



## **REGIONALISMO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: O CASO DO MERCOSUL, SEUS AVANÇOS E RETROCESSOS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

### **Autores:**

Claudete de Castro Silva Vitte - Unicamp - [clavitte@ige.unicamp.br](mailto:clavitte@ige.unicamp.br)

### **Resumo:**

Este trabalho pretende ser uma contribuição ao entendimento da geopolítica dos processos de integração regional, por meio do estudo de caso do Mercosul. O foco do estudo na América Latina se justifica por ser este subcontinente complexo. Este estudo teve caráter exploratório, no qual foram feitos levantamentos e análise de fontes diversas. O artigo está dividido nas seguintes partes: breve contextualização do regionalismo latino-americano desde os anos 1950 até o início do século XXI; a gênese e implementação do Mercosul desde os anos 1980 até os anos recentes e por fim os avanços e retrocessos do Bloco em seus quase trinta anos. Como resultado, observou-se que são fortes os indícios de que o mundo vivencia uma mudança de ciclo do sistema internacional contemporâneo que deve impactar o regionalismo latino-americano, mostrando que o Mercosul é uma união aduaneira incompleta e um bloco no qual a dimensão supranacional não está contemplada.

# REGIONALISMO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: O CASO DO MERCOSUL, SEUS AVANÇOS E RETROCESSOS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

## INTRODUÇÃO

As organizações multilaterais e de integração regional definem novos espaços políticos e econômicos, condicionados pelas relações internacionais e, em abordagem mais pragmática, pelas Políticas Externas de países protagonistas. Essas organizações em seu processo histórico de institucionalização articulam diversas escalas: a hemisférica ou continental, as sub-regionais, as unidades nacionais e seus recortes espaciais intranacionais, em uma interação política que resulta em uma governança multiescalar que apresenta um discurso e uma prática nem sempre coerentes. Essas institucionalizações pressupõem mecanismos por meio dos quais os Estados-nação *cooperarão* de forma permanente em domínios de competências que lhes forem atribuídas para atingir um objetivo comum (MATIAS, 2005), que, no caso das organizações regionais, sempre envolvem a promoção do *desenvolvimento* em suas várias facetas.

Os estudos sobre a integração regional latino-americana contribuem na compreensão da diversa gama de experiências históricas de integração regional existentes no mundo, que, apesar de variadas, compartilham uma característica, a de criação de organizações comuns para adoção de decisões consensuais e de normas que afetam a regulação de políticas no nível nacional (PERROTA, 2018) e, acrescentamos, que também podem afetar território, dependendo da pauta das agendas de integração das grandes regiões econômico políticas do mundo, como a União Europeia, por exemplo (BENKO & PECQUEUR, 2001). Assim, a lógica econômica e o papel dos Estados-nação são fundamentais no entendimento da integração regional e vice-versa.

Os processos de integração regional da América Latina podem ser considerados como uma das facetas da *trama* geopolítica atual (PRECIADO CORONADO & UC, 2010), uma das diversas práticas geopolíticas contemporâneas, sendo a geopolítica um conjunto de práticas espaciais do aparato de Estado, que produz espacialidades específicas e expressões espaciais contestatórias (PRECIADO CORONADO & UC, 2010).

A pretensão é que este trabalho seja uma contribuição ao entendimento da geopolítica dos processos de integração regional, por meio do estudo de caso do Mercosul, um mecanismo gerador de novas espacialidades por diversos atores, um referente de produção de espacialidades, com sobreposição e algumas vezes colisão de lógicas e forças com racionalidades próprias em permanente tensão (PRECIADO CORONADO & UC, 2010).

O foco do estudo na América Latina se justifica por ser este subcontinente descrito “como una región compleja, que atraviesa simultáneas demandas de espacialización a escalas múltiples, así como

diversas experiencias de territorialización internas, externas y transversales a la estructura de los Estados nacionales” (PRECIADO CORONADO & UC, 2010).

Este estudo teve caráter exploratório, no qual foram feitos levantamentos em livros, teses, periódicos especializados, em *sites* eletrônicos, na imprensa sul-americana, consultas eletrônicas a órgãos governamentais, ONGs e de organizações regionais latinas e sul-americanas.

## BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO ATÉ O INÍCIO DO SÉCULO XXI

Inicialmente cabe definir, fundamentado em teorias de integração regional das Relações Internacionais, Regionalismo e Regionalização. Peter Birlle (2018) entende o Regionalismo como “un proceso liderado principalmente por los Estados y sus gobiernos para construir y sostener instituciones y organizaciones regionales formales” e a regionalização se refere “a procesos que llevan al aumento de las interacciones económicas, políticas, sociales o culturales entre estados y sociedades geográficamente o culturalmente contiguos”. Peter Birlle (2018) nota que a “regionalización se refiere sobre todo a actividades transnacionales de abajo hacia arriba de actores no estatales como grupos de interés, movimientos sociales, empresas y organizaciones no gubernamentales. Sendo assim, “la combinación específica de características de regionalización y regionalismo se conoce como ‘orden regional’ (BIRLE, 2018).

Para Rafael Cesar Ilha Pinto (2014), no caso da América Latina, mas, de fato, em todo o globo, a partir dos anos 1950 ocorreram diferentes experiências, desde de zonas de livre comércio até uniões comerciais e políticas, caso da União Europeia. Este autor considera que o Regionalismo passou ao longo dos anos por várias reconfigurações, mudanças de perfil e finalidade. Assim, no subcontinente, “o Regionalismo das décadas de 1950 até meados da década de 1980 carreg[ou] consigo um forte componente de unidade não só comercial como também política” (PINTO, 2014). Sendo assim, este autor observa ser possível diferenciar

um tipo de regionalismo com maior preponderância comercial, de um regionalismo com perspectivas de unidade também política. Essa diferenciação não se dá só pelo tempo, mas também por de onde partem as principais propostas regionalistas: por um lado o processo histórico de regionalização europeu que aposta na coordenação política e econômica em fóruns supranacionais, por outro, a proposta comercialista norte-americana, que aposta na competitividade, na abertura linear e na autorregulação dos mercados como meio de desenvolvimento e equilíbrio entre os países (PINTO, 2014).

Sob perspectiva histórica da integração regional latino-americana, Stefano Palestini (2017) lembra que desde o final da 2ª Guerra Mundial, especialmente nos anos 1960, “los Gobiernos en diversas regiones del globo han visto en la asociación y cooperación con los países vecinos un camino posible para mejorar las condiciones económicas y sociales de sus propios pueblos”. Assim, era forte a correlação entre integração regional e desenvolvimento, tal como o autor assevera:

Se puede decir, por tanto, que regionalismo y desarrollo —en tanto componentes del discurso de la modernidad— han estado históricamente vinculados, aunque las formas específicas de dicho vínculo han experimentado transformaciones de la mano del cambio en las estructuras de poder y del cambio en las ideas acerca de

cuáles son los fines deseables del desarrollo y cuáles los medios para alcanzarlo (PALESTINI, 2017).

O Regionalismo latino-americano passou por fases, nas quais as intencionalidades variaram entre integrar para desenvolver a região ou integrar para exportar. Como assinalam Leonardo Granato & Ian Rebouças Batista (2018):

é necessário reconhecer que, assim como qualquer outra política pública, a integração regional não é um instrumento “neutro”, mas que acarreta visões, valores e crenças, nem sempre convergentes entre si, sobre os fatores que causam determinado problema (que busca ser solucionado através da cooperação e integração), e sobre o qual a melhor forma de resolvê-lo. Descrita sua natureza, afirmamos então que os processos de integração regional implicam disputas em torno de conjuntos de ideias, de significados, que a sua vez constituíram determinados interesses, objetivos ou preferências. E, finalmente, aparecem as instituições que, ... não são estruturas ou entidades “neutras”, mas portadoras de ideias e objetivos, são estruturas que pensam e atuam (GRANATO; BATISTA, 2018).

As origens do pensamento integracionista na América Latina, nos anos 1950, podem ser remetidas a CEPAL, que defendia a necessidade da criação de um mercado comum no subcontinente como resposta às exigências do crescimento econômico da região, possibilitado pelas políticas nacionais de substituição de importações. Mas esse crescimento tornava-se arriscado por se dar em economias muito fechadas.

Desta forma, a integração regional era vista como uma solução para atenuar as políticas protecionistas, um complemento à industrialização por substituição de importações, uma maneira de ampliar mercados nacionais e de suprir a ausência de concorrência nas políticas de desenvolvimento em curso (PAIVA; BRAGA, 2005). Por isso, a integração além de contribuir com a ampliação do mercado consumidor deveria aumentar a diversidade de artigos produzidos pelos países da região. Segundo Peter Birle (2018):

durante mucho tiempo, el regionalismo latinoamericano se caracterizó en gran medida por los esfuerzos para reducir las barreras comerciales entre los países de la región. En la primera mitad del siglo XX, economistas como Alejandro Bunge (1880-1943) y Raúl Prebisch (1901-1986) desarrollaron planes de integración económica regional para superar los obstáculos al desarrollo nacional y regional. Como Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 1950 y 1963, Prebisch dio impulsos decisivos para la discusión teórica sobre el desarrollo en América Latina. Bajo su liderazgo, la CEPAL recomendó a los países de América Latina una estrategia de desarrollo basada en una combinación de industrialización de sustitución de importaciones e integración regional. Se esperaba que en la región surgiera un desarrollo económico equilibrado mediante la liberalización del comercio intralatinoamericano y la aplicación simultánea de una política proteccionista en relación con el comercio extrarregional. Eso también debería ayudar a fomentar la transformación estructural y crear capacidades productivas de las empresas industriales en la región. ‘Cepalismo’ requería un enfoque deliberadamente político del regionalismo (BIRLE, 2018).

Nos anos 1950 e 1960 era consenso que o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas se daria com o uso do planejamento governamental, com coordenação do Estado por meio da integração de sistemas produtivos nacionais e da convergência de políticas públicas. Este momento foi a fase da chamada *integração desenvolvimentista (1940-1970)*, como denominada por John Sloan (PALESTINI, 2017), fase na qual

es posible distinguir un primer período de iniciativas fuertemente influenciadas por las ideas de la *teoría de la modernización* que entendía el desarrollo como la trayectoria de economías nacionales de base agrícola hacia economías industrializadas y de mayor capacidad tecnológica [... y que] se caracterizaban por la coordinación entre gobiernos y autoridades públicas nacionales y subnacionales a través de planificación centralizada, cooperación intergubernamental y, de ser posible, *supervisión supranacional* [sem grifos no original] (PALESTINI, 2017).

Com a chegada dos anos 1970 a ideologia de integração para a cooperação do desenvolvimento começou a sofrer desgaste. Iniciou-se a ascensão de forças conservadoras em diversos governos no mundo e, posteriormente, também na América Latina, o que acabou por reorganizar o cenário político mundial sob o modelo neoliberal que substituiu o keynesianismo e o desenvolvimentismo, que passaram por deslegitimação nos anos que se sucederam.

Os anos 1980 são de forte crise econômica no mundo e na América Latina. As dificuldades econômicas eram extensivas a praticamente todos os países do subcontinente, com inflação e dívida externa crescente, entre outros problemas. Havia certa instabilidade política com a redemocratização, após um período de governos autoritários. Esses eventos somados favoreceram o ambiente integracionista em contexto de *Regionalismo Aberto*<sup>1</sup> que foi impulsionado por políticas de abertura comercial, desregulação da economia e facilitação para investimento estrangeiro, resultando na liberalização e retirada do Estado de diversas atividades.

Essa visão de regionalismo, tributária do neoliberalismo, se tornou hegemônica nos anos 1990 impulsionada pelo *mainstream* econômico, que defendia que a responsabilidade pela crise econômica que assolava a América Latina era das políticas desenvolvimentistas, adotadas por grande parte dos países da região entre as décadas de 1950 e 1970 (FIORI *apud* ESTEVES, 2008).

Após os anos 1980, o Regionalismo Aberto foi a principal via pela qual diversos países buscaram “se projetar na nova realidade de um mundo multipolar, com crescentes mudanças na configuração territorial, tecnológica e política das forças produtivas” (PINTO, 2014)

E os anos 1990 chegaram, marcados por profundas mudanças políticas na maioria dos países do subcontinente, especialmente nos sul-americanos. Conforme relata Peter Birle (2018):

a más tardar con el comienzo de la crisis de la deuda en los años ochenta, el discurso desarrollista de la CEPAL entró en crisis. La CEPAL respondió revisando sus conceptos y, a partir de la década de 1990, propuso un concepto de “crecimiento con equidad”, que habla de la integración regional caracterizada por el “regionalismo abierto”. Si bien la doctrina original de la CEPAL había considerado medidas proteccionistas necesarias para proteger a las industrias nacionales contra el mercado mundial, la integración económica regional ahora se

---

<sup>1</sup> Segundo Gentil Corazza (2006, p. 146), o Regionalismo Aberto, “procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, [...] num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais”.

consideraba como un trampolín del cual uno podría rebotar en el mercado global. La CEPAL recomendó la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias dentro de América Latina. La apertura al mercado global debería combinarse con el mantenimiento de ciertas preferencias hacia los socios comerciales regionales y subregionales. ... Desde la década de 1990, la dinámica de la integración económica intralatinoamericana se ha visto cada vez más obstaculizada por procesos y negociaciones de cooperación con socios externos. En 1994, México, Canadá y los Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el mismo año, comenzaron las negociaciones sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), alentada por los EE.UU. Poco después, comenzaron las negociaciones para la creación de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea (UE) y Mercosur (BIRLE, 2018).

Por fim, após as diversas mudanças econômicas e políticas no cenário regional, adentramos no presente século, com Mercosul já institucionalizado e convivendo com outras organizações regionais no subcontinente.

No início do século XXI, o desgaste do neoliberalismo, com crescente insatisfação social levou à uma mudança no cenário político da América do Sul, conforme explica Peter Birle (2018):

La insatisfacción de grandes sectores de las sociedades latinoamericanas con los resultados de las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa, que proporcionaron estabilidad macroeconómica y crecimiento en muchos países, pero no produjeron mejoras sociales ni justicia distributiva, condujeron a un “giro hacia la izquierda” a comienzos del siglo XXI en la política latinoamericana. Sin embargo, los nuevos gobiernos fueron todo menos homogéneos. Algunos estaban más en consonancia con la socialdemocracia conservadora, otros combinaban políticas de estabilidad macroeconómica y políticas sociales progresivas, y otros proclamaban el “socialismo del siglo XXI”. El denominador común de los gobiernos de izquierda fue el rechazo de los dogmas neoliberales, el deseo de una mayor autonomía, especialmente hacia el poder hegemónico de larga data de los Estados Unidos, así como la búsqueda de más poder latinoamericano en el sistema internacional (BIRLE, 2018).

Observa-se que o regionalismo na América Latina incorporou, ao menos no nível da retórica, outras formas de cooperação e integração regional, para além das políticas comerciais, conforme nota Peter Birle (2018):

el regionalismo latinoamericano en el siglo XXI se ha distanciado cada vez más de conceptos puramente económicos y se ha embarcado en nuevas formas de cooperación e integración regional. Esto es comprensible, ya que la regionalización transfronteriza ha aumentado en muchas áreas y plantea nuevos desafíos para los Estados-nación. Estos incluyen, por ejemplo, cuestiones ambientales, procesos de migración intrarregionales y problemas de seguridad. Mientras más estos desarrollos sean percibidos como desafíos comunes por parte de los gobiernos de la región, mayor será la probabilidad de que se realicen esfuerzos para desarrollar el regionalismo en estas áreas (BIRLE, 2018).

Pode-se, então, falar em uma nova fase do Regionalismo latino-americano, conforme sugeriu José Antonio Sanahuja (2014), ao discutir a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), mas que também é pertinente ao Mercosul. O autor observa que a partir de 2003 ocorreu “una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto” vigente desde a década de 1990.

O chamado regionalismo pós-liberal intencionava tornar realidade os objetivos de autonomia, projeção internacional, desenvolvimento econômico e social e de uma governança interna no subcontinente que, como lembra José Antonio Sanahuja (2014), “anima el regionalismo latinoamericano desde sus orígenes”, exprimindo também a diversidade, a complexidade e a heterogeneidade que caracterizam o regionalismo na América Latina na atualidade. Assim, houve uma *repolitização* das relações exteriores, um retorno da política, com nítido foco em estratégias de desenvolvimento e com menor atenção à agenda comercial (SANAHUJA, 2014).

Se no século XX a região teve capacidade de resolver entre si seus conflitos internos, “construindo uma tradição jurídica e política de respeito à soberania e ao princípio de não-intervenção nos assuntos políticos internos”, [...] “a intensificação do uso dos recursos naturais tem sido uma fonte de conflitos de alta intensidade política e social, opondo governos e empresas, de um lado, e movimentos ambientalistas e indígenas, de outro ... [sendo] um vetor estrutural de conflito” (PLATAFORMA DEMOCRÁTICA, 2010).

No novo século novos temas ganharam centralidade no debate regional sul-americano, certamente temas próprios de novas dimensões da integração: 1) a integração física e da infraestrutura; 2) a agenda de segurança e defesa; 3) as migrações; 4) a integração produtiva; 5) e a necessidade de tratamento das assimetrias no subcontinente. São temas importantes para cooperação e lidar com eles é imperativo, pois são fundamentais para a cooperação em si e para a conexão entre os países (VIGEVANI & RAMANZINI, 2014).

## O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL): GÊNESE E IMPLEMENTAÇÃO

De forma específica, na América do Sul, as tentativas de integração regional vêm ocorrendo mais intensamente a partir da década de 1980, momento que Brasil e Argentina dão início às negociações que acabaram por instituir o Mercosul em 1991. A partir de então, diversas outras organizações de integração regional vêm sendo implementadas no subcontinente. Mas, as tentativas de integração regional, na verdade, não são fenômenos recentes. Como lembra Cláudio Egler (2006):

há uma concepção bastante difundida de que o Mercosul acompanharia a trajetória histórica de integração da América Latina, originada no imediato pós-guerra com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), aprofundada na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) do início dos anos 1960 e consolidada com a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), criada pelo Tratado de Montevidéu em 1980 e que se encontra em vigor até os dias atuais. No entanto, essa visão de cima para baixo é generalizante e incorre em um problema elementar: perde o *locus* geográfico da origem histórica do processo regional de formação do Mercosul: a Bacia do Rio da Prata. ... Mais do que espaço onde se desenvolveram as concepções geopolíticas dos militares brasileiros e argentinos, o Rio da Prata e seus principais formadores: o Paraguai, Paraná e o Uruguai desempenharam decisivo papel geoeconômico, pois além de cederem sua toponímia para países, estados e províncias, a vasta rede fluvial abriu

vias para a circulação mercantil no interior do Cone Sul da América e garantiu a oferta de energia necessária para a industrialização de suas principais economias: o Brasil e a Argentina. É nesse contexto, que os rascunhos do Mercosul podem ser buscados no Tratado da Bacia do Prata, assinado no Rio de Janeiro em 1969, onde além da gestão da bacia propriamente dita, foi previsto o aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações. Moniz Bandeira descreve o Tratado de Assunção como um "esforço de construção do espaço econômico comum da Bacia do Prata" (EGLER, 2006).

O Bloco representa a união de dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos membros participantes, e um outro econômico, focado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais e com a economia global (SENHORAS, 2009).

Segundo Elói Senhoras (2009), o Mercosul embora não tenha sido a primeira experiência de regionalismo aberto latino-americano, foi certamente aquela que mais evoluiu, seja em sua institucionalidade (integração de *jure*), seja em termos da maior densidade dos fluxos econômicos (integração de *fato*). Se este acordo de integração regional foi um processo originado nas esferas *diplomáticas* (integração de *jure*), ele sempre teve como motivação básica sua importância potencial ou efetivamente *econômica* (integração de *fato*) (SENHORAS, 2009).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, no Paraguai. Os membros deste bloco econômico da América do Sul na atualidade são os seguintes países: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela (admitida em 2012 e suspensa em agosto de 2017, por sanção de "ruptura de ordem democrática", em decisão aprovada por unanimidade pelos quatro países fundadores). Seus números, expostos no sítio eletrônico da organização, impressionam: quase 15 milhões de km<sup>2</sup> de um território com diversos biomas, com uma das maiores reservas de biodiversidade, recursos energéticos impressionantes, terras férteis e uma das mais importantes reservas de água doce do mundo; mais de 295 milhões de habitantes, constituindo um mercado potencial importante, formado por povos e culturas diversos, "permitindo uma cultura de paz e desenvolvimento" (MERCOSUL, 2018)<sup>2</sup>.

Luis Barrucho e Marcia Carmo (2018), em reportagem para a BBC Brasil, caracterizam, de forma didática, o Mercosul na atualidade:

é hoje o terceiro maior bloco do mundo, depois do Nafta (México, Canadá e Estados Unidos) e da União Europeia. Seu PIB total é de US\$ 2,8 trilhões (R\$ 10,4 trilhões). Se fosse um país, o Mercosul seria a quinta maior economia do mundo, atrás apenas de Estados Unidos, China, Japão e Alemanha. ... Trata-se de uma união aduaneira, ou seja, uma zona de livre-comércio (com eliminação ou diminuição gradual das tarifas alfandegárias dos produtos comercializados), mas que também adotou uma Tarifa Externa Comum (TEC). Basicamente, essa tarifa, que varia de acordo com o tipo de mercadoria, visa a taxar tudo o que vem de fora do bloco. Ou seja, torna esses produtos mais caros. Acaba sendo, portanto, um incentivo para que os países-membros comprem e vendam entre si. Funciona assim: se a Argentina quiser comprar carros do Brasil, por exemplo, não precisa pagar nenhum imposto de importação (ou vice-versa). Mas se quiser comprar de fora do bloco, a alíquota será de 35%. ... O Mercosul é também o maior mercado para cerca de 7.000 micro, pequenas e médias empresas exportadoras brasileiras:

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>. Acesso em 18 de novembro de 2018.



20% das exportações têm como destino países-membros do bloco. Segundo dados oficiais, desde sua criação, o comércio dentro do Mercosul se multiplicou mais de 8 vezes em quase 30 anos (BARRUCHO; CARMO, 2018).

O Mercosul passou por mudanças no decorrer de seus quase 30 anos de existência. Nos primórdios, de acordo com Bernal-Meza (2002), o modelo Mercosul refletiu as opções e os impactos de políticas e concepções ideológicas predominantes no cenário internacional, de forte expansão do capitalismo global e indiscutível hegemonia dos EUA.

Tal cenário internacional e o neoliberalismo condicionou o modelo, ao pregar abertura econômica, desregulamentação, privatizações e cortes em gastos sociais. Assim, o destino do Mercosul esteve ligado ao resultado das estratégias e dos modelos nacionais de inserção internacional nas últimas décadas.

Raul Bernal-Meza (2002) aponta como os objetivos mais importantes do Mercosul: a criação de um novo subsistema internacional com características próprias; a criação de uma interdependência histórica entre Brasil e Argentina; a transformação de uma economia de pouco intercâmbio intra-regional (US\$ 2 bilhões em 1991 para US\$ 20 bilhões em 2000); a intensificação da aproximação entre diferentes setores sociais dos países membros, gerando conhecimento recíproco e solidariedade (BERNAL-MEZA, 2002).

Assim, a criação do Mercosul procurou responder a um triplo desafio; de preservar e aprofundar a estabilidade política na região; de estimular o desenvolvimento e modernização econômica com políticas liberais, com atração de investimentos externos e aumento da competitividade internacional da produção regional e de fortalecer a capacidade das negociações dos países membros nos fóruns internacionais, avançando politicamente, mas com constrangimentos no âmbito econômico (BERNAL-MEZA, 2002).

Como assinala Elói Senhoras (2009), entre as negociações do Tratado de Assunção em 1991 e a inauguração do Mercosul em janeiro de 1995, o comércio entre os países membros cresceu de 8 para 20%, permitindo a consolidação do bloco regional (SENHORAS, 2009).

Com o Protocolo de Ouro Preto (1994) o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito internacional passando a ser uma entidade distinta dos países que o integram, estando, portanto, apto para negociar com terceiros países, outros blocos ou com organismos internacionais.

Apesar de sua natureza distinta, de acordo com Elói Senhoras (2009), o Mercosul possui uma estrutura orgânica *intergovernamental*, ou seja, são os governos que negociam entre si, através de consensos, as decisões do bloco – não existindo, portanto, nenhum órgão supranacional. Desta forma, as negociações se dão de forma intermitente, pois não existe um fórum e burocracia permanentes de negociação.

Com este *modelo institucional minimalista*, baseado em estrutura orgânica intergovernamental, quanto maior o país, maior é o poder de veto sobre as regras do processo, que tendem como resultado a convergir em um baixo denominador comum, refletindo os interesses principalmente do Brasil, que é o país líder enquanto representatividade política e econômica (SENHORAS, 2009).

Raúl Bernal-Meza (2002) contextualiza brevemente as etapas do processo de integração do Mercosul e as relações desta Organização com os EUA. Primeiramente, houve o Programa de Integração Argentino-Brasileiro (PICAB), de 1986, considerado irrelevante pela política externa da administração Reagan e anterior à criação do Mercosul.

A segunda etapa se deu nos governos Carlos Menem (Argentina) e Collor de Mello (Brasil) nos anos 1990, quando houve efetiva adesão ao modelo neoliberal e ao paradigma do Regionalismo Aberto. Foi um momento particular das Relações Internacionais, de hegemonia norte-americana que ganhou e

perdeu espaço na América Latina, em tempos de diplomacia multilateral e do Consenso de Washington (BERNAL-MEZA, 2002). Paulo Roberto de Almeida (2001) complementa, ao afirmar que,

a conjuntura política e econômica, interna e externa ao Cone Sul, mudou significativamente no período entre meados de 1985 e final de 1990. As difíceis negociações da Rodada Uruguai para a liberalização do acesso a mercados e para a regulação de setores não cobertos ou insuficientemente cobertos pelas regras do GATT — em serviços, investimentos, propriedade intelectual, agricultura, têxteis — assim como o novo impulso dados aos esquemas regionais de liberalização e de integração introduziram um novo desafio para o esquema concertado entre o Brasil e a Argentina. O debate tinha a ver com o ritmo e a cobertura do processo de integração, julgado por muitos observadores à época como excessivamente lento e cauteloso — “flexível e gradual” nos termos dos entendimentos bilaterais. A entrada em vigor do acordo de livre-comércio entre o Canadá e os Estados Unidos em 1989 e a perspectiva de sua extensão a outros países do hemisfério tal como propugnava a “Iniciativa para as Américas” de George Bush em junho de 1990, a perspectiva de uma “fortaleza Europa” a partir de 1993, prometida pelo Ato Único Europeu de 1986, assim como a não conclusão da Rodada Uruguai em dezembro de 1990, em Bruxelas, como previsto no esquema inicial, foram fatores que, tomados conjuntamente, atuaram de maneira decisiva na decisão em favor da conformação do Mercosul (ALMEIDA, 2001).

Mas, ainda segundo Paulo Roberto de Almeida (2001), a principal singularidade do período foi a decisão tomada em favor do formato quadrilateral da Organização, ocorrida nos anos iniciais dos governos Carlos Menem e de Fernando Collor de Mello, que assumiram o compromisso político de buscar o aprofundamento e a aceleração do processo reduzindo os prazos e as modalidades que estavam previstas no Tratado de 1988. Tal iniciativa não apenas alterou o ritmo da integração, mas o caráter da integração, já que

em lugar da abordagem ‘dirigista e flexível’ do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática. [...] Como resultado de seis meses de intensas negociações entre os quatro países do Cone Sul, chegou-se à definição de um instrumento plurilateral de integração — conhecido desde então por Tratado de Assunção — cujas linhas básicas, entretanto, já tinham sido dadas pelo tratado de integração bilateral de 1988 e sobretudo pelo esquema livre-cambista bilateral da Ata de Buenos Aires de julho de 1990 (ALMEIDA, 2001).

Peter Birle (2018), analisando o comércio intra-regional e outras pautas da Organização, a partir de 1997, avança na caracterização da implementação do Mercosul, argumentando que

el comercio intrarregional entre los países miembros aumentó marcadamente en los primeros años, pero a partir de 1997, el proceso de integración se estancó. Hasta la fecha, el Mercosur no ha logrado desarrollar instituciones sólidas y acercarse al objetivo original de crear un mercado. Sin embargo, la contribución de la organización al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza entre los gobiernos y los actores de la sociedad civil en los Estados miembros no debe subestimarse. Entre estos logros, cabe mencionar algunos destacados: por ejemplo, la incorporación de la “cláusula democrática” [Protocolo de Ushuaia,

1998]; la creación de una “zona de paz” en el Atlántico Sur; la creación de una comunidad de ciudadanos en el Mercosur; y el progreso realizado en términos de participación social en los procesos de integración que ha dado paso a nuevas políticas de ‘Paradiplomacia’. La experiencia internacional de las administraciones localizadas (municipales, provinciales y estatales) y la formación de regiones - nacionales, fronterizas e internacionales - están en el corazón de la paradiplomacia (BIRLE, 2018).

Segundo Bernal-Meza (2002), na terceira etapa, antes da ocorrência da crise argentina, no início de 2001, foram feitos progressos de coordenação macroeconômica, com tentativa de “humanização” da Organização.

Os rumos tomados pelo Mercosul no século XXI evoluiu para uma união aduaneira incompleta de caráter intergovernamental, com o bloco avançando em áreas que produziam maiores ganhos econômicos, como o caso do comércio intrabloco, mas com baixa institucionalidade. Mas, a desvalorização cambial de 1999 introduziu um fator de desequilíbrio entre os dois parceiros principais, Brasil e Argentina, “sem resolver a difícil equação entre câmbio e exportações” (SARAIVA, 2011).

No que se refere de forma específica o Mercosul, uma visão que pode denominada como progressista influenciou as dimensões tanto institucional como societal do Bloco, reforçada pela vigência do Protocolo de Olivos<sup>3</sup> e a instituição do Parlamento do Mercosul. Miriam Saraiva (2011), em visão positiva do Mercosul, também assinala que quando se observa a dimensão intersocietal do Mercosul, o nível de integração atingido no interior do Mercosul, em especial entre o Brasil e a Argentina, foi significativo, com práticas cooperativas de ministérios em diferentes setores, tais como em educação, cultura, energia e agricultura que cresceram nos últimos anos<sup>4</sup> (SARAIVA, 2011). Enfocando o caso brasileiro, tendo como referência o governo Lula da Silva (2003-2011), Miriam Saraiva (2011) argumenta que,

o governo de Lula reflet[iu] a coexistência das correntes autonomista/pró-desenvolvimentismo e progressistas. Esta combinação articul[ou], por um lado, a visão autonomista formulada no Itamaraty que v[ia] a integração sul-americana sob a liderança brasileira como objetivo e prioriz[ou] uma ampliação do Mercosul através da entrada de novos Estados ou a formação da Unasul. Sua prioridade não [era] o comércio, mas, sim, o desenvolvimento. [...] Este grupo busc[ou] manter um equilíbrio no interior do Mercosul que favore[cesse] os projetos brasileiros de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial. Por outro, os progressistas defendiam o aprofundamento da integração política e social (SARAIVA, 2011).

---

<sup>3</sup>“O Protocolo de Olivos é um [protocolo](#) assinado em 18 de fevereiro de [2002](#), na cidade [argentina](#) de [Olivos](#) pelos membros do [Mercosul](#), entrando em vigor em [2004](#), com o objetivo de solucionar controvérsias e de minimizar as suas diferenças. Criou-se, através desse protocolo, o [Tribunal Permanente de Revisão](#) (TPR), com o fim de controlar a [legalidade](#) das decisões arbitrais. Um estágio seguinte poderá ser a criação de uma [corte](#) permanente do Mercosul. O TPR é formado por cinco [árbitros](#) designados um por [Estado](#), por um período de dois anos, renovável por até duas vezes consecutivas. A escolha do quinto árbitro será feita por [unanimidade](#), para um período de três anos, não renovável, salvo acordo em contrário” (Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Protocolo\\_de\\_Olivos](https://pt.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_Olivos), 2016).

<sup>4</sup> Miriam Gomes Saraiva (2011) fez uma breve análise da atuação do governo Lula em relação ao Mercosul, mostrando que a atuação brasileira conviveu “com algumas tensões. Sentimentos nacionalistas nos marcos dos processos internos de mudança em alguns países vizinhos vêm desafiando a posição brasileira e reivindicando concessões no campo econômico. A cobrança de que o Brasil cumpra plenamente o papel financeiro do *paymaster* é forte, ao mesmo tempo em que a liderança brasileira é contestada em dimensões extra-regionais” (SARAIVA, 2011).

Em relação à Argentina, sob o governo de Néstor Kirchner o país adotou uma estratégia neodesenvolvimentista, com o estabelecimento de uma política industrial ativa para recompor o parque industrial argentino que tinha passado por forte crise no início do século XXI. Desta forma, “esta estratégia recolocou a expectativa do estabelecimento de uma coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais com o Brasil que viria acompanhada de um aumento de eficiência no processo de integração de infraestrutura”, mas esta expectativa fracassou, cedendo lugar a preocupação com a economia brasileira e o estabelecimento de “mecanismos defensivos e de comércio administrado” (SARAIVA, 2011).

A entrada da Venezuela no Mercosul teve o patrocínio da Argentina, preocupada com a crescente liderança brasileira. Também eram entusiastas da adesão venezuelana agentes autonomistas que defendiam a ampliação do Bloco e de “progressistas” que visavam reforçar os governos antiliberais na América do Sul. No entanto, a visão bolivariana não prosperou entre os membros originários, que não aceitaram reformular o caráter econômico do Mercosul (SARAIVA, 2011). Miriam Saraiva (2011) conclui sua reflexão, afirmando:

em termos econômicos, a área de livre comércio e a TEC vêm sendo perfuradas e os investimentos no bloco vêm deixando de ser atrativos para agentes econômicos. Mas a ideia da união aduaneira incompleta segue, e os demais países latinos da região são associados ao bloco em termos comerciais. A dimensão supranacional não está ainda contemplada - apesar da criação do Parlasul - e o Brasil, vem, progressivamente, ocupando o papel de *paymaster* no bloco através do FOCEM<sup>5</sup> (SARAIVA, 2011).

Walter Antonio Desiderá Neto (2017) também contribui com uma análise sobre o Mercosul no século XXI, considerando etapas coincidentes com os governos brasileiros do século XXI. No período correspondente à gestão de Lula da Silva no Brasil (2003-2010), o autor ressalta que o contexto regional no Cone Sul ainda estava impregnado pela crise resultante da desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a moratória da dívida argentina de 2001<sup>6</sup>. O momento propiciou que Brasil e a Argentina propusessem uma renovação do bloco, visando a superação das dificuldades então existentes. Assim, “com o chamado Consenso de Buenos Aires (2003), foram decididas novas prioridades para o bloco, de modo a dedicar mais atenção às dimensões social, política, participativa e distributiva da integração regional” (DESIDERÁ NETO, 2017).

Assim, entre 2003 e 2010 a agenda comercial não foi abandonada, porém poucos acordos foram celebrados, entre os quais a assinatura de um tratado com a Comunidade Andina de Nações (CAN) em 2004, uma tentativa de formação de uma área de livre comércio na América do Sul. Fato importante foi a rejeição do continente à proposta norte-americana de criação da ALCA (Área de Livre Comércio das

---

<sup>5</sup> Segundo a página do Mercosul, “o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) destina-se a ‘financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração’. O Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo. A Argentina é responsável pela integralização de 27% do montante; o Uruguai, pela contribuição de 2%; e o Paraguai, de 1%. A Decisão CMC Nº 41/12, definiu que a Venezuela contribuiria para o FOCEM com aportes anuais de US\$ 27 milhões. A Decisão estabelece, ademais, que US\$ 11,5 milhões desse total deverão financiar projetos venezuelanos, ao passo que os 15,5 milhões restantes serão colocados à disposição dos demais Estados Partes” (Fonte: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercopol-focem>, 2016). Ele foi criado em 2006. O discurso oficial dos países membros defende que o Focem é o mais importante instrumento de mitigação das assimetrias entre os países-membros, trazendo avanços na área de integração energética e mobilidade educativa (Fonte: Apuntes de integración en América Latina 2/2015, abril-julio, 2015. *Nueva Sociedad*. Disponível em: <http://nuso.org/documento/apuntes-de-integracion-en-america-latina-22015>. Acesso abril 2016).

<sup>6</sup> Para maiores detalhes sobre a crise argentina de 2001 ver Bernal-Mesa, 2002.

Américas). E os tratados firmados no período foram com Índia, Israel, União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e Egito (DESIDERÁ NETO, 2017).

Mas, com o chamado Consenso de Buenos Aires (2003), destacou-se a concordância do bloco dedicar maior atenção a uma pauta social, política, participativa e distributiva da integração regional ((DESIDERÁ NETO, 2017). Assumiram o topo da agenda mercosulina temáticas como “a justiça social (luta contra pobreza, fome, desigualdade e analfabetismo); a ação conjunta nas arenas multilaterais onde são negociadas as regras da governança global; a participação da sociedade civil nas discussões sobre os rumos do bloco; e a redução das assimetrias estruturais regionais” (DESIDERÁ NETO, 2017). Assim, Walter Antonio Desiderá Neto (2017) assinala como resultados efetivos desta fase do bloco:

o Instituto Social do Mercosul (ISM), que desenvolve pesquisas e promove a cooperação regional com o objetivo de desenvolver políticas públicas sociais; o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), por meio do qual os sócios maiores transferem recursos para os menores, de modo a realizar investimentos principalmente em infraestrutura e projetos sociais; as Cúpulas Sociais do Mercosul, que ocorrem paralelamente às cúpulas presidenciais semestrais e nas quais a sociedade civil organizada discute a integração regional e expõe suas demandas aos mandatários dos países; o Parlamento do Mercosul (Parlasul), com papel consultivo e de controle, ademais da função de auxiliar na harmonização entre as normas regionais e a legislação de cada país; e o cargo de Alto-Representante Geral do Mercosul (ARGM), com a função de promover a cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além de representar o bloco perante terceiras partes sob o mandato expresso do Conselho Mercado Comum (CMC) (DESIDERÁ NETO, 2017).

Assim, pode-se concluir que o regionalismo latino-americano, após a chamada “onda rosa) ou “giro à esquerda”, ocorrido na América do Sul, sofreu um estancamento, como advoga Peter Birle (2010):

muchos observadores esperaban que una forma más solidaria de cooperación regional pudiera prevalecer a largo plazo. Sin embargo, desde 2015, el regionalismo latinoamericano se ha caracterizado por estancamiento en muchas áreas. El final de la presidencia del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2011), la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez Frías en 2013, el cambio de poder a gobiernos conservadores en Argentina (2015) y Brasil (2016), y las profundas crisis internas en Brasil y Venezuela han afectado la cooperación intra-latinoamericana (BIRLE, 2018).

## MERCOSUL NO SÉCULO XXI SOB QUESTIONAMENTO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Em breve avaliação do Mercosul, Walter Antonio Desiderá Neto (2017), analisa os primeiros anos do novo século, período correspondente à gestão de Lula da Silva no Brasil (2003-2010). Neste período, o contexto regional no Cone Sul ainda estava impregnado pela crise resultante da desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a moratória da dívida argentina de 2001<sup>7</sup>. O momento propiciou que Brasil e a Argentina propusessem uma renovação do bloco, visando a superação das dificuldades então existentes.

---

<sup>7</sup> Para maiores detalhes sobre a crise argentina de 2001 ver Bernal-Mesa, 2002.

Assim, “com o chamado Consenso de Buenos Aires (2003), foram decididas novas prioridades para o bloco, de modo a dedicar mais atenção às dimensões social, política, participativa e distributiva da integração regional” (DESIDERÁ NETO, 2017).

No período 2003-2010 a agenda comercial não foi abandonada, porém poucos acordos foram celebrados, entre os quais a assinatura de um tratado com a Comunidade Andina de Nações (CAN) (2004), tentativa de formação de uma área de livre comércio na América do Sul. Fato importante foi a rejeição do continente à proposta norte-americana de criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). E os tratados firmados no período foram com Índia, Israel, União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e Egito (DESIDERÁ NETO, 2017).

Com o chamado Consenso de Buenos Aires (2003), destacou-se a concordância do bloco dedicar maior atenção a uma pauta social, política, participativa e distributiva da integração regional ((DESIDERÁ NETO, 2017). Assumiram o topo da agenda mercosulina temáticas como “a justiça social (luta contra pobreza, fome, desigualdade e analfabetismo); a ação conjunta nas arenas multilaterais onde são negociadas as regras da governança global; a participação da sociedade civil nas discussões sobre os rumos do bloco; e a redução das assimetrias estruturais regionais” (DESIDERÁ NETO, 2017). Assim, Walter Antonio Desiderá Neto (2017) assinala, são resultados efetivos desta fase do Bloco:

o Instituto Social do Mercosul (ISM), que desenvolve pesquisas e promove a cooperação regional com o objetivo de desenvolver políticas públicas sociais; o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), por meio do qual os sócios maiores transferem recursos para os menores, de modo a realizar investimentos principalmente em infraestrutura e projetos sociais; as Cúpulas Sociais do Mercosul, que ocorrem paralelamente às cúpulas presidenciais semestrais e nas quais a sociedade civil organizada discute a integração regional e expõe suas demandas aos mandatários dos países; o Parlamento do Mercosul (Parlasul), com papel consultivo e de controle, ademais da função de auxiliar na harmonização entre as normas regionais e a legislação de cada país; e o cargo de Alto-Representante Geral do Mercosul (ARGM), com a função de promover a cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além de representar o bloco perante terceiras partes sob o mandato expresso do Conselho Mercado Comum (CMC) (DESIDERÁ NETO, 2017).

A partir de 2013 não foi feito nada de substantivo com respeito a pauta econômica do Mercosul, que ficou esvaziada desde então. O Brasil assistiu à queda sequencial de “suas exportações de melhor qualidade e, conseqüentemente, o reforço da primarização de sua pauta global de produtos vendidos ao exterior, em um contexto em que a progressiva queda dos preços das commodities fazia reduzir as receitas dessas vendas” (DESIDERÁ NETO, 2017). Walter Antonio Desiderá Neto (2017) também lembra que o Brasil foi, entre os membros mercosulinos, o mais afetado por medidas protecionistas argentinas e revela importante mudança de visão de importante agente geoeconômico do Brasil quando relata que

diante dessa situação, o setor manufatureiro brasileiro, sob a representação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), mudou sua histórica posição de reserva com relação à celebração de acordos comerciais com países desenvolvidos. Influenciada pela discussão do fenômeno das cadeias globais de valor promovida no Fórum Econômico de Davos em 2013, além da perda de cotas de mercado em toda a América do Sul para a competição asiática, a Fiesp começou a cobrar do governo

brasileiro uma posição mais firme com os argentinos para a celebração do acordo com a UE e outros sócios potenciais, como o Canadá (DESIDERÁ NETO, 2017).

Ainda nos privilegiando das reflexões de Walter Antonio Desiderá Neto (2017), em um pequeno balanço das relações do Brasil com o Mercosul no governo brasileiro de Dilma Rousseff (2011-2016) até seu impeachment, o autor observa que

do ponto de vista regional, foi um período no qual se observou uma notável redução do entusiasmo brasileiro para criar ou aperfeiçoar as instituições da integração regional. Nesse sentido, no Mercosul, a única iniciativa que recebeu uma atenção considerável do governo foi o relançamento das negociações com a UE –um caso no qual havia apoio do setor privado, porém sofria restrições externas, seja no bloco, seja na contraparte. Por outro lado, o governo não conseguiu o apoio interno necessário no legislativo para aprovar a eleição direta dos mercodeputados –em meio aos protestos de 2013 e as dificuldades na discussão da reforma política– ou para internalizar o Código Aduaneiro Comum. ... O golpe no Paraguai, o protecionismo argentino e a crise política na Venezuela consumiram boa parte das energias, num contexto marcado pelo endurecimento da crise internacional, a queda do crescimento econômico e da arrecadação fiscal e o fim do ciclo de alta das commodities. No conjunto, portanto, foi um período caracterizado de uma forma geral pela inércia institucional da integração regional, mas em alguns casos apresentando alguns retrocessos, como a redução na execução dos projetos do Focem. Diante desse quadro, cresceram as críticas na opinião pública com relação à ineficiência das novas dimensões da integração e ao isolamento do bloco na economia internacional (DESIDERÁ NETO, 2017).

Na sequência do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, teve a chegada ao poder de Michel Temer, que ao lado dos presidentes da Argentina (Maurício Macri, desde dezembro de 2015) e do Paraguai (Horácio Cartes, de 2013-2018), alteraram o discurso hegemônico no Mercosul que passou a ser crítico da fase denominada de pós-liberal. A agenda regional, sob liderança brasileira, teve como temas principais “a necessidade de endurecer a posição frente à crise venezuelana; e a urgência de flexibilizar as regras do bloco, de modo a facilitar a assinatura de acordos com terceiras partes” (DESIDERÁ NETO, 2017).

O cenário internacional foi turbulento e o Mercosul voltou a renegociar com a União Europeia em 2017 um acordo bilateral, mas com restrições por parte de países europeus, um Acordo em discussão desde 1999, que foi interrompida em 2004 e retomada em 2010 (DESIDERÁ NETO, 2017) sem avançar.

Cabe também assinalar uma aproximação do Mercosul com a Aliança do Pacífico, que segundo Leonardo Granato & Ian Rebouças Batista (2018) são negociações que se enquadram na concepção de Regionalismo Aberto, o que “poderia indicar um processo de desintegração’ em curso na América do Sul” (GRANATO; BATISTA, 2018). Sendo assim, baseados em Porta (2015), Leonardo Granato & Ian Rebouças Batista (2018) admitem que

boa parte do desenho vigente no Mercosul está associado a uma racionalidade diferente da necessária para a nova etapa, [que] segue vinculada a racionalidade aperturista e sustentada nos mecanismos de mercado própria dos anos noventa; a lógica dessa agenda comercial não se modificou substantivamente”. A realidade

é que a inclusão de novos temas e atores no processo de integração, conforme pretendido nessa nova etapa, requereria uma reforma institucional que abraçasse, política e administrativamente, o novo bloco idealizado (GRANATO; BATISTA, 2018).

Juan Carlos Hidalgo (2014) contribui com uma interpretação crítica sobre o Mercosul. Segundo ele, el descontento con Mercosur ha venido creciendo conforme dicho grupo pasó de ser una prometedora zona de libre comercio a convertirse en una alianza política de gobiernos de izquierda. Si bien en sus primeros años el bloque fue bastante exitoso en abolir barreras comerciales entre sus miembros, en los últimos 10 años, ha sucumbido a las inclinaciones proteccionistas de sus dos socios más grandes, Argentina y Brasil. Prueba de ello es que, tras más de 20 años de existencia, Mercosur no ha logrado materializar dos de sus principales objetivos: libre comercio absoluto entre sus miembros y la implementación de acuerdos comerciales de importancia con actores como Estados Unidos o la Unión Europea (HIDALGO, 2014).

Um entrave que o Mercosul traz a seus membros é relatado por Juan Carlos Hidalgo (2014), é a chamada “Decisión 32/00”<sup>8</sup>. Esta decisão não permite que países membros do Mercosul subscreva acordos comerciais com outros países sem ter primeiramente o consentimento do Bloco (HIDALGO, 2014).

A demorada incorporação da Bolívia ao Bloco, as barreiras ao intercâmbio na zona de livre comércio e a falta de acordos com outros blocos são indícios de que o Mercosul está em crise. Os governos do Uruguai e do Paraguai clamam pela necessidade de flexibilizar a união aduaneira, de forma a consentir que cada país negocie em separado do bloco com a União Europeia, por exemplo e conclamando também pelo “fin de las trabas al comercio dentro del bloque, sobre todo las que Argentina ha impuesto desde 2012 ante su escasez de divisas”. Enquanto isso, o Brasil mantém sua “paciência estratégica” com Buenos Aires (REBOSSIO, 2015).

Com relação à indicadores econômicos, o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Dilma Rousseff (2011-2016), Antônio Patriota (2013), em avaliação positiva, observa que de 2008 a 2012, o comércio global cresceu 13%, de US\$ 16 trilhões para US\$ 18 trilhões. No mesmo período, a corrente de comércio entre os membros do Mercosul cresceu mais de 20%, passando de US\$ 40 bilhões para US\$ 48 bilhões. Nos pouco mais de 20 anos de existência desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o valor do comércio intrabloco cresceu mais de nove vezes, enquanto a corrente comercial do bloco com o resto do mundo multiplicou-se por oito. Em ambas as dimensões, intrazona e com terceiros, as estatísticas não sustentam as críticas aos resultados comerciais do Mercosul, que foram muito positivos (PATRIOTA, 2013).

---

<sup>8</sup> Juan Carlos Hidalgo (2014) explica que “la Decisión 32/00, que *no forma* parte del Tratado de Asunción de 1991, fue acordada por los Ejecutivos del Mercosur en el 2000, pero *nunca fue ratificada por los respectivos parlamentos nacionales*. De tal forma, su *validez es simbólica mas no legal*, ya que los ordenamientos constitucionales de estos países establecen que los tratados internacionales deben ser refrendados por el Legislativo para entrar en vigencia” [sem grifos no original] (Hidalgo, 2014).



Raúl Bernal-Meza (2002) fez uma reflexão muito pertinente e reveladora de diversos problemas que o Mercosul foi se deparando em sua existência, ao fazer um balanço dos seus dez primeiros anos. Para ele, na América do Sul existe recorrentemente o risco de crises internas de ordens econômica, financeira ou política e sob ameaças constantes de crise, a prioridade passa a ser o cenário nacional, em detrimento de sócios políticos externos. O fato é que os países membros privilegiam os seus contextos domésticos por pressões políticas que debilitam as bases do poder (BERNAL-MEZA, 2002).

Raul Bernal-Meza (2002) enumera as principais dificuldades do Mercosul: a agenda essencialmente comercial, sendo que os principais agentes hegemônicos são corporações transnacionais do setor automotivo; a falta de vontade política para cumprir acordos acertados e avançar nas agendas de aprofundamento; a pouca participação dos setores sociais e políticos nacionais; pouca inserção no comércio internacional (inserção estática da estrutura produtiva dos países membros da economia internacional), ainda que tenha ocorrido crescimento do comércio intrabloco; o lento processo de construção de uma unidade econômica e seus instrumentos e instituições; e a debilidade na coordenação e harmonização das políticas macroeconômicas (dificuldades nas políticas comuns, nas de C & T e outras) (BERNAL-MEZA, 2002).

Outro aspecto de grande relevância para o insucesso do Mercosul tem sido a ausência de uma efetiva liderança no bloco. Sendo o Brasil a economia mais importante (com cerca de 70% do seu PIB), seria naturalmente o país que reúne os maiores atributos. Mas o Brasil não tem assumido os riscos e desafios que uma liderança regional implica (BERNAL-MEZA, 2002). Em suma, estas críticas feitas por ocasião dos dez anos do Mercosul continuam atuais. Acrescidas de outros problemas e desafios, como tentamos demonstrar acima.

## A AMÉRICA LATINA E O FUTURO DO MERCOSUL EM UM MUNDO ATRAVESSADO POR MÚLTIPLAS CRISES

São fortes os indícios de que estamos vivenciando um ponto de inflexão e de mudança de ciclo do sistema internacional contemporâneo e da globalização em curso, o que certamente trará implicações para a América Latina, em uma combinação de fatores de “alta incidencia en el tablero mundial y [que] se traducen en procesos de cambio y replanteamiento de antiguas perspectivas” (SERBIN, 2018). Como explicam Eduardo Pastrana Buelvas & Rafael Castro (2018),

la globalización económica se expresa a través de un mercado mundial único. Nunca antes se había alcanzado tal grado interconexión y densificación global de las redes financieras, de comercio e inversión, las cuales están entrelazadas en una red de interdependencias a escala planetaria. Las dinámicas económicas globales, por su carácter transfronterizo, desbordan las capacidades de regulación y de gestión de los Estados en dicha materia. Mientras los actores económicos se mueven en un espacio global con un horizonte cosmopolita, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (BUELVAS & CASTRO, 2018).

Andres Serbin (2018) considera que a relações internacionais sempre foram dinâmicas, de forma que o atual quadro internacional não seria excepcional. No entanto, tem havido, especialmente desde 2017, com o governo de Donald Trump nos EUA e outros eventos, um recrudescimento geopolítico, com o fortalecimento de nacionalismos, acirramento de protecionismos, incertezas sobre o multilateralismo como modelo de governança global, os impactos do ritmo do crescimento da economia chinesa, entre

outros fatores que colocam novos desafios para a ação internacional e para os países da América Latina e Caribe.

Internamente à América Latina há indefinições e mudanças, como as esperadas eleições em diversos países latino-americanos, que podem resultar em um ciclo de mudanças de lideranças e orientações políticas. Assim, com mudanças no cenário internacional e no cenário regional, também é incerto o futuro das organizações regionais na América Latina e Caribe, mesmo porque muitas têm apresentado dificuldades na adoção de posicionamentos coletivos em diversos assuntos, situação que tem gerado em algumas delas uma paralisia, que se soma à vulnerabilidade econômica crescente dos países da região, com flutuações dos preços de *commodities* e matérias primas, carros-chefes das exportações regionais, influenciando nas dinâmicas econômicas e políticas e gerando crise de financiamento estatal (SERBIN, 2018).

Também na América Latina a primeira década do novo século foi marcada por fortes exportações de *commodities* e matérias-primas, em um contexto denominado de “Década da Bonança”, ocorrido entre 2004-2012, um período favorável econômica e socialmente, graças as boas condições externas e a algumas políticas públicas de alcance social que contribuíram para efetivas mudanças sociais.

Mas, de fato, a América Latina desde 2012 vem mostrando desaceleração crescente, ocasionada pela caída dos preços internacionais das *commodities* e concomitante à desaceleração da economia mundial. O crescimento anterior à desaceleração foi resultado do fato dos fluxos comerciais entre a China e a América Latina se multiplicarem exponencialmente no período, mas com efeito, após este período de “bonança”, começou a contração, com consequências ainda imprevisíveis.

## À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma questão importante a ser discutida é como repensar os projetos de integração latino-americanos no atual momento? Nicolás Comini (2018) nos ajuda a compor algumas questões relevantes atinentes ao momento atual e ao futuro da ordem regional latino-americana. Ele questiona:

está el futuro determinado? ¿es esperable mayor fragmentación? La respuesta a la primera pregunta es “no”, aunque las linealidades que emergen de las macro-teorías realistas propongan lo contrario. La segunda, en cambio, envuelve una enorme cantidad de problemáticas y dinámicas, por momentos superpuestas, por momentos complementarias. El pesimismo parece haber monopolizado los estudios sobre integración en América Latina. Razones para justificar tal estado de ánimo sobran. La proliferación de modelos de inserción comercial orientados a los países centrales y abocados a incrementar los flujos de inversión externa directa parecen situar a los esquemas regionales en una condición progresivamente marginal. Esto, en el marco de un contexto internacional hostil e inestable y de un subcontinente en plena transición política, torna dificultosa cualquier proyección al respecto (COMINI, 2018).

Nicolás Comini (2018) assevera que é importante discutir maneiras de articular a complexa rede de acordos, projetos e esquemas regionais vigentes na América Latina, uma multiplicidade de processos subregionais, regionais e hemisférico com um complexo *corpus* de acordos e disposições de alcance regional, para edificar uma nova maneira de articular políticas públicas regionais das diferentes organizações e iniciativas regionais já existentes (COMINI, 2018). Assim, para América Latina, para o

Mercosul e suas duas principais economias “o presente se mostra difícil e o futuro se revela pouco animador”<sup>9</sup>.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Trajetória do Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil. *Urutagua*. Maringá: UEM, Ano I, Nº 03, dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br//03almeida.htm>.

BARRUCHO, Luis; CARMO, Marcia. O Mercosul, criticado por Paulo Guedes, ainda é importante para o Brasil? 30 outubro 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46039085>

BENKO, Georges & PECQUEUR, Bernard. Os recursos do território e os territórios de recursos. *Geosul* – Revista do Departamento de Geociências da UFSC. Florianópolis: UFSC, v. 16, n. 32, julho/dezembro, 2001.

BERNAL-MEZA, Raúl. Os dez anos de Mercosul e a crise argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração. *Política Externa*. São Paulo: GACINT, vol. 10, n. 04, março-maio, 2002.

BIRLE, Peter. Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización. In: Andrés Serbin (Editor). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales – CRIES, 2018. Disponível em: <http://www.cries.org>

BUELVAS, Eduardo Pastrana & CASTRO, Rafael Castro. Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina. In: Andrés Serbin (Editor). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales – CRIES, 2018. Disponível em: <http://www.cries.org>

COMINI, Nicolás. Las alianzas latinoamericanas a la luz de las corrientes realistas de las Relaciones Internacionales: supuestos, contrapuntos y alternativas. In: Andrés Serbin (Editor). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales – CRIES, 2018. Disponível em: <http://www.cries.org>

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496> . Acesso em 18 de outubro de 2018.

DESIDERÁ NETTO, Walter Antonio. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). CRIES. *Anuario de Integración* n. 14, 2017. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/04/008-Desidera.pdf>

---

<sup>9</sup> Em entrevista em 28/10/2018, o economista Paulo Guedes, o futuro ministro da área econômica do presidente eleito do Brasil Jair Bolsonaro, causou surpresa e desconcerto no Mercosul ao afirmar que a Argentina e o [Mercosul](#) "não são prioridades" para o futura gestão do Brasil, mas, sim, comercializar com todo o mundo, como publicou a imprensa argentina. “O economista afirmou ainda que o Mercosul é ‘muito restritivo, que o Brasil ficou prisioneiro de alianças ideológicas e isso é ruim para a economia’. Ele também disse que o bloco, formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, só negociava com quem tinha ‘inclinações bolivarianas’, mas que isto não ocorreria mais a partir da presidência de Bolsonaro (Márcia Carmo, 30 outubro 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46026331> ). A conferir o próximo mandato no Brasil.

EGLER, Claudio. *Mercosul: um território em construção?* Ciência e Cultura. V. 58, n. 01, março de 2006. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252006000100013&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252006000100013&script=sci_arttext). Acesso em: 15 de maio de 2010.

ESTEVES, T. de J. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. *Revista Ideias*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, v. 02, n. 02, jul-dez, 2008.

GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Mercosul à prova: estratégias e limites da integração regional periférica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.3, n.1, Junho/2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rppi/article/download/36178/20414>

HIDALGO, Juan Carlos. Hora de librarse de la camisa de fuerza del Mercosur. *El país*. 08 de outubro de 2014. Disponível em: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/08/actualidad/1412783746\\_408030.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/08/actualidad/1412783746_408030.html).

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: Do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

PAIVA, Donizetti Léonidas de; BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência latino-americana. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano IX, nº 16, dezembro de 2007. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/1016/794>. Acesso em: 18 de outubro de 2018.

PALESTINI, Stefano. La gobernanza regional del desarrollo en América del Sur (2000-2015). *Revista de Estudios Políticos*, 176, 2017. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.176.06>

PATRIOTA, Antonio. O Mercosul e a Integração Regional. *Interesse Nacional*, n. 23, outubro-dezembro de 2013. Disponível em:

<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/o-mercosul-e-a-integracao-regional/>, 2013.

PERROTA, Daniela Vanessa. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*. Número 38, junio 2018 - Septiembre 2018. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. Disponível em:

[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/683817/Rl\\_38\\_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/683817/Rl_38_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

PINTO, Rafael Cesar Ilha. Democratizando a Integração? Democracia e Representação Política no MERCOSUL (1985 – 2013). *Dissertação de Mestrado*. Rafael Cesar Ilha Pinto. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pelotas, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/249906184/Democratizando-a-Integracao-Democracia-e-Representacao-Politica-no-MERCOSUL-1985-2013>

PLATAFORMA DEMOCRÁTICA. As dinâmicas geopolíticas globais e o futuro da democracia na América Latina, diciembre, 2010. In: <http://www.plataformademocratica.org>. Acesso em 10 de maio de 2011.

PRECIADO CORONADO, Jaime & UC, Pablo. La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s)*, vol. 1, n. 1, 2010. Disponível em:

<http://www.nuevageopolitica.com/resources/Preciado%20y%20Uc%20La%20construcci%C3%B3n%20de%20una%20geopolitica%20critica%20desde%20America%20Latina.pdf>

REBOSSIO, Alejandro. Países do Mercosul aprovam entrada da Bolívia. *El País*, 17 de julho de 2015. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/17/internacional/1437169098\\_127047.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/17/internacional/1437169098_127047.html).

SANAHUJAS, José Antonio. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de Unasur e Celac. *Pensamiento Propio*, nº 39, ene-jun de 2014. Buenos Aires: CRIES. Disponível em:

[https://www.academia.edu/7274909/Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC](https://www.academia.edu/7274909/Enfoques_diferenciados_y_marcos_comunes_en_el_regionalismo_latinoamericano_alcance_y_perspectivas_de_UNASUR_y_CELAC).

SARAIWA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *3º Encontro Nacional ABRI*, 2011. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext).

SENHORAS, Elói Martins. A geoeconomia dos espaços regionais transnacionais. In: TORRES, Fellipe Tamiozzo Pereira; DAGNINO, Ricardo de Sampaio & OLIVEIRA JÚNIOR, Antonio (orgs.). *Contribuições geográficas*. Ubá: Ed. Geográfica, 2009.

SERBIN, Andrés. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. In: SERBIN, Andrés (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales*, CRIES, 2018.

VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados* vol.57 no.2. Rio de Janeiro April/June 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lang=pt).