especialmente as regras, normas e procedimentos que delimitam seus comportamentos. É um suposto desta análise que os processos de integração regional tendem sempre a estabelecer alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento. Mas nem toda instituição multilateral é um processo de integração regional. A primeira é criada para atender a uma determinada finalidade, enquanto o segundo pressupõe alterações nos Estados participantes, e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional (Matlary, 1994). O que interessa para nosso modelo é pensar que a interdependência influencia os interesses nacionais e provoca mudanças na esfera governamental, seja porque esta deve criar novos

mecanismos internos para atender a essas demandas, ou porque sua capacidade de controlar e responder encontra-se restrita e os governos são levados a assumir posturas cooperativas. Nesse ponto, as forças transnacionais assumem crescente importância, porque sua atuação afeta crescentemente os comportamentos dos atores nacionais organizados e dos próprios governos, influenciando e alterando a formação de preferências no plano nacional que estão fortemente interligadas aos interesses das articulações transnacionais, tenham elas caráter econômico ou não. Na verdade, imaginamos que à medida que o processo de integração se consolida, esses movimentos transnacionais ganham maior institucionalização e passam a pressionar por novas formas de participação e de representação de interesses. Esse processo de articulação transnacional seguiria uma lógica semelhante à idéia de Nye (1971) sobre a formação de coalizões, que seriam formadas a partir de grupos importantes (elites) que sustentam e apoiam a integração.

147

Como dissemos anteriormente, o conceito de democracia é importante para este modelo, pois a integração somente avança na medida em que consegue incorporar em seus espaços institucionais novos atores (ampliando a participação e possivelmente a base de apoio ao processo) e cria canais adequados para a comunicação (entendida aqui como fluxo de informação e circulação de bens de produção). A idéia de democratização do processo de integração não significa o estabelecimento de regras para a escolha dos representantes da sociedade – ainda que isso possa ocorrer com o passar do tempo –, mas a criação de mecanismos que permitem a efetiva representação dos interesses dos grupos organizados dentro do processo decisório das instituições comunitárias. O conceito de democracia assume aqui também uma face de inclusão, porque é preciso garantir uma massificação dos benefícios e a minimização dos impactos negativos, como forma de viabilizar a transferência de expectativas do plano nacional para o regio-

nal, que por sua vez pressupõe uma percepção positiva em relação à integração. Esse processo de minimização dos efeitos negativos levaria a integração para um padrão próximo ao da doutrina da ramificação de Mitrany ou da idéia de *spill-over* de Haas, mas que em nosso modelo chamaremos de dinamização da integração. Isso somente é possível com canais de comunicação adequados e democráticos que permitam, no interior do sistema, a ocorrência de uma retro-alimentação (*feedback*) positiva, na qual o sistema decisório seja capaz de produzir respostas adequadas às pressões e demandas tanto do plano externo como do doméstico.

### **A aplicação do modelo: os casos do Mercosul e da Alca**

148 Partindo da hipótese de que a integração para um país como o Brasil é uma política válida na medida em que esse processo adapta o Estado à nova realidade do contexto internacional, temos como hipótese derivada a idéia de que essa estratégia integracionista consegue se realizar plenamente apenas na medida em que se verifica de fato uma dinamização da mesma. A seguir, analisaremos o Mercosul e a Alca, discutindo o quanto esses processos se aproximam daquela idéia – a dinamização – usando como parâmetro as questões de Etzioni (1965).

#### *O contexto e as condições*

As pressões externas e a incapacidade de promover autonomamente as respostas adequadas à nova realidade podem ser entendidas como os impulsos centrais para a aproximação entre Argentina e Brasil, em meados da década de 1980. Naquele momento, as duas nações possuíam interesses similares significativos, que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum (Araújo Jr., 1991). A nova lógica negociadora permitiu que a Argentina e o Brasil estabelecessem um diálogo intenso visando ao estabelecimento de

uma cooperação entre eles. Diferente do que ocorrera nas vezes anteriores, essa aproximação buscou criar uma estratégia comum de longo prazo capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum tipo de mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador da cooperação.

O estabelecimento de uma estrutura institucional mínima estava ligado a uma necessidade imediata e contextualizada, mas seus efeitos para a integração foram de longo prazo, porque criou mecanismos permanentes de negociação e a canalização dos interesses. A integração saiu da esfera meramente diplomática, sendo incorporada em outros setores governamentais. O compartilhamento de um interesse comum permitiu aos governos uma sintonia maior durante as negociações, produzindo resultados positivos em um curto espaço de tempo. Tanto é assim, que despertou o interesse de outros países da região e acabou expandindo as finalidades da cooperação, que passou a ter como objetivo a criação de um mercado comum, com todas as suas implicações.

149

O Tratado de Assunção (1991) afirma como seu objetivo a criação de um mercado comum entre seus membros, pressupondo a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção mediante a eliminação de tarifas e barreiras não-alfandegárias<sup>4</sup>. O primeiro desafio a ser atingido, portanto, era promover essa redução tarifária, porque este seria o eixo para todas as negociações relativas à harmonização de políticas e de mecanismos para a livre-circulação. Os países decidiram estabelecer um período de transição de quatro anos (entre março de 1991 e dezembro de 1994), durante o qual os quatro membros comprometeram-se a estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países e com isso estabelecer uma União Aduaneira que seria a base para a cria-

---

<sup>4</sup> Os participantes do Tratado adotaram um programa de redução de tarifas e outro para a questão da eliminação das barreiras não-alfandegárias.

ção do Mercado Comum. Buscando controlar as incertezas inerentes a todo processo novo, os membros do Tratado de Assunção elaboraram também uma estrutura orgânica, na qual estabeleceram como seria realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico montado. A estrutura estabelecida pelo Tratado de Assunção é “(...) claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais” (Almeida, 1993: 128). A TEC era entendida como o coração do Mercosul, porque seria o ponto a partir do qual a integração poderia se aprofundar. Além disso, tinha uma relação direta com os interesses imediatos desses países, os quais tinham de responder aos desafios da globalização, especialmente os ligados às questões econômicas. A regionalização, portanto, seria a forma de reforçar os laços com o mundo e não de se isolar, como sugeriam alguns críticos dos processos de integração.

150

Alguns estudiosos atribuem à aceleração da integração do Mercosul o caráter de resposta dos países do Cone Sul, especialmente o Brasil, à tentativa dos EUA de consolidar sua liderança na América Latina por meio de acordos bilaterais que poucos benefícios trariam para as nações dessa região. A diplomacia brasileira viu com grande desconforto a proposta da iniciativa Bush, principalmente pelo entusiasmo que gerou na Argentina. Houve um esforço negociador para consolidar a cooperação, o que explica em parte a ampliação dos participantes, com a entrada de Uruguai e Paraguai, numa tentativa de fortalecer a integração do Cone Sul. Mais tarde, o governo do presidente Bill Clinton considerou que seria estratégico na política externa de seu país para a América Latina, retomar as negociações em torno da criação de uma área de livre-comércio continental. Nesse sentido, a diplomacia americana iniciou uma série de contatos com os governos latino-americanos que culminaram, no final do ano de 1994, na Primeira Cúpula das Américas,

realizada em Miami<sup>5</sup>. Nessa ocasião foram lançadas oficialmente as negociações para a criação da Alca, envolvendo todos os países das Américas, com exceção de Cuba, excluída por exigência dos Estados Unidos.

A Alca foi elaborada com a intenção de responder aos desafios da globalização e do novo contexto internacional, mas dentro de uma perspectiva bem específica, sem visar a um aprofundamento ou ampliação do seu escopo. Em primeiro lugar, as assimetrias econômicas e sociais dos atores – além do grande número de participantes – diminuem as possibilidades de fazer com que esse processo evolua num sentido semelhante ao que aconteceu no caso da Europa ou mesmo do Mercosul. Outro ponto que limita essa probabilidade é a presença dos Estados Unidos que, por ser um país com um nível de inserção internacional quase ótimo, ou seja, que domina o processo de globalização, não teria estímulos suficientes para permitir que as negociações avancem no sentido de fortalecer e aprofundar a interdependência entre as nações por meio de instrumentos institucionais. Para os países latino-americanos liderados pelo Brasil, a proposta da Alca pareceu insuficiente, porque não atenderia às suas necessidades reais: aumentar sua capacidade de atender às demandas internas – especialmente na área social –, criar mecanismos institucionais que fortalecessem o poder de barganha dessas nações nas instâncias internacionais e servissem como um instrumento para impulsionar o desenvolvimento e a competitividade de suas economias. Essa divergência em relação aos objetivos impediu que o processo de negociação da Alca avançasse conforme o previsto, apesar de existir uma estrutura formal criada para esse fim, e que ganhou maior complexidade ao longo dos anos, influenciada em boa medida pelas mudanças que ocorreram na agenda estipulada pelos governos.

---

<sup>5</sup> Essa reunião de presidentes ocorreu de 9 a 11 de dezembro de 1994.

É interessante notar que a estrutura negociadora nesse caso foi montada com o intuito de facilitar as negociações e garantir que a agenda de trabalho definida pelo Plano de Ação, aprovado durante a Cúpula de Miami, pudesse ser cumprida. inicialmente, os governos acordaram um cronograma do processo negociador que estipulava como prazo limite o ano de 2005. Mas não há uma preocupação por parte dos Estados Unidos em criar, no caso da Alca, mecanismos que permitam a institucionalização da estrutura negociadora – e, portanto, de impor alguns limites à soberania dos Estados –, nem da participação e representação dos interesses dos grupos nacionais e das forças transnacionais. Na idéia de um contínuo, apresentada em nosso modelo, haveria resistência por parte dos EUA em abandonar o extremo mercado pela negociação intergovernamental, onde o processo de integração estaria restrito a uma forma de regime internacional amplo. Por outro lado, para os países latino-americanos a perspectiva de obter apenas um acesso preferencial ao mercado norte-americano não parece suficiente para seus objetivos, e percebe-se uma tentativa constante de buscar incorporar, nas discussões e nos documentos produzidos, aspectos que permitam transformar essa negociação em uma integração de fato ou garantir a obtenção de ganhos e compensações.

Devemos ressaltar que essa posição latino-americana não é coesa, especialmente devido às grandes diferenças que existem entre as economias dos países que constituem a região. Embora, num primeiro momento, todos eles busquem fortalecer sua posição no plano internacional, seu envolvimento na Alca depende da estrutura produtiva de cada país: quanto mais simples e especializada ela é, maior tende a ser seu interesse em participar dessa cooperação, e vice-versa.

### *A evolução e seus efeitos*

A criação do Mercosul foi um elemento estratégico de inserção internacional e de acomodação frente aos novos desa-

fos gerados pela globalização. No entanto, a preocupação com os aspectos econômicos e comerciais atropelou toda a discussão política em torno do projeto e dificultou a negociação de aspectos mais complexos, porém centrais para o aprofundamento desse processo, como a questão da harmonização econômica (incluindo nesse aspecto a questão cambial) – e, conseqüentemente, maior coordenação política entre os países envolvidos – e a promoção de políticas sociais regionais. Até o momento, as atenções concentraram-se na redução tarifária e, conseqüentemente, nos conflitos gerados por esse assunto, transformando o Mercosul em um campo de batalha dos interesses econômicos, em vez de uma arena de cooperação entre os países em busca de uma melhor inserção internacional e uma melhor capacidade de resposta dos Estados às demandas sociais.

Os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. A busca por um incremento no desempenho econômico em nível nacional (com o conseqüente aumento de capacidade competitiva) e uma melhor inserção política no sistema internacional permanecem como metas a serem atingidas – e o Mercosul continua sendo um instrumento para a consecução desses fins. A partir do Tratado de Assunção, os Estados-membros assumiram o compromisso de apresentar posições e propostas coordenadas nas negociações internacionais, representando essa disposição o intento de criar uma política comum do bloco regional no âmbito internacional. A união em torno de um posicionamento único e consensual entre as quatro nações permitiria, de acordo com as premissas estabelecidas, um fortalecimento de suas capacidades políticas. Esse posicionamento externo comum dos integrantes do Mercosul nos organismos internacionais foi um fator de sustentabilidade do processo. Os quatro países seguiram uma lógica de alinhamento cada vez mais coesa e, em alguns casos, alcançou resultados bastante

positivos, como nas negociações da Alca. A posição do Mercosul nessa negociação ainda provocou um alinhamento de outros países da América Latina a favor de sua proposta, em oposição às pressões dos EUA. A coalizão em torno do Mercosul foi capaz de limitar, até o momento, a influência americana, fato impensável se esses atores defendessem propostas isoladas.

Quando os países do Mercosul adotam e defendem uma postura comum numa negociação internacional, além de se fortalecerem individualmente, reforçam a própria integração regional, dando-lhe legitimidade enquanto instituição, demonstrando que esse processo vai muito além dos acordos comerciais, existindo uma convergência de políticas e de estratégias. Porém, contrariando as expectativas dos teóricos neofuncionalistas, conforme o processo avançou seus objetivos de longo prazo foram mudando, a preocupação com criar as bases para o estabelecimento de um mercado comum deixou de ser central e em seu lugar ganharam importância as questões de interesse imediato. A partir de 1995, a agenda do Mercosul dividiu-se em duas grandes questões: a negociação de acordos de livre comércio com outros países e regiões e a solução dos conflitos. Esta última ganhou relevância com o aprofundamento da integração e o aumento de sua importância na pauta exportadora brasileira.

154

Em geral, os conflitos do Mercosul são reflexos de tentativas, de um dos países, de implantar medidas protecionistas para minimizar os efeitos negativos provocados pela integração regional ou pela abertura comercial, rompendo com isso acordos prévios e o princípio da liberalização econômica. Houve intensificação nas negociações referentes ao estabelecimento de acordos de livre comércio com outros países, estimulada basicamente por dois fatores: a ampliação de mercados para as exportações do Mercosul e o estabelecimento de regras inibidoras de medidas arbitrárias e protecionistas

por parte dos mercados importadores de produtos do Cone Sul. Em geral, as divergências são positivas para o processo porque estimulam a criação e adequação dos mecanismos de negociação e de acomodação dos interesses. Há problemas, porém, quando as controvérsias levam à total paralisação do processo ou ao desinteresse por parte dos governos envolvidos. No Mercosul, nunca houve uma paralisação total e as negociações nunca foram totalmente suspensas. Quanto ao desinteresse, pode ser encontrado em alguns setores do governo federal brasileiro, mas não é uma alternativa do conjunto e nem chega a ser a preferência de um grupo majoritário, porque os custos dessa opção seriam muito altos e os benefícios incertos. Além disso, o Mercosul é percebido como um ponto importante da estratégia econômica de seus integrantes. Para esses países, o fim do Mercosul poderia representar o estopim de uma grave crise em suas economias, agravando os problemas sociais. O Brasil, ainda que sofrendo um pouco menos, certamente não sairia ileso.

155

No caso da Alca, é interessante notar que, embora os Estados tenham estabelecido mecanismos que garantam os fluxos de informação e as oportunidades de negociação, que são aspectos centrais para a cooperação – tanto para os teóricos institucionalistas, quanto para nosso modelo – essa negociação não conseguiu gerar expectativas positivas capazes de garantir uma base de apoio suficiente para que o processo avançasse conforme o imaginado em seu início. No começo, as negociações em torno da Alca apontavam para um esforço latino-americano em vincular a questão econômica e o livre-comércio com a promoção da prosperidade dos países envolvidos, o que pode ser percebido na *Declaração de Princípios* (1994). Nesse sentido, a abertura dos mercados e a liberalização comercial eram entendidos como um fator importante para a promoção de uma melhor inserção econômica dessas nações no plano internacional, marcado pelo fenômeno da globalização, tanto quanto um instrumento relevante na reestruturação dos pró-

prios Estados. Essa percepção pode ser uma das explicações de o processo de negociação ter avançado relativamente rápido no início, pois durante as primeiras reuniões ministeriais (Denver em 1995, Cartagena em 1996, Belo Horizonte em 1997 e San Jose em 1998) as preocupações dos atores centraram-se basicamente em três pontos:

1. Definir a agenda de negociação e os temas a serem abordados, a fim de realizar o lançamento oficial das negociações da Alca em abril de 1998, durante a Segunda Cúpula das Américas;
2. criar os mecanismos institucionais necessários para o avanço adequado das negociações;
3. a discussão sobre os procedimentos para a integração.

156

A partir da Cúpula de Santiago (Segunda Cúpula das Américas, realizada em abril de 1998) é que começam efetivamente as negociações para a entrada em vigor da área de livre-comércio em 2005. Essas deveriam seguir alguns princípios, que foram definidos ao longo das reuniões ministeriais que antecederam a Cúpula: o sistema de tomada de decisões por consenso; o princípio do *single undertaking*<sup>6</sup>; compatibilidade dos acordos às regras da OMC (Organização Mundial do Comércio); possibilidade da adesão à Alca ser individual ou em grupo (o que permitiria aos países do Mercosul, por exemplo, aderir em bloco); e o reconhecimento das diferenças e fragilidades econômicas entre os países. O processo de negociação que se inicia em 1998 encontrou um contexto regional diferente do previsto pela Cúpula de Miami. O ponto central para essa mudança estaria no crescente questionamento das políticas neoliberais como instrumentos eficazes para os problemas dos países latino-americanos, devido ao

---

<sup>6</sup> Estabelece que as decisões somente podem ser implementadas quando tudo estiver negociado e não houver assuntos pendentes, já que as negociações seriam um bloco de medidas consensualmente aceitas.

agravamento dos problemas sociais e econômicos que os países estavam enfrentando. Além disso, o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos teve forte impacto sobre as prioridades na política externa deste país. A partir de então as tensões originadas pelas divergências nas posições dos países tornam-se mais evidentes, e os participantes do processo de negociação passam a se subdividir em dois grandes blocos: um, liderado pelos Estados Unidos, que defendem manter os objetivos da proposta de liberalização comercial inalterados; e outro, centrado no Brasil, que propõe mudanças significativas.

Essas questões sobre qual deveria ser o direcionamento da integração levou as negociações da Alca a um impasse, pois os governos não chegaram a um consenso em suas posições e propostas. Como saída para o impasse, o governo brasileiro propôs, durante a VIII Reunião Ministerial sobre Comércio em Miami (de 2003), a *Alca Light*, que nada mais é que uma proposta de promover uma cooperação em dois níveis, como forma de superar a diversidade dos interesses envolvidos, as assimetrias existentes e a polarização dos temas entre os dois principais atores (EUA e Brasil). A possibilidade de uma nova configuração para a cooperação hemisférica abalou a própria credibilidade do ritmo das negociações e o futuro do processo (Vigevani e Mariano, 2003). E a proposta da *Alca Light* fortalece ainda mais as incertezas sobre os benefícios a serem gerados pela cooperação hemisférica. A consequência disso é que cada governo participante das negociações da Alca tem dúvidas quanto à sua capacidade de controlar o cumprimento dos acordos, tanto de sua parte como da dos demais, e sente-se mais reticente em cooperar. Sempre que se analisa o caso da Alca, as disparidades entre os participantes acabam se tornando um ponto central, seja qual for o enfoque adotado, ou o aspecto considerado. O peso dos Estados Unidos nas negociações é desproporcionalmente maior e desequilibra as relações estabelecidas ao longo das negociações.

Nesse sentido, evidencia-se um descompasso ainda maior entre os interesses dos atores: de um lado, está um grupo liderado pelos Estados Unidos, que busca apenas um acordo de livre-comércio que garanta um acesso preferencial aos mercados dos países envolvidos; e do outro, estão países preocupados em utilizar os processos de cooperação econômica regional também como instrumentos de fortalecimento político. Isso não significa que no primeiro bloco todos os países possuem uma boa inserção internacional que lhes garante um papel privilegiado nas negociações internacionais. Ao contrário, a grande maioria desses Estados tem uma fragilidade política tão grande no cenário externo que optam por um alinhamento incondicional aos Estados Unidos, como forma de inserir-se nas negociações. Do outro lado, estão países com uma economia mais diversificada e com uma relativa capacidade de influenciar as grandes negociações internacionais. Para essas nações, um alinhamento incondicional com os EUA significaria um certo retrocesso na sua atuação internacional. Além disso, aceitar a proposta de cooperação hemisférica norte-americana restrita aos aspectos comerciais – e de interesse dos Estados Unidos – significaria o comprometimento de sua capacidade futura de promover um maior desenvolvimento de suas economias. O expoente dessa posição é, sem dúvida, o Brasil, mas outros países da América Latina manifestaram sua apreensão nesse sentido e, por isso mesmo, acabaram se alinhando à proposta da *Alca Light*.

Essa questão remete a dois outros pontos em nossa análise: o grau de institucionalização e a participação dos atores não-governamentais nas negociações. O baixo grau de institucionalização da Alca até o momento, como vimos, aumenta a incerteza dos participantes quanto à sua capacidade de controlar o cumprimento do acordo por parte dos demais atores. Além disso, diminui as expecta-

tivas de seus integrantes quanto aos benefícios futuros. O processo de cooperação comercial da Alca, tal como está sendo negociado, não gera nos atores envolvidos a expectativa de um aprofundamento futuro ou a possibilidade de uma integração mais ampla. Ainda que isso pudesse ocorrer, a percepção dos Estados participantes e de suas sociedades é negativa nesse sentido. A consequência disso é que os governos têm menos estímulo para cooperar e ceder nas negociações, e suas posições parecem se consolidar na medida em que os grupos sociais organizados compartilham essa visão. É importante enfatizar que as negociações para a criação da Alca tiveram início num contexto onde atores relevantes, como sindicatos, centrais sindicais, ONGs, parlamentares etc., posicionaram-se contra o processo e expressaram um forte sentimento antiamericano, sentimento este que se aprofundou na administração do presidente George W. Bush.

De acordo com nosso modelo, a preferência nacional que sustenta a posição governamental nas negociações da Alca está articulada também no âmbito transnacional, pressionando por novas formas de participação e de representação de interesses. No entanto, para os países latino-americanos essa articulação se dá no plano negativo, ou seja, o pessimismo sobre os benefícios da Alca leva os atores sociais a se posicionar contra as negociações para a criação da área de livre-comércio ou, no mínimo, considerar que o nível de comprometimento deve ser baixo e condicionado pelo que os Estados Unidos aceitariam de fato ceder.

159

## **Conclusão**

Vimos ao longo deste artigo que a globalização provoca mudanças importantes nos Estados, e que estas não se referem apenas aos aspectos econômicos, afetando especialmente o modo como os governos respondem às pressões.

Essa nova realidade tem influenciado o modo como os países se relacionam entre si, assim como o próprio comportamento estatal, indicando uma configuração do que poderá vir a ser um novo modelo de Estado, já não tão centrado nos conceitos de soberania e territorialidade.

160 Buscamos demonstrar em nosso trabalho que os processos de integração regional podem ser analisados e compreendidos como expressões dessas mudanças, especialmente no caso das experiências que envolvem países latino-americanos. Para entender essas questões, elaboramos um modelo analítico que permita uma interpretação mais adequada ao nosso objeto e às questões a ele ligadas, o qual nos parece bastante frutífero para explicar as motivações que impulsionam processos de integração e as conseqüências que essas ações produzem nos Estados. Em ambos os casos analisados, percebemos a influência do contexto internacional na formulação de estratégias políticas de longo prazo, mas também dos panoramas nacionais e, principalmente, dos atores internos. O Mercosul e a Alca são fenômenos gerados tanto pela necessidade de responder aos desafios da globalização, como também reflexos de interesses de grupos organizados nacionais que percebem nesse tipo de política um instrumento para atingir seus objetivos. A diferença entre os dois casos está na amplitude desses objetivos: na Alca prevalece uma visão de curto prazo, onde os interesses estão centrados apenas nos aspectos comerciais; já no Mercosul, ainda que a questão comercial prevaleça, há uma expectativa de longo prazo de que esse processo deveria se expandir e aprofundar, aumentando ainda mais as relações de interdependência entre seus membros.

Essa diferença de concepção é explicada pelo fato de a Alca envolver os Estados Unidos. Em nosso modelo, supomos que um primeiro impulso para o estabelecimento de um processo de integração seria dado pela interdependência

entre os países. Isso significa, portanto, sua vulnerabilidade e sensibilidade em relação ao contexto externo. Ainda que os EUA não sejam imunes ao que ocorre no cenário internacional, sem dúvida a sua capacidade de responder e se adequar é muito maior que as dos países da América Latina. Assim sendo, o governo norte-americano é pressionado a cooperar, mas não necessariamente a se integrar. Para esse ator, os resultados obtidos por meio de uma cooperação baseada numa negociação estritamente intergovernamental parecem suficientes para seus interesses, pelo menos os de curto prazo. Por essa razão, não haveria sentido incorporar nas negociações da Alca uma lógica integracionista mais ampla.

Do outro lado, temos países que percebem a cooperação como vantajosa, porém insuficiente para lhes garantir uma melhor capacidade de responder aos desafios gerados pela globalização e pelas próprias demandas internas de suas sociedades. Para essas nações, as relações de interdependência têm forte influência na formulação de seus interesses e provocam mudanças em seus comportamentos, impelindo-os a aprofundarem sua cooperação e estabelecerem processos de integração regional *strictu sensu*. Quando falamos em integração *strictu sensu* estamos pensando em processos que vão além da cooperação e da negociação intergovernamental, introduzem mudanças no comportamento dos Estados e tendem a estabelecer alguma forma de institucionalização. Por essa razão, consideramos que a Alca não seria uma integração propriamente dita, embora seja uma cooperação ampla, e que somente o Mercosul poderia ser entendido como um processo integracionista. No primeiro caso, a estrutura institucional elaborada para facilitar o processo negociador está centrada na preocupação com o cumprimento de um cronograma de trabalho, que por sua vez possui uma agenda restrita e bem definida, com pouco espaço para uma ampliação das discussões. A própria idéia da

*Alca Light* demonstra essa disposição: os impasses deverão ser encaminhados em outras instâncias de negociação.

162 No caso do Mercosul, por outro lado, o acordo que fundamenta esse processo é bastante genérico e amplo, determinando apenas as linhas gerais das negociações e os objetivos de médio e longo prazo, como a constituição de um mercado comum. A ausência de prazos mais rígidos permite que os atores envolvidos possam caminhar em conformidade com as realidades que vão se apresentando, sem ter de deixar de lado os objetivos mais ambiciosos. Assim sendo, embora presenciemos hoje uma situação de dificuldade no avanço da integração, por causa dos conflitos e disputas comerciais, dos contextos internos e até mesmo de uma certa resistência, por parte dos representantes governamentais, em caminhar para um aprofundamento do processo, o Mercosul permanece como um ponto central na estratégia de inserção internacional de seus membros, e assim a possibilidade desse processo ser finalizado torna-se, com o passar do tempo, mais remota. A análise do Mercosul demonstra que, apesar das inconstâncias geradas pelas posturas particulares de alguns governantes, os integrantes do processo estabelecem aos poucos um padrão de comportamento no âmbito regional que permite maior confiabilidade sobre as ações dos demais e, principalmente, em relação ao cumprimento dos acordos.

Na Alca encontramos algo semelhante ao Mercosul. A regularidade nas discussões permitiu que os países envolvidos tivessem certa confiança em relação ao desenvolvimento das negociações. A diferença está no grau de confiabilidade dessas nações quanto à sua capacidade de fazer com que os demais cumpram de fato o acordado e, principalmente, quanto aos benefícios concretos que a participação nessa cooperação poderia promover. Essas incertezas foram agravadas com o impasse gerado pelas posições

conflitantes dos EUA e do Brasil, e pela proposta de se estabelecer uma *Alca Light*.

Outro aspecto importante abordado por nosso modelo ao analisar esses dois casos foi justamente como as negociações foram se institucionalizando e sendo incorporadas no cotidiano dos governos. Na Alca, a estrutura negociadora inicial se ampliou bastante para incorporar a complexidade dos temas tratados, mas manteve-se restrita exclusivamente à lógica intergovernamental. Já no Mercosul, a estrutura institucional permanece intergovernamental, no entanto, incorporou aos poucos atores não-governamentais e uma agenda com temas que extrapolam a esfera meramente econômica. Além disso, a própria estrutura organizacional dos Estados envolvidos está aos poucos se adaptando a essa participação na integração. Vemos no caso brasileiro, por exemplo, a criação de departamentos e secretarias dentro dos ministérios para tratar de temas relativos ao Mercosul. De acordo com nosso modelo de análise, essa adequação faz parte dos efeitos da integração enquanto tal, porque ela deixa de ser uma política externa para se consolidar como uma lógica interméstica que articula as duas esferas – a nacional e a internacional. Nesse sentido, a questão da democratização do processo de integração ganha importância. O estabelecimento de espaços de participação direta para representantes da sociedade civil permitiu, no caso do Mercosul, a ampliação da agenda de negociações e a articulação transnacional desses atores no sentido de influenciar o processo decisório da integração. Isso não ocorreu na Alca.

A participação de atores sociais no processo de negociação é um pressuposto fundamental em nosso modelo, pois sem ela não é possível a passagem da cooperação para a integração. Mais do que isso, sem a democratização torna-se difícil ampliar e aprofundar a relação entre os países, ao

limitar a capacidade dos governos de aumentar e consolidar o apoio na sociedade para sua política, e de dinamizar a integração. O avanço da integração regional implica um maior relacionamento dos grupos organizados dos países envolvidos, que buscam se articular no plano transnacional como forma de fortalecer sua capacidade de pressão e influência sobre os respectivos governos. Essas articulações, contudo, podem gerar novos objetivos ou até mesmo novas identidades. De qualquer forma, influenciam os interesses dos grupos domésticos e alteram a formulação de preferências políticas. Portanto, tornam-se elementos importantes no processo decisório dos países.

164 Quanto às ações dos demais governos, os atores nacionais reconhecem sua incapacidade de influir nesse ponto a partir de uma atuação estritamente nacional. Esta é a razão que o nosso modelo encontra para que esses grupos organizados da sociedade civil pressionem por mecanismo de participação direta nas negociações da integração. Ou seja, pressionam pela institucionalização de espaços nos quais suas demandas possam ser articuladas transnacionalmente e que suas ações influenciem diretamente o processo decisório envolvendo os outros governos. A democratização da integração, dentro dessa lógica, é pensada no sentido de permitir que os atores sociais, organizados tanto nacionalmente como regionalmente, pressionem diretamente os governos de todos os países envolvidos na integração. Essa é uma diferença fundamental entre a Alca e o Mercosul.

Os atores sociais somente podem influenciar as negociações para a criação da Alca por meio de seus governos, embora estejam na sua grande maioria articulados no plano continental. O problema é que as desconfianças em relação aos benefícios que uma cooperação comercial com os Estados Unidos poderia gerar, leva a mobilizações de oposição e resistência a essa política por parte daqueles

atores. Posição essa que se acirra, na medida em que não conseguem estabelecer canais para pressionar diretamente o governo norte-americano. Essa forma de oposição no Mercosul atenuou-se aos poucos, à medida que os atores foram inseridos nas negociações e passaram a incorporar no seu cotidiano o processo de integração. Entendemos que, nesse caso, embora existam grupos descontentes com a integração do Cone Sul, as expectativas dos grupos sociais organizados são em sua maioria positivas em relação ao processo. Isso significa que mesmo que existam custos neste momento, há uma percepção de que o seu aprofundamento permitiria não só a compensação das perdas, mas a geração de novos benefícios no futuro. É importante ressaltar que quando falamos em custos e benefícios não estamos pensando exclusivamente nos aspectos econômicos. Esses conceitos envolvem também elementos políticos e sociais. Se olharmos os grupos de interesse que participam das instâncias do Mercosul, veremos que muitos deles possuem uma pauta de reivindicações voltada para questões de melhoria na qualidade de vida das populações e das relações entre Estado e sociedade. Dessa forma, a integração regional torna-se um novo instrumento da relação, que permitiria aos Estados atender às novas demandas e pressões por meio da cooperação internacional.

165

Acreditamos que a maior institucionalização dessa participação social no plano transnacional promove o aprofundamento e a consolidação da integração. Isso porque permite que o processo ganhe uma dinâmica que independe da vontade política dos governos e de seus interesses de curto prazo. Essa pode ser uma explicação para a estagnação das negociações da Alca, que ficou restrita às lógicas governamentais, as quais, em boa parte da América Latina atualmente, se afastam cada vez mais da dos Estados Unidos. Na verdade, nenhum dos dois processos analisados por esta pesquisa atingiu tal pata-

mar. Contudo, o Mercosul apresentou em nossa análise maior possibilidade de caminhar nesse sentido. Isso significa que o processo de integração poderia deslocar-se aos pouco do pólo estritamente intergovernamental para o de uma governança supranacional. Certamente que a idéia de governança no atual contexto internacional só pode ser pensada no caso da União Européia, onde a integração regional está muito mais avançada e aprofundada, com instituições supranacionais consolidadas que convivem com organismos intergovernamentais. No entanto, nossa análise do Mercosul aponta para o fato de que o próprio desenvolvimento desse processo está pressionando por uma maior institucionalização.

166

O Mercosul ainda está distante de uma situação como essa, mas em nossa percepção é o modelo de integração que melhor se adapta às necessidades dos países envolvidos, pois tem sido um instrumento eficiente para a sua inserção internacional – especialmente no campo político –, e um mecanismo cada vez mais importante para a assimilação das pressões sociais internas e dos desafios criados pela globalização.

### **Karina Pasquariello Mariano**

é professora da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp/Araraquara e pesquisadora do Cedec

### **Referências bibliográficas**

- ALMEIDA, P. R. 1993. “O Mercosul institucional”. In: ALMEIDA, P. R. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. Rio de Janeiro: Edições Aduaneiras.
- ARAÚJO JR., J. T. 1991. “integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul”. *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, vol. 11, n. 2, p. 92-105.
- CASTELLS, M. 1996. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1999. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. vol. 1, 2 e 3. São Paulo: Paz e Terra.
- DECLARAÇÃO MINISTERIAL. 2003. Miami, 20 de dezembro. Disponível em: [www.ftaa-alca.org/ministerials/miami](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/miami).

- DICKEN, P. 1998. *Global shift*. Londres: Paul Chapman.
- ETZIONI, A. 1965. *Political unification*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- FAWCETT, L. 2000. "Regionalism in historical perspective". In: FAWCETT, Louise ; HURRELL, Andrew. (eds.), *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press.
- HAAS, E. B. 1964. *Beyond the nation state*. Stanford: Stanford University Press.
- HELD, D. 1991. "A democracia, o Estado-nação e o sistema global". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, n. 23, p. 145-194.
- HELD, D.; MCGREW, A. 2001. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- HERZ, M. 1999. "A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU". *Contexto internacional*. Rio de Janeiro: IRI-PUC, vol. 21, n. 2, p. 259-289.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S. 2002. "Contexto internacional, democracia e política externa". *Política externa*. São Paulo: Paz e Terra/Gacint – USP/Ieei-USP, vol. 11, n. 2, p. 79-98.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. 1989. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- KRASNER, S. D. 2000. "Compromising Westphalia". In: HELD, David; MCGREW, Anthony. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press.
- MARIANO, K. L. P. 2004. *Nova visão das teorias de integração regional. um modelo para a América Latina*. Marília: Relatório de pesquisa de Pós-Doutorado financiada pela Fapesp e desenvolvida junto ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp).
- MATLARY, J. H. 1994. "International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?". Bruxelas: Trabalho apresentado na 2<sup>nd</sup> ECSA – World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, 5 e 6 de maio.
- MORAVCSIK, A. 1994. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach". In: BULMER, S.; ANDREW, S. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers.
- NYE, J. S. 1971. *Peace in parts: integration and conflict in regional organization*. Boston: Little, Brown.
- NYE JR., J. S. 2002. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Editora Unesp.
- OLIVEIRA, M. F. 2001. "Conjuntura internacional e sua influência na constituição e desenvolvimento do Mercosul". In: VIGEVANI, Tullo (org.). *Mercosul: a emergência de uma nova sociedade*. São Paulo: Cedec, Relatório Final de pesquisa apresentado ao CNPq.

PUTNAM, R. D. 1993. "Diplomacy and domestic politics. The logic of Two-Level Games". In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K. e PUTNAM, Robert D. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Califórnia: University of California Press.

ROSENAU, J. N. 2000. "Governance in a globalizing world". In: HELD, David; MCGREW, Anthony. *The global transformation reader*. Cambridge: Polity Press.

SASSEN, S. 2001. *Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

VIGEVANI, T. *et alli*. 1998. *Globalização e regionalização no Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração*. São Paulo: Cedec. Relatório final de pesquisa para a FUNAG-MRE/FINEP.

VIGEVANI, T. ; MARIANO, M. P. 2003. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Senac São Paulo.



## GLOBALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E O ESTADO

KARINA PASQUARIELLO MARIANO

Neste artigo se faz uma reflexão sobre o papel da integração, na era da globalização, para os países latino-americanos, ressaltando quais as características específicas desses processos integracionistas, centrando a atenção nos casos do Mercosul e da Alca. Seu intuito é entender como a integração, para além de seu papel como possível promotora do desenvolvimento sustentável ou de inserção internacional, faz parte de um processo de mudança no próprio Estado.

258

**Palavras-Chave:** Integração; Mercosul; Alca; Globalização.

### *GLOBALIZATION, INTEGRATION AND THE STATE*

*This article is a reflection on the importance of the integration for the Latin American countries in the globalized age, standing out those specific characteristics of the integrational processes, calling the attention to the cases of the Mercosul and the FTAA. Its intention is to understand the integration beyond its function as a possible promoter of a sustainable development or the international insertion, being part of a process of change in the State itself.*

**Keywords:** *Integration; Mercosul; FTAA; Globalization.*