

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT 28 - Política internacional

**A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios
de medição**

João Carlos Amoroso Botelho
Universidade Federal de Goiás

1. Introdução

Há uma vasta literatura sobre a integração europeia, mas pouco do que se produz pode ser aplicado a outros casos. O nível de integração que foi alcançado na Europa não tem paralelo no resto do mundo. Assim, aplicar a outros processos os critérios elaborados para o caso europeu só pode levar aos mesmos resultados, a avaliação de que há problemas, de que as perspectivas são ruins e de que, em alguns exemplos, sequer se caracteriza um processo de integração.

Portanto, é necessário o estabelecimento de critérios que possam ser aplicados universalmente e que avaliem os blocos de integração de acordo com seu nível de institucionalização, como já foi proposto e levado adiante na Ciência Política para os regimes democráticos e os sistemas partidários. Essa é uma tarefa urgente para a sistematização e a pesquisa comparativa no campo de estudos da integração regional.

Em primeiro lugar, é importante ter uma definição de integração. Haas (1958), o principal nome da teoria da integração na sua fase originária, define integração como o processo em que atores políticos de diversos países são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades a um novo centro, cujas instituições assumem ou requerem jurisdição sobre os Estados nacionais. Esse conceito é amplo, porque engloba um processo social, a transferência de lealdades, e outro político, a criação de instituições políticas que se impõem sobre pelo menos uma parte das atribuições dos Estados membros (Diez e Wiener, 2004). A atenção com o componente social é uma característica do neofuncionalismo, a corrente teórica da qual Haas é um dos principais representantes.

A definição do intergovernamentalismo liberal, por sua vez, se centra na segunda parte. Aqui, a preferência também recai sobre uma definição centrada

no processo político, mas em uma versão menos exigente¹. Como o principal, ou muitas vezes único, referente empírico da teoria da integração é o caso europeu, sua aplicação a outros processos pode ser problemática. É o que ocorre com o conceito de integração, seja de origem neofuncionalista ou intergovernamentalista.

O problema da definição de Haas não é o componente social, e sim o nível de exigência. Com base nela, poucos seriam os casos de integração observáveis empiricamente, porque a transferência de lealdade a um novo centro, que se situa acima dos Estados nacionais, é rara. A definição do intergovernamentalismo liberal também é problemática em termos empíricos, porque as instituições políticas criadas podem não ter capacidade de, apesar de projetadas para tal, se impor sobre os Estados membros ou, inclusive, não ter sido constituídas com esse objetivo.

Para evitar essa dificuldade de aplicação empírica, é necessária uma definição de integração que se centre apenas na construção de instituições políticas, que podem ou não ter o objetivo de se impor sobre os Estados membros e podem ou não alcançar isso. Com base nesse conceito, a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a ONU também não poderiam ser exemplos de processos de integração? A resposta é difícil e não encontra apoio claro na literatura especializada. A utilização do adjetivo regional, no seu significado geográfico, ao lado do substantivo integração não resolve a questão, porque eliminaria a ONU, mas não a OEA.

Tampouco é útil se apoiar em Hurrell (1995a), representante do corpo de literatura sobre o regionalismo. Ele define esse processo pelas categorias em que se expressa. Entre seus tipos de regionalismo, a única forma de

¹ O conceito de Deutsch (1957), segundo o qual a integração é a existência, em um território, de um sentido de comunidade e de instituições e práticas suficientemente fortes e disseminadas para assegurar, por um longo período, expectativas confiáveis de mudança pacífica na população, também é pouco exigente, mas em demasia. Com essa definição, a ausência de conflitos armados entre dois ou mais países vizinhos por determinado período já poderia ser considerada integração. Ademais, enfatiza apenas um aspecto do processo, a convivência pacífica. Tanto é assim que o resultado da integração para Deutsch é uma comunidade pluralista de segurança.

integração é de natureza econômica, na categoria de integração regional promovida pelo Estado. Aplicando seus critérios à pergunta do parágrafo anterior, a ONU, novamente por não ser um órgão regional, e a OEA, por não buscar liberalização econômica, não seriam exemplos de integração. Para Hurrell, é a tentativa de liberalização econômica que determina a existência de um processo de integração. Essa abordagem é limitada, porque reduz a integração a um aspecto. Há casos em que a liberalização econômica não é a prioridade ou sequer um objetivo. Ademais, a definição que foi trabalhada até aqui se centra no processo político. O regionalismo de Hurrell, portanto, não serve de base para que se conclua essa definição.

Qual é a solução, então? Uma possibilidade é se apoiar nos tipos de instituições políticas que são construídas e nas suas atribuições. A ONU e a OEA são organismos compostos por Estados, mas que não se centram na integração de regras e políticas, ainda que também possam estabelecer regimes de regulação da atuação estatal em uma série de áreas. Depois de todo esse percurso, se pode definir a integração como a constituição gradual de instituições políticas que estabelecem alguma delimitação territorial e temática à cooperação entre Estados, têm o objetivo de integrar regras e políticas e podem chegar a se impor sobre seus países membros ou não ter a pretensão de realizar isso.

Com base nesse conceito, mais casos caracterizariam um processo de integração, mas com níveis diferentes de institucionalização. O principal objetivo do trabalho é estabelecer critérios que sejam aplicáveis para medir o nível de institucionalização de todos os casos que se ajustam à definição de integração. Para cada critério, ademais, serão necessários indicadores.

Os principais procedimentos que serão adotados são a revisão da literatura e a seleção de um conjunto de critérios que seja capaz de medir o nível de institucionalização em diferentes âmbitos da integração. Assim, os critérios escolhidos terão de servir para avaliar a institucionalização de um processo em termos tanto políticos como econômicos.

Isso é importante porque, em alguns casos, a prioridade é o âmbito político e, em outros, a parte econômica. Se os critérios privilegiam o âmbito econômico, um bloco que se centra na liberalização comercial teria vantagem sobre os que priorizam o estabelecimento de instituições políticas e regras comuns. Por outro lado, se os critérios privilegiam o âmbito político, um bloco que se centra na liberalização comercial estaria em desvantagem. O objetivo, então, é definir critérios que possam medir a institucionalização tanto política como economicamente.

Poderia ser feita a observação de que, por se propor a avaliar o nível de institucionalização, o enfoque do trabalho privilegiaria o âmbito político da integração. Há duas respostas a isso. A primeira é que, para medir o nível de institucionalização, não basta avaliar como funcionam as instituições de cada bloco. Esse aspecto é importante, mas há muitos outros. Na verdade, o que se busca é estabelecer critérios que ajudem a avaliar quanto o processo tem avançado para se consolidar. A segunda resposta é que, inclusive em casos que se centram em outros âmbitos da integração, são necessárias regras comuns. Assim, se propor a medir o nível de institucionalização não significa por si só que se privilegie o âmbito político do processo.

Além dos âmbitos econômico e político, há outras dimensões de um processo de integração que precisam ser levadas em conta na avaliação do nível de institucionalização. Para comparar o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) com a UE (União Europeia), Mohammeddinov (2005) utiliza quatro, a econômica, a político-institucional, a cultural e a exterior. Cada dimensão se baseia “en una de las cuatro teorías de integración más convencionales: neofuncionalismo, intergubernamentalismo liberal, constructivismo social y neorrealismo” (Mohammeddinov, 2005: 171-172).

Ainda que o neo-realismo não seja uma teoria da integração, se pode considerar que o autor sugere que o neo-realismo também tenta tratar desse fenômeno. Dois problemas mais graves são a avaliação de que a dimensão político-institucional se limita às “peculiaridades estructurales de distribución

del poder dentro de los bloques” (Mohammeddinov, 2005: 171) e a falta de indicadores para as dimensões.

O principal mérito de Mohammeddinov é a tentativa de aproveitar as contribuições de mais de uma teoria da integração, propondo dimensões que representariam quatro correntes teóricas. Essa proposta de conciliação se apóia na avaliação de Wiener e Diez (2004b) de que a síntese entre teorias é um caminho mais promissor para o campo de estudos da integração do que a rivalidade entre elas, já que as diferentes correntes têm pontos conciliáveis e, separadamente, não dão conta de tudo.

2. Definição dos critérios

As dimensões a que os critérios de medição e seus respectivos indicadores se referirão não serão as mesmas de Mohammeddinov. As duas primeiras serão igualmente a econômica e a político-institucional, mas não haverá uma dimensão cultural, e sim social, mais ampla, em que a cultura é um dos aspectos. Ademais, os fatores externos não serão uma dimensão, porque o nível de institucionalização de um bloco de integração está mais relacionado com seus aspectos internos e porque as condições externas são mais difíceis de mensurar.

Uma quarta dimensão terá relação com a representação exterior dos Estados membros e do bloco. Nesse caso, o que será avaliado não são os fatores externos que influem sobre a integração, e sim a atuação exterior dos países membros e do bloco e suas capacidades de coordenar posições. Haverá, ademais, uma quinta dimensão, a estratégica, que se centrará no potencial de conflitividade na região e na capacidade de cooperação entre as Forças Armadas dos Estados membros.

2.1. Dimensão econômica

Ainda que não seja um componente exclusivo do neofuncionalismo, os interesses econômicos têm uma participação importante na explicação

neofuncionalista da integração. Segundo essa corrente, o movimento desde um sistema anárquico de Estados em direção à construção de instituições supranacionais se explica pela pressão de atores sociais e econômicos sobre suas elites governantes para que regulamentem o processo, em resposta a uma interdependência regional crescente.

Schmitter (2004) apresenta mais detalhes da lógica neofuncionalista da integração. Os Estados membros, que no seriam superados totalmente e continuariam sendo atores importantes do processo, definiriam os termos do acordo inicial, mas não determinariam exclusivamente a direção e o alcance da mudança posterior. Na verdade, os burocratas das instituições regionais, associados a uma gama variante de interesses organizados, aproveitariam expansões inevitáveis e conseqüências inesperadas que ocorreriam quando os Estados aceitam designar certo grau de responsabilidade supranacional para cumprir uma tarefa limitada e descobrem que satisfazer essa função tem efeitos externos sobre outras das suas atividades interdependentes.

Sob um panorama interno de democracia e pluralismo, os governos nacionais estariam crescentemente estrangidos por pressões em favor da região e acabariam resolvendo seus conflitos por meio da cessão de uma gama maior de áreas de políticas e da transferência de mais autoridade para as organizações regionais que criaram. A população dos Estados membros também poderia começar a transferir cada vez mais das suas expectativas à região, o que aumentaria a probabilidade de que integração sócio-econômica origine integração política.

Na visão neofuncionalista, é a interdependência regional crescente, então, que incentiva que atores sociais e econômicos e burocratas regionais pressionem por mais integração. Assim, se espera que um maior grau de interdependência gere mais integração e, em conseqüência, um maior nível de institucionalização do processo.

Medir o grau de interdependência econômica na região é um meio de avaliar o nível de institucionalização do bloco em termos econômicos. Para

isso, a participação regional no comércio exterior dos Estados membros e a importância do comércio exterior com a região no PIB de cada país são indicadores que podem ser usados. Outro aspecto que merece ser avaliado é o fluxo financeiro entre os integrantes do bloco. Nesse caso, o indicador será a participação regional no investimento direto em cada país.

Ainda que represente outra teoria explicativa da integração, Moravcsik (1998) também identifica na interdependência regional crescente a fonte do processo. Um indicador que sugere para se avaliar a propensão de um país à integração já foi citado acima, a importância do comércio exterior com a região no PIB desse país (Moravcsik, 1998: 495). O outro indicador sugerido é a participação das transações entre as indústrias no comércio regional.

2.2. Dimensão político-institucional

O intergovernamentalismo liberal de Moravcsik confere centralidade ao papel dos governos nacionais no processo de integração. Nos temas que julgam importantes, os Estados mais fortes teriam capacidade de moldar os resultados das negociações.

O modelo de Moravcsik (1998) tem três estágios. No primeiro, o objeto de estudo é a formação de preferências no âmbito nacional sobre o processo de integração, em resposta a uma interdependência regional crescente. A conclusão é que são os interesses econômicos, difundidos desde os grupos de pressão em cada sociedade nacional e agregados pelos governos, que prevalecem sobre os estratégicos. No segundo, o foco é as negociações entre os Estados. A explicação para os resultados seria a interdependência assimétrica, entendida como a relação entre o valor que cada governo dá ao tema em negociação e sua capacidade para moldar os resultados, que teria mais força explicativa que a liderança de atores supranacionais. Finalmente, no terceiro estágio, o interesse se dirige às razões dos Estados para delegar a tomada de decisões a instituições supranacionais ou compartilhar isso com outros governos. A conclusão é que os Estados delegam ou compartilham sua soberania com o objetivo de que os compromissos assumidos sejam mais

confiáveis, e não por uma ideologia federalista ou pela necessidade de uma administração tecnocrática centralizada.

Em resumo, governos que seriam atores racionais e perseguidores de interesses econômicos assumiriam demandas da sociedade, definiriam como agir, negociariam diferenças com outros países em função da importância conferida a cada tema e da capacidade para se impor e se comprometeriam com regras e organizações supranacionais ou compartilhariam a tomada de decisões como meio de reduzir a possibilidade de que os acordos regionais negociados não sejam cumpridos.

A atuação dos governos, porém, não é o único fator que precisa ser considerado na dimensão político-institucional. Há a estrutura institucional do bloco e seu funcionamento. Uma corrente teórica que enfatiza a importância das instituições regionais e dos seus funcionários no processo de integração é a da governança supranacional de Stone Sweet e Sandholtz (1998).

Essa vertente, centrada no caso europeu, usa um contínuo para medir o movimento de uma governança da integração de tipo intergovernamental para uma de tipo supranacional. Essa transição ocorreria em três dimensões inter-relacionadas: a) regras (os constrangimentos legais e menos informais ao comportamento produzidos por interações dos atores políticos presentes no nível regional); b) organizações (as estruturas governamentais atuantes na região que produzem, executam e interpretam as regras do bloco); e c) sociedade transnacional (os atores não governamentais que participam dos intercâmbios regionais e influenciam, direta o indiretamente, o processo de produção de políticas e seus resultados no âmbito regional).

As negociações intergovernamentais na UE refletiriam os interesses de uma sociedade transnacional em desenvolvimento. A demanda por regras e regulação forneceria os temas para as negociações. O processo legislativo do bloco implicaria, direta o indiretamente, na criação de regras para regular os intercâmbios regionais. Os interesses sociais afetados pela produção de políticas variariam conforme o país, criando as diferenças que precisariam ser

resolvidas pelos governos. As negociações intergovernamentais, então, seriam mais o produto do que o gerador da integração. Ademais, as agências supranacionais trabalhariam para reforçar sua própria autonomia, influenciar o modelo de integração e promover os interesses da sociedade transnacional e a construção de uma governança supranacional.

Nas negociações, os Estados mais importantes teriam capacidade de exercer mais influência, e tenderiam a fazer isso, sobre os resultados das políticas do que os menos relevantes. Stone Sweet e Sandholtz reconhecem que as negociações intergovernamentais são uma característica onipresente da governança supranacional, mas alegam que se centram em se e como a integração molda as preferências dos governos ao longo do tempo e em que medida isso determina a natureza e o conteúdo das negociações.

Há, portanto, um novo conceito, de governança supranacional, e uma ênfase no papel das instituições, sejam regras ou agências, mas a base da teoria é o entendimento neofuncionalista de que o impulso para a integração se origina de atores sociais, e não de Estados.

Com tudo isso, precisam ser avaliadas a atuação dos governos e as instituições regionais para medir o nível de institucionalização na dimensão político-institucional. Nos dois casos, as avaliações serão mais quantitativas do que qualitativas. Para o primeiro aspecto, os indicadores usados serão a frequência de reuniões com participação de representantes governamentais, o nível hierárquico dos representantes mais frequentes, a periodicidade da participação dos chefes de Estado ou governo e de ministros, o número de decisões tomadas nas reuniões e a importância dessas decisões.

Avaliar as instituições regionais é uma tarefa mais difícil. Isso porque é necessário ter cuidado na escolha dos critérios, para que não se privilegie uma das visões sobre qual é o melhor modelo de integração. Os indicadores que serão utilizados são o ritmo de internalização das normas regionais nas legislações nacionais, a proporção de funcionários regionais com dedicação exclusiva e a estrutura física das agências.

A existência de órgãos autônomos em relação aos Estados não pode ser um critério porque significaria assumir que o modelo supranacional de integração é preferível ao intergovernamental. Uma possibilidade é contar o número de decisões dos tribunais regionais de justiça. Uma agência dessa natureza é necessária a todo processo, independentemente do modelo de integração adotado. O número de decisões que toma a cada ano, então, é um indicador da sua consolidação como instituição e, em consequência, do nível de institucionalização do bloco.

2.3. Dimensão social

Segundo o construtivismo social, a integração é condicionada pelas relações, práticas, normas e valores em comum das sociedades dos países que participam do processo, pois os agentes da integração, sejam governos, empresas ou cidadãos, estão influenciados pelo meio em que atuam. De acordo com Risse (2004), o processo reforça as tendências que surgem ao longo da história das regiões.

Para essa corrente, a integração é mais viável quando promovida por países cujas sociedades apresentam menos diferenças e linhas divisórias entre si. No caso da UE, o construtivismo social busca identificar os traços de uma identidade europeia comum, que seria a base para a construção de uma civilização comum no bloco.

Avaliar o grau de homogeneidade entre as sociedades dos países que participam do processo de integração, então, é uma maneira de medir o nível de institucionalização do bloco na dimensão social. Os indicadores que serão utilizados são o número de línguas oficiais, as divisões étnicas e religiosas e a intensidade dos intercâmbios culturais.

2.4. Dimensão de representação exterior

Na visão neo-realista, a integração é um meio de expandir os poderes individuais e coletivos dos países no plano internacional (Hurrell, 1995a). Ao formar blocos, os Estados nacionais somariam forças, coordenando a política externa e mobilizando os recursos disponíveis, como um meio de aumentar seu poder político, sua competitividade econômica e sua capacidade de negociação com os demais países.

Uma maneira de medir o nível de institucionalização na dimensão de representação exterior é avaliar as capacidades de atuação conjunta e de coordenação da política externa dos integrantes do bloco. Um indicador do primeiro aspecto será a forma de negociar acordos comerciais, em conjunto ou separadamente. Para a capacidade de coordenação da política externa, o grau de convergência de posições entre os países membros em organismos internacionais será o indicador. A Assembleia Geral da ONU, que é realizada anualmente e coloca em votação temas de abrangência tanto nacional como mundial, será o fórum em que se observará essa convergência.

2.5. Dimensão estratégica

Os intergovernamentalistas refutam os argumentos neofuncionalistas e explicam a conformação de instituições supranacionais na Europa como o resultado da tomada de decisões racionais em um contexto histórico que levava os governos nacionais atuantes no processo a interesses claramente definidos (Hoffmann, 1966). O debate que essa posição gera começou na primeira fase da teoria da integração e está presente até a atualidade (Diez e Wiener, 2004). De um lado, estão os que, como intergovernamentalistas e autores realistas interessados no tema, vêem a integração como o resgate do Estado nação, na expressão de Milward (1992). De outro, estão os que, como neofuncionalistas e autores de linha institucionalista, a encaram como a superação em alguma medida do mesmo Estado nação.

Se, por um lado, o intergovernamentalismo se distancia do realismo, com o entendimento de que a criação de instituições supranacionais pode interessar aos Estados, por outro, se aproxima, ao avaliar que os governos

nacionais mantêm o controle das organizações conformadas e que os fatores estratégicos exercem uma influência significativa no andamento do processo. Esse último ponto representa uma diferença importante em relação à versão liberal do intergovernamentalismo, para a qual são os interesses econômicos que determinam o curso da integração.

Avaliar o panorama de conflitos armados internos ou entre países da região e a capacidade de cooperação entre as Forças Armadas dos Estados membros é uma forma de medir o nível de institucionalização na dimensão estratégica. No primeiro caso, os indicadores serão o número de conflitos e a presença nos países de grupos armados que não reconheçam a autoridade estabelecida e/ou defendam a secessão desde a criação do bloco.

Para o segundo aspecto, os indicadores serão o número de acordos vigentes de cooperação nas áreas de defesa e segurança entre os Estados membros, a existência de organismos regionais dessas áreas e a realização de exercícios e/ou operações militares em conjunto entre as Forças Armadas de dois ou mais países do bloco.

3. Aplicação dos critérios

A utilização dos critérios e dos seus respectivos indicadores começará com a seleção dos casos. Os blocos que serão avaliados precisam se ajustar à definição de integração estabelecida inicialmente. Depois, serão priorizados casos para os quais há mais dados disponíveis. E finalmente, como se trata do primeiro teste, um número pequeno de blocos será analisado, deixando a expansão da aplicação para a continuidade do trabalho de pesquisa.

Nesse primeiro momento, então, os casos que serão avaliados são os dos três principais blocos da América do Sul, a CAN (Comunidade Andina de Nações), o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), e o do processo que tem servido como parâmetro para outras experiências no restante do mundo, a UE (União Europeia).

Na dimensão econômica, a UE se destaca em todos os indicadores. O bloco europeu tem as maiores médias de participação regional no comércio exterior e nos investimentos estrangeiros nos países membros (ver quadros 1 e 3). Além disso, apresenta a média mais alta de participação do comércio regional no PIB de seus integrantes (ver quadro 2). O MERCOSUL aparece na seqüência nos três casos, nos valores referentes a 2009. Quando se trata de 2010, a UNASUL supera o MERCOSUL nos índices sobre comércio exterior, mas os dados para 2009 são mais completos, porque estão disponíveis para um maior número de países de cada bloco.

Quadro 1
Participação regional no comércio exterior (%)

Bloco	2009 (média)	2010 (média)
CAN	9,27	9,28
MERCOSUL	30,13	29,69
UNASUL (1)	29,59	32,97
UE	65,24	63,69

1 O valor para 2010 não inclui Guiana e Suriname e abrange só o primeiro semestre no caso do Paraguai, por falta de dados

Fontes: ALADI, Banco Mundial, CEPAL e UE

Quadro 2
Participação do comércio regional no PIB (%)

Bloco	2009 (média)	2010 (média)
CAN	4,49	5,16
MERCOSUL (1)	15,50	8,34
UNASUL (2)	14,22	13,43
UE	36,74	40,75

1 O valor para 2010 não inclui o Paraguai, por falta de dados

2 O valor para 2010 não inclui Guiana, Paraguai e Suriname, por falta de dados

Fontes: ALADI, CEPAL e UE

Quadro 3
Participação regional no investimento estrangeiro (%)

Bloco	2008 (média)	2009 (média)
CAN (1)	3,30	2,67
MERCOSUL	19,77	21,49
UNASUL (2)	16,18	19,58
UE	67,43	37,36

1 Os valores não incluem o Peru para 2008 e a Bolívia e o Peru para 2009, por falta de dados

2 Os valores não incluem Guiana, Peru, Suriname e Venezuela para 2008 e Bolívia, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela para 2009, por falta de dados

Fontes: bancos centrais de Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai e Uruguai, Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile, INE da Bolívia e UE

A UE também se destaca na dimensão político-institucional. O único indicador em que não tem a melhor situação é a importância das decisões nas últimas três reuniões, ordinárias ou não, das principais instituições legislativas compostas por representantes governamentais (ver quadro 8). Nesse caso, no entanto, foi avaliado o conteúdo das decisões de só uma das dez formações do Conselho da União Europeia, a principal instituição legislativa do bloco, por causa da dificuldade em fazer o mesmo com as outras nove. A formação priorizada foi a de Assuntos Gerais, que preside as demais.

No conjunto dos indicadores para a dimensão político-institucional, a UE promove com mais frequência reuniões ordinárias das principais instituições compostas por representantes governamentais (ver quadro 4); tem, junto com a CAN, o representante governamental mais frequente nas reuniões ordinárias das principais instituições que está no nível hierárquico mais alto (ver quadro 5); realiza com mais frequência reuniões ordinárias de chefes de Estado ou governo e de ministros (ver quadro 6); e exibe a maior média de decisões nas últimas três reuniões, ordinárias ou não, das principais instituições legislativas compostas por representantes governamentais (ver quadro 7).

Quadro 4
Frequência de reuniões ordinárias

Bloco	Chefes de Estado ou governo	Ministros	Demais representantes
CAN (1)	Anual	2 (chanceleres) a 3 vezes (ministros de Comércio ou vice-ministros de Comércio Exterior) ao ano	-
MERCOSUL (1)	2 vezes ao ano (2)	2 vezes ao ano (chanceleres e ministros da Economia)	4 (vice-ministro, secretário ou diretor das chancelarias) e 5 a 9 vezes (diretor ou diplomata das chancelarias) ao ano
UNASUL (1)	Anual	2 vezes ao ano (chanceleres)	6 vezes ao ano (secretário,

			diretor, coordenador ou diplomata das chancelarias)
UE (1)	4 vezes ao ano	2 a 12 vezes ao ano (conforme a área)	-

1 A partir da definição das principais instituições de cada bloco, foram consideradas as que são compostas por representantes governamentais e realizam reuniões ordinárias

2 Apesar de realizar duas reuniões ordinárias ao ano, os chefes de Estado do MERCOSUL não integram formalmente nenhuma instituição do bloco

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 5
Nível hierárquico do representante mais frequente em reuniões ordinárias

Bloco	Representante
CAN (1)	Ministro ou vice-ministro
MERCOSUL (1)	Diretor ou diplomata das chancelarias
UNASUL (1)	Secretário, diretor, coordenador ou diplomata das chancelarias
UE (1)	Ministro

1 A partir da definição das principais instituições de cada bloco, foram consideradas as que são compostas por representantes governamentais e realizam reuniões ordinárias

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 6
Participação de chefes de Estado e ministros em reuniões ordinárias

Bloco	Chefes de Estado ou governo	Ministros
CAN (1)	Anual	2 (chanceleres) a 3 vezes (ministros de Comércio ou vice-ministros de Comércio Exterior) ao ano
MERCOSUL (1)	2 vezes ao ano (2)	2 vezes ao ano (chanceleres e ministros da Economia)
UNASUL (1)	Anual	2 vezes ao ano (chanceleres)
UE (1)	4 vezes ao ano	2 a 12 vezes ao ano (conforme a área)

1 A partir da definição das principais instituições de cada bloco, foram consideradas as que são compostas por representantes governamentais e realizam reuniões ordinárias

2 Apesar de realizar duas reuniões ordinárias ao ano, os chefes de Estado do MERCOSUL não integram formalmente nenhuma instituição do bloco

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 7
Número de decisões nas últimas três reuniões, ordinárias ou não

Bloco			
CAN (1)	Conselho de Ministros das Relações Exteriores		
	Decisões	Reuniões	Média
	4	2	2,00
	Comissão da Comunidade Andina		
	Decisões	Reuniões	Média
	7	1	7,00
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	11	3	3,67
MERCOSUL (1)	Conselho do Mercado Comum		
	Decisões	Reuniões	Média
	58	3	19,33
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	58	3	19,33
UNASUL (1)	Conselho de Chefes de Estado		
	Decisões	Reuniões	Média
	1	2	0,50
	Conselho de Ministros das Relações Exteriores		
	Decisões	Reuniões	Média
	0	1	0,00
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	1	3	0,33
UE (1)	Conselho da União Europeia (2)		
	Decisões	Reuniões	Média
	60	3	20,00
	Total das principais instituições		
	Decisões	Reuniões	Média
	60	3	20,00

1 A partir da definição das principais instituições de cada bloco, foram consideradas as que são compostas por representantes governamentais e têm poderes legislativos

2 Como a instituição se reúne em dez formações, o cálculo se baseou na de Assuntos Gerais, que preside as demais. A partir dos dados para essa formação, se expandiu o resultado para as demais e se chegou ao total para a instituição

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 8
Importância das decisões nas últimas três reuniões, ordinárias ou não

Bloco					
CAN (1)	Conselho de Ministros das Relações Exteriores				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
	1	1	2	4	50,00
	Comissão da Comunidade Andina				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
	1	4	2	7	71,43
	Total das principais instituições				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
2	5	4	11	63,64	
MERCOSUL (1)	Conselho do Mercado Comum				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
	14	23	21	58	63,79
	Total das principais instituições				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
14	23	21	58	63,79	
UNASUL (1)	Conselho de Chefes de Estado				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
	1	0	0	1	100,00
	Conselho de Ministros das Relações Exteriores				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
	0	0	0	0	0,00
	Total das principais instituições				
Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)	
1	0	0	1	100,00	
UE (1)	Conselho da União Europeia (2)				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
	0	2	4	6	33,33
	Total das principais instituições				
	Alta	Média	Baixa	Total	Proporção de alta e média (%)
0	2	4	6	33,33	

1 A partir da definição das principais instituições de cada bloco, foram consideradas as que são compostas por representantes governamentais e têm poderes legislativos

2 Como a instituição se reúne em dez formações, o cálculo se baseou na de Assuntos Gerais, que preside as demais

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Além disso, a UE tem, assim como a CAN, uma forma automática de internalização das normas nas legislações nacionais dos Estados membros (ver quadro 9) e apresenta as maiores proporções de órgãos comandados por funcionários com dedicação exclusiva e com sede própria entre as principais instituições (ver quadros 10 e 11). A CAN ostenta o segundo melhor panorama geral na dimensão político-institucional. O bloco andino compartilha com a UE a condição mais destacada em dois dos oito indicadores e ocupa a segunda posição, acompanhado ou isolado, em outros quatro.

Quadro 9
Ritmo de internalização das normas

Bloco	Forma
CAN	Automática
MERCOSUL	Incorporação necessária
UNASUL	Incorporação necessária
UE	Automática

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 10
Instituições comandadas por funcionários com dedicação exclusiva

Bloco	Órgãos com chefes de dedicação exclusiva	Total de principais instituições	Proporção (%)
CAN	4	7	57,14
MERCOSUL	2	6	33,33
UNASUL	1	4	25,00
UE	6	7	85,71

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 11
Instituições com sede própria

Bloco	Órgãos com sede própria	Total de principais instituições	Proporção (%)
CAN	4	7	57,14
MERCOSUL	2	6	33,33
UNASUL	1	4	25,00
UE	6	7	85,71

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Na dimensão social, como era de se esperar em razão do maior número de Estados membros, há problemas para a UE. Com 27 integrantes, é difícil ter um maior grau de homogeneidade do que um bloco com quatro países, como

são os casos de CAN e MERCOSUL. Apesar dessa desvantagem, a UNASUL, com 12 membros, exibe resultados melhores do que a CAN em três dos quatro indicadores, porque, para uma população maior, a diversidade pode se diluir (ver quadros 12, 13 e 14). O MERCOSUL possui o melhor panorama geral na dimensão social, com proporções menores de línguas oficiais e grupos étnicos e religiosos por habitante, além de, assim como a CAN, um nível médio de intensidade dos intercâmbios culturais (ver quadro 15). A UNASUL aparece na sequência do MERCOSUL, com a segunda melhor situação.

Quadro 12
Número de línguas oficiais

Bloco	Total de línguas	Idiomas por habitante
CAN	3	1 / 33.033.504
MERCOSUL	3	1 / 84.989.031
UNASUL	7	1 / 57.118.409
UE	27	1 / 18.628.059

Fonte: CIA World Fact Book

Quadro 13
Número de grupos étnicos

Bloco	Total de grupos	Grupos étnicos por habitante
CAN	10	1 / 9.910.051
MERCOSUL	8	1 / 31.870.887
UNASUL	16	1 / 24.989.304
UE	77	1 / 6.531.917

Fonte: CIA World Fact Book

Quadro 14
Número de grupos religiosos

Bloco	Total de grupos	Grupos religiosos por habitante
CAN	6	1 / 16.516.752
MERCOSUL	12	1 / 21.247.258
UNASUL	20	1 / 19.991.443
UE	33	1 / 15.241.139

Fonte: CIA World Fact Book

Quadro 15
Intensidade dos intercâmbios culturais

Bloco	Intensidade
--------------	--------------------

CAN	Média
MERCOSUL	Média
UNASUL	Baixa
UE	Baixa

Fonte: Observação própria

A UE também tem problemas na dimensão de representação exterior. Apesar de contar com uma política externa e de segurança comum e com uma alta representante para sua execução, o bloco só supera a UNASUL no nível médio de convergência entre os países membros nas votações das edições de 2009 e 2010 da Assembleia Geral da ONU (ver quadro 17). Assim como na dimensão social, é o MERCOSUL que apresenta o melhor panorama geral na questão da representação exterior. Além de ostentar a média de convergência mais alta, seus integrantes, como os da UE, negociam acordos comerciais de forma conjunta com outros blocos ou países (ver quadro 16). A CAN possui a segunda maior média de convergência, mas não negocia de forma conjunta, ainda que, na condição de união aduaneira, precisasse fazê-lo.

Quadro 16
Forma de negociação de acordos comerciais

Bloco	Forma
CAN	Em separado
MERCOSUL	Em conjunto
UNASUL	Em separado
UE	Em conjunto

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 17
Convergência de posições na Assembleia Geral da ONU (%)

Bloco	2009	2010	Média
CAN	75,58	82,28	78,93
MERCOSUL	80,23	82,28	81,25
UNASUL	66,28	55,70	60,99
UE	68,60	54,43	61,52

Fonte: ONU

Na dimensão estratégica, a UE volta a se sobressair. O representante europeu tem números maiores de conflitos armados, sejam internos ou entre países membros, e de grupos armados insurgentes por ano desde sua criação

(ver quadros 18 e 19). Por outro lado, se trata do bloco em que a cooperação nas áreas de defesa e segurança está mais institucionalizada (ver quadros 20, 21 e 22). A UE, inclusive, tem forças militares próprias para atuar em missões humanitárias e de paz em todos os continentes. O MERCOSUL apresenta o segundo melhor panorama geral na dimensão estratégica. O principal trunfo do representante do Cone Sul é o ambiente pacífico, já que o bloco não registra conflitos armados, internos ou entre Estados membros, nem grupos armados insurgentes desde sua criação.

Quadro 18
Número de conflitos armados desde a criação do bloco

Bloco	Internos	Entre países do bloco	Total de conflitos	Conflitos por ano
CAN	9	2	11	0,26
MERCOSUL	0	0	0	0,00
UNASUL	3	0	3	0,43
UE	27	1	28	0,52

Fonte: Historiografia dos períodos

Quadro 19
Número de grupos armados insurgentes desde a criação do bloco

Bloco	Total de grupos	Grupos por ano
CAN	9	0,21
MERCOSUL	0	0,00
UNASUL	3	0,43
UE	26	0,48

Fonte: Historiografia dos períodos

Quadro 20
Número de acordos de defesa e segurança entre os países do bloco

Bloco	Total de acordos (1)
CAN	6
MERCOSUL	8
UNASUL	8
UE	33

1 Foram considerados acordos e normas vigentes e abrangentes. No caso de documentos que atualizam, complementam, ratificam e/ou substituem outros, vale a versão mais recente e/ou abrangente

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 21
Número de instituições de defesa e segurança

Bloco	Total de instituições
CAN	3
MERCOSUL	4
UNASUL	2
UE	11

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

Quadro 22

Atuação conjunta das Forças Armadas de países do bloco

Bloco	Atuação conjunta (1)
CAN	Sim
MERCOSUL	Sim
UNASUL	Sim
UE	Sim

1 Foram considerados como atuação conjunta exercícios e/ou operação conjuntas de dois ou mais países de cada bloco, independentemente da participação de terceiros países

Fontes: CAN, MERCOSUL, UE e UNASUL

No saldo das cinco dimensões, a UE é o bloco com o maior nível de institucionalização entre os quatro avaliados. O representante europeu, porém, não está nessa condição em todas as dimensões e registra o nível mais alto de institucionalização em três, a econômica, a político-institucional e a estratégica (ver quadro 23). Nas outras duas, a social e a de representação exterior, é o MERCOSUL que se destaca. Além disso, possui o segundo melhor panorama geral na econômica e na estratégica. Assim, o representante do Cone Sul é o bloco mais institucionalizado depois da UE.

Esses resultados confirmam as aparências, mas há pontos que chamam a atenção. Por exemplo, o desempenho da UE na dimensão de representação exterior fica aquém do esperado, ainda que se tenha em conta que articular posições comuns entre 27 países é uma tarefa mais difícil. O bloco europeu tem feito esforços de coordenação das políticas externas, mas as divergências ainda são evidentes e não se limitam ao âmbito regional, como mostram os dados das votações na Assembleia Geral da ONU.

Outros pontos que chamam a atenção são a UNASUL à frente da CAN na dimensão econômica e o desempenho do bloco sul-americano na questão estratégica. O primeiro resultado se deve à importância maior da América do

Sul em termos comerciais e de investimentos para os países da UNASUL do que os Estados membros da CAN em conjunto para cada um dos integrantes do bloco, ainda que a CAN esteja em um estágio mais avançado em relação aos mecanismos de promoção e regulação do comércio regional. No segundo caso, o que explica a UNASUL ter o pior desempenho em uma dimensão que enfatiza, a estratégica, é o fato de que, como um bloco mais recente, contou com menos tempo para diluir os números de conflitos e grupos armados ao longo dos anos de existência e para avançar em institucionalizar a cooperação nas áreas de defesa e segurança.

Quadro 23
Nível de institucionalização por dimensão

Escala	Dimensão				
	Econômica	Político-institucional	Social	Representação exterior	Estratégica
1	UE	UE	MERCOSUL	MERCOSUL	UE
2	MERCOSUL	CAN	UNASUL	CAN	MERCOSUL
3	UNASUL	MERCOSUL	CAN	UE	CAN
4	CAN	UNASUL	UE	UNASUL	UNASUL

Fontes: Todas as anteriores

4. Conclusões

A definição de critérios que possam ser aplicados universalmente para medir o nível de institucionalização de blocos de integração, evitando que o único referencial empírico seja o caso europeu, que a base teórica se restrinja a uma das teorias existentes, que o conceito de integração seja exigente em demasia e que se privilegie determinado modelo do processo, é uma tarefa urgente para que o campo de estudos da integração regional se desenvolva. Com isso, as oportunidades para a sistematização e a pesquisa comparativa nessa área podem aumentar.

Este artigo foi uma tentativa de contribuir nesse sentido. Em primeiro lugar, foram apresentadas e discutidas as bases teóricas para a definição das dimensões de análise e a seleção dos seus respectivos critérios e indicadores, levando em conta postulados de algumas das principais teorias da integração.

Em seguida, essa proposta foi aplicada, avaliando e comparando os níveis de institucionalização de quatro blocos que satisfazem o conceito de integração.

A partir de agora, é possível avançar com uma agenda de pesquisa que aproveite a metodologia desenvolvida. Para isso, o próximo passo será definir escalas de institucionalização e seus respectivos critérios de classificação para cada uma das dimensões e o conjunto delas. Também é importante aumentar o número de casos analisados.

5. Bibliografia

- ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2006.
- BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina; e TUSSIE, Diana. “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR”. *Nueva Sociedad*, n. 186, p. 114-127, 2003.
- CAPORASO, James A. Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future. In Sandholtz, Wayne e Stone Sweet, Alec (orgs.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 334-351.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Ática, 2007.
- CHOI, Young Jong e CAPORASO, James A. Comparative regional integration. In Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; e Simmons, Beth A. (orgs.). *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2002, p. 480-499.
- COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- DEUTSCH, Karl et al. *Political community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1957.
- DIEZ, Thomas e WIENER, Antje. Introducing the mosaic of integration theory. In Wiener, Antje e Diez, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 1-21.
- HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces (1950-57)*. Stanford (CA): Stanford University Press, 1958.
- _. “International integration: the European and the universal process”. *International Organization*, v. 15, n. 3, p. 366-392, 1961.
- _. *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. Stanford (CA): Stanford University Press, 1964.
- _. “The ‘uniting of Europe’ and the ‘uniting of Latin America’”. *Journal of Common Market Studies*, v. 5, n. 2, p. 315-343, 1967.
- _. *The obsolescence of regional integration*. Berkeley (CA): Institute of International Studies, 1975.

- HIRST, Monica. "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil". *Nueva Sociedad*, n. 205, p. 131-140, 2006.
- HOFFMANN, Stanley. "Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe". *Daedalus*, v. 95, p. 862-915, 1966.
- _. "Reflections on the Nation-State in Western Europe today". *Journal of Common Market Studies*, v. 21, n. 1/2, p. 21-37, 1982.
- HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Boulder (CO): Rowman & Littlefield, 2001.
- _. "A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus". *British Journal of Political Science*, v. 39, n. 1, p. 1-23, 2009.
- HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (orgs.). *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Nova York: Oxford University Press, 1995a, p. 37-73.
- _. Regionalism in the Americas. In Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (orgs.). *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Nova York: Oxford University Press, 1995b, p. 250-282.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and interdependence. World politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- LAURSEN, Finn (org.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003a.
- _. Theoretical perspectives on comparative regional integration. In Laursen, Finn (org.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003b, p. 3-28.
- LINDBERG, Leon N. e SCHEINGOLD, Stuart A. (orgs.). *Regional integration: theory and research*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1971.
- MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In Laursen, Finn (org.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003, p. 53-73.
- _. "Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of the MERCOSUR: an empirical examination". *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005a.

- _ . “Spillover in European and South American integration. A comparative evaluation”. *CIES e-Working Paper*, n. 1, p. 1-19, 2005b.
- _ e SCHMITTER, Philippe C. “The experience of European integration and the potential for integration in MERCOSUR”. Trabalho apresentado nas *2006 Joint Sessions of Workshops of the ECPR*, Nicosia, Chipre, 25-30 abr., 2006.
- MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge, Nova York e Melbourne: Cambridge University Press, 1999.
- MILWARD, Alan S. *The European rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge, 1992.
- MITRANY, David. *A working peace system: an argument for the functional development of international organization*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943.
- MOHAMMEDDINOV, Mikhail. “El MERCOSUR y la Unión Europea: variación entre los factores de cohesión regional”. *Polis*, v. 1, n. 2, p. 169-204, 2005.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1998.
- PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. In Sandholtz, Wayne e Stone Sweet, Alec (orgs.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 27-58.
- POLLACK, Mark A. The new institutionalisms and European integration. In Wiener, Antje e Diez, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 137-156.
- RISSE, Thomas. Social constructivism and European integration. In Wiener, Antje e Diez, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 159-176.
- SANDHOLTZ, Wayne e STONE SWEET, Alec (orgs.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

- SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal intergovernmentalism. In Wiener, Antje e Diez, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 75-94.
- SCHMITTER, Philippe C. A revised theory of regional integration. In Lindberg, Leon N. e Scheingold, Stuart A. (orgs.). *Regional integration: theory and research*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1971, p. 232-264.
- _. Examining the present euro-polity with the help of past theories. In Marks, Gary; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; e Streeck, Wolfgang. *Governance in the European Union*. Londres: Sage, 1996, p. 1-14.
- _. Imagining the future of the euro-polity with the help of new concepts. In Marks, Gary; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; e Streeck, Wolfgang. *Governance in the European Union*. Londres: Sage, 1996, p. 121-150.
- _. Neo-neofunctionalism. In Wiener, Antje e Diez, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 45-74.
- STONE SWEET, Alec e SANDHOLTZ, Wayne. Integration, supranational governance, and the institutionalization of the European polity. In Sandholtz, Wayne e Stone Sweet, Alec (orgs.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 1-26.
- _; FLIGSTEIN, Neil; e SANDHOLTZ, Wayne. The institutionalization of European space. In Stone Sweet, Alec; Sandholtz, Wayne; e Fligstein, Neil (orgs.). *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1-28.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.
- WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004a.
- _. Taking stock of integration theory. In Wiener, Antje e Diez, Thomas (orgs.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004b, p. 237-248.