

O MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Fabiana Rita Dessotti*

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir as mudanças ocorridas no MERCOSUL a partir dos anos 2000, mudanças estas que estariam levando a um novo modelo de integração pós-liberal e mais próximo aos ideais de integração apresentados pela CEPAL nos anos 1950-60. Para tanto, o artigo está dividido em duas partes, além de algumas considerações finais.

Na primeira parte, são apresentadas as fases dos movimentos de regionalização, destacando-se os dois movimentos mais tradicionais: regionalismo fechado e regionalismo aberto; além de uma nova abordagem da discussão sobre regionalismo, nomeada regionalismo pós-liberal, especificamente no que diz respeito a integração regional latino-americana.

Considera-se que a revisão dos projetos de integração na região e as novas propostas que surgem se caracterizam a partir de uma agenda mais política e de desenvolvimento, reconhecendo a importância de uma maior participação do Estado nas questões econômicas, no sentido de questionamento dos benefícios que a agenda neoliberal trouxe para a região.

Apresenta-se, ainda nesta primeira parte, um histórico da ALALC e da ALADI, ressaltando-se os percalços da integração latino-americana, nos anos 1960, 70 e 80.

A segunda parte é dedicada a integração no âmbito do MERCOSUL, discutindo-se os seus objetivos, avanços e retrocessos em termos de integração comercial e de integração política e social. Nesta parte, são apresentados alguns avanços no processo de integração que podem ser considerados para uma análise do quanto os objetivos e as ações cooperativas no âmbito do MERCOSUL, a partir dos anos 2000, estão mais convergentes as propostas iniciais do projeto de integração latino-americana.

As considerações finais podem ser resumidas no sentido de que as principais discussões e propostas de trabalho iniciadas a partir dos anos 2000, no âmbito da integração do Cone-Sul, podem ser consideradas ações de questionamento dos ideais neoliberais e que, portanto, podem ser inseridas como possível modelo de regionalismo pós-liberal, exigindo um aprofundamento do estudo destas medidas e de seus resultados, mas, principalmente, no sentido de identificar se ocorreu um aprofundamento da integração produtiva, importante para um projeto de integração que se propõe a contribuir para o desenvolvimento regional.

* Professora do Curso de Relações Internacionais da UNIFESP – Campus Osasco.

Introdução

A regionalização representa um processo de intensificação dos acordos de cooperação regionais entre Estados-nação de determinada região. Apesar da cooperação desenvolvida nos acordos regionais envolver diversas áreas temáticas, como questões econômicas, políticas, sociais e culturais, na maioria das vezes, prevalecem às questões econômicas.

A integração regional, entendida como acordos de eliminação de barreiras ao comércio e aos movimentos do capital e do trabalho, pode ser considerada um mecanismo de integração de mercados e, conseqüentemente, um dos aspectos da globalização econômica. Já quando se considera que a integração pode assumir um caráter de homogeneização das políticas econômicas na busca de uma união econômica, ela pode ser considerada uma ação estratégica dos Estados na busca do desenvolvimento de determinada região.

Nem todos os acordos regionais implicam na existência de uma institucionalidade, mas os acordos que têm pretensões maiores em termos de integração, como os casos de mercado comum, união econômica e política, necessitam de uma maior institucionalidade, gerando organizações regionais. Conforme a institucionalidade evolui, as estruturas governamentais nacionais vão se adequando à realidade do regionalismo.

O estudo dos processos de integração envolve a necessidade de conhecimento do contexto econômico e político em que eles surgem, mas também das motivações em termos da aplicação de determinados ideais.

Este artigo apresenta uma discussão sobre o processo de integração no Cone-Sul, o MERCOSUL, destacando-se as principais mudanças a partir dos anos 2000, momento de relançamento do projeto de integração na região.

Está dividido em duas partes, além das considerações finais. Na primeira parte são apresentadas considerações sobre os movimentos de regionalização e de integração latino-americana. Na segunda parte, trata-se, mais especificamente, do histórico do MERCOSUL, acentuando-se as ações de cooperação desenvolvidas a partir dos anos 2000.

Os processos de regionalização e a integração latino-americana

Segundo as caracterizações mais tradicionais dos movimentos de regionalização, existem dois movimentos de regionalização que, em termos históricos, apresentam contextos e

características específicas. Conforme Mariano e Mariano (2005, p. 138), estas ondas se diferenciam em função do “contexto internacional, das suas motivações e” dos “seus objetivos”.

[...] A primeira onda iniciou-se no pós-guerra, e embora seu vigor tenha sido maior até a década de 1970, engloba também os acordos e organizações criados até o início da década de 1980. [...] A partir de meados da década de 1970, a onda de regionalismo se enfraqueceu. [...] Somente na segunda metade da década de 1980, com o fim da Guerra Fria, [...] é que a integração regional foi retomada, dando origem a uma ‘nova onda de regionalismo’ [...] (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 170 e 173).

Nos aspectos de segurança, na primeira onda, a integração era vista “como instrumentos de controle de conflitos. A percepção gerada por esses processos era de que poderiam pacificar as relações entre os Estados, pelo menos no Ocidente” (MARIANO e MARIANO, 2005, p. 138). Já no que se referem aos aspectos econômicos, os movimentos da primeira onda ficaram conhecidos como “regionalismo fechado”. “A principal ideia que sustentava o regionalismo fechado era que os países mais atrasados não podiam concorrer em igualdade com os mais desenvolvidos e precisavam de incentivos especiais para promoção de sua industrialização” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 172).

No caso específico da integração latino-americana, os projetos de integração tinham como base as ideias da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina. O diagnóstico que fundamentava a necessidade da integração econômica era baseado nas argumentações de oposição centro/periferia, nas restrições externas e na escassez de capital e de tecnologia, eixo central do pensamento da CEPAL.

A integração econômica regional era concebida como um meio estratégico de romper o quadro prevalecente de dinamismo insuficiente e baixa produtividade da economia latino-americana. Ela representaria um esforço negociado e racional de especialização e reciprocidade industrial orientado para os objetivos fundamentais de “melhorar o intercâmbio tradicional de produtos primários” e “assegurar a industrialização racional dos países latino-americanos” (SALAZAR, 1990).

A integração econômica faria parte, em conjunto com reformas estruturais e um processo de expansão e diversificação do comércio com outras economias, de uma política integral de desenvolvimento.

A nova onda de regionalismo, que se inicia em meados dos anos 1980, tem características particulares, que a diferencia da onda anterior: internacionalização financeira, internacionalização produtiva, predomínio das ideias e das políticas neoliberais, característica multilateral da política

externa, novas configurações dos Estados e novos mecanismos de governabilidade, entre outras. Estas características repercutem no fato de que estes movimentos de integração sejam chamados de regionalismo aberto. “O termo regionalismo aberto se refere ao fato de que os processos regionais de integração econômica passaram a ser vistos como etapas intermediárias para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 174).

“Outra característica importante deste novo regionalismo é que os processos de integração deixaram de ocorrer entre países com o mesmo nível de desenvolvimento, passando a surgir também iniciativas de integração chamadas Norte-Sul” (MARIANO e MARIANO, 2005, p. 141):

[...] No campo da segurança, embora o fim da Guerra Fria tenha possibilitado inicialmente uma maior atuação do Conselho de Segurança, as organizações regionais também foram revigoradas, vistas como complementares aos esforços no nível multilateral universal. A mudança do conceito de segurança, que passou a abarcar uma série de questões como a democracia, os direitos humanos e o meio ambiente, também ampliou o espaço para atuação dessas organizações [...] (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 174).

Os processos de integração na segunda fase do processo de regionalização assumem outras características particulares: i) ocorrem mesmo entre países com níveis de desenvolvimento diferentes; ii) são menos ambiciosos que os anteriores, limitando-se, na maioria dos casos, na constituição de áreas de livre comércio, mantendo uma menor institucionalidade; iii) “representam estratégias de inserção internacional política e econômica”; iv) representam, em alguns casos, “a emergência de um sentimento de identidade” (MARIANO e MARIANO, 2005, p. 142).

Já no caso da região latino-americana, segundo Ibáñez (1999), a nova onda de integração tem como origem fatores gerais como a globalização econômica e o fim da Guerra Fria, observados anteriormente, mas também fatores específicos da região como a estratégia norte-americana e a predominância das políticas neoliberais na região. Neste período, os Estados Unidos não só eram favoráveis aos projetos de integração como eram promotores de projetos de integração para a região. Além disso, as economias latino-americanas adotavam na sua grande maioria políticas econômicas com características neoliberais.

[...] Nos anos noventa, a integração econômica regional passa a ser percebida favoravelmente por responsáveis políticos e setores empresariais, que viam nela: a) uma estratégia para melhorar a inserção econômica internacional e a adaptação às condições de competição impostas pelos processos constitutivos da globalização [...]; b) uma estratégia de desenvolvimento econômico ao outorgar preferência ao comércio regional, porém sem menosprezar a liberalização multilateral [...]; c) um mecanismo de defesa ante as ameaças externas [...]; d) um mecanismo que garanta estabilidade e credibilidade [...] (IBÁÑEZ, 1999, p. 6-7).

O autor faz, ainda, uma caracterização da segunda fase do regionalismo latino-americano, destacando as seguintes características: i) diversidade – apesar dos projetos de integração terem como temas predominantes as questões econômicas, são projetos que se diferenciam em termos de objetivos, institucionalização e participação estatal; ii) sobreposição – os Estados da região participam de diversos processos de integração ao mesmo tempo; iii) impulso governamental – os processos são induzidos por políticas; iv) protagonismo empresarial – o setor empresarial tem tido uma participação dinâmica nas iniciativas de integração na região; v) regionalismo aberto – conforme destacado anteriormente, os processos de integração mantêm um caráter de compatibilidade com os acordos multilaterais e com as iniciativas de liberação comercial e de movimentação de capital, no âmbito das políticas neoliberais.

No período mais recente, existe uma discussão sobre uma mudança no cenário da integração latino-americana. Briceño Ruiz (2013, p. 254) destaca que existe uma fragmentação em três eixos:

[...] Por um lado, existe um *eixo do regionalismo aberto*, representado pelo Tratado de Livre Comércio de América do Norte (TLCAN), mas que tem sido ampliado aos países da América Central e parte da América do Sul que têm assinado Tratados de Livre Comércio (TLC) bilaterais com Estados Unidos. [...] No entanto, alguns países da América do Sul têm rejeitado este modelo de integração aberta.

Nesta crítica, observam-se duas tendências. A primeira é representada pelo “*eixo revisionista*”, cuja primeira manifestação é o chamado “novo Mercosul”. [...] A UNASUL criada em 2008, é também uma expressão desta tendência revisionista, mas esta iniciativa tem mais objetivos no âmbito político e social do que econômico. À segunda tendência denominamos “*eixo antissistêmico*”, representado pela ALBA [...].

Estaria acontecendo na América Latina uma redefinição do regionalismo, surgindo um novo modelo de integração, denominado por Samabuja apud Briceño Ruiz (2014, p. 29) integração regional pós-liberal, com os seguintes enfoques:

- a) O predomínio da agenda política e o enfraquecimento da economia e dimensão do comércio na integração regional;
- b) O regresso da agenda de desenvolvimento;
- c) Um papel maior do Estado e dos atores não estatais, em particular aqueles do setor produtivo;
- d) Um crescente interesse na promoção de uma agenda positiva da integração, centrado na criação de instituições e políticas comuns;
- e) Uma crescente cooperação em questões de comércio que conduzem a novas formas de cooperação SUL-SUL;
- f) Um renovado programa de paz e segurança;
- g) Um compromisso de promover uma dimensão social para a integração regional;

- h) Um interesse em melhorar a infraestrutura regional;
- i) Uma melhor articulação dos mercados regionais e melhorar o acesso aos mercados não regionais;
- j) Uma crescente preocupação pela segurança energética e a busca de complementação neste âmbito;
- k) Um compromisso para promover a maior participação dos atores sociais no processo de integração regional com o objetivo de melhorar sua legitimidade.

Uma avaliação histórica da integração latino-americana exigiria uma discussão mais profunda das relações dos países da região, que se remeteriam as propostas de Bolívar, nos anos de 1810. Como o objetivo aqui é discutir a integração latino-americana no contexto atual da globalização, ou seja, nas suas características mais recentes, a avaliação se limitará às iniciativas dos anos 1980, mas se remeterá à iniciativa da ALALC – Associação Latino Americana de Livre Comércio, entendida como precursora das iniciativas mais atuais.

A ALALC foi criada em 18 de fevereiro de 1960, pelo Tratado de Montevideu. O acordo compreendia a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O projeto de integração no âmbito da ALALC partia do princípio de que a integração deveria iniciar-se a partir da integração industrial e foi fortemente influenciada pelas ideias da CEPAL, conforme destacado anteriormente.

Vigevani (2005) apresenta algumas considerações sobre os encontros e propostas da CEPAL, sobre os quais se basearam a criação da ALALC. Em 1956, a Cepal criou um Comitê de Comércio, que tinha como incumbência analisar os fatores que limitavam o comércio regional. Destes trabalhos, surge, em 1958, o documento Bases para la formación del mercado regional latino-americano.

O processo de integração deveria seguir algumas recomendações, que diziam respeito desde as etapas, sequências e velocidade do processo, até as formas de compromissos, tratamento diferenciado para os países menos desenvolvidos e princípio de reciprocidade.¹

O princípio de reciprocidade significava que os países mais competitivos deveriam tomar medidas complementares de liberalização para estimular suas importações industriais provenientes de países menos competitivos e de menor desenvolvimento relativo. Para conciliação das exigências do mercado comum com a necessidade de uma maior proteção para os países de menor desenvolvimento e menor produtividade, recomendava-se um regime de concessões especiais. Apesar de a proposta considerar um tratamento diferenciado para os países de menor

¹ Recomendações de Prebisch em “*El mercado común latinoamericano*” (1959).

desenvolvimento, ela não apresentava a vantagem para os países mais desenvolvidos da região como Argentina, Brasil e México.

Ampliando a descrição da proposta, Menezes e Penna Filho (2006, p. 13) destacam que:

[...] todos os países latino-americanos, exceto os da América Central, fariam parte do projeto, e todas as mercadorias produzidas dentro da região seriam incluídas nas trocas futuras. A especialização industrial e a competitividade deveriam estar presentes como resultados do livre jogo econômico. Aceitava-se, para o futuro, uma tarifa externa comum nas transações com o resto do mundo. A Cepal também pretendia estabelecer na região um sistema de créditos e assistência técnica e propunha-se ainda a criar um corpo consultivo com os países da integração e alguma forma institucionalizada para esclarecer dúvidas, inclusive sobre a procedência de produtos [...].

Os encontros e propostas avançaram e, durante o ano de 1959, as recomendações mudaram para a criação de uma área de livre comércio, “para evitar problemas com o Gatt, que não permitia que zonas de preferências alfandegárias ou comerciais pudessem escapar à regra de nação mais favorecida, o que evidencia, de certa forma, a improvisação do acordo” (VIGEVANI, 2005, p. 48).

O processo de integração avançou significativamente durante a década de 1960, tanto em termos da liberalização do comércio como dos acordos de complementação industrial, mas entrou em crise a partir dos anos setenta. Nos primeiros anos do Tratado de Montevidéu foram acordadas cerca de 70% das concessões comerciais, com o passar do tempo, as negociações produto por produto tornaram-se mais difíceis e complexas, estagnando-se na segunda metade dos anos setenta.

Vigevani (2005) apresenta várias argumentações para o fracasso da ALALC, separando-as a partir dos campos econômico e político.

No plano político, na ALALC “não se desenvolveu, por ação deliberada ou não dos governos, nenhum esforço para trazer” o processo de integração “para o quadro de uma nova institucionalidade que viabilizasse a absorção do tema, de forma que ele se tornasse um fato nacional relevante” (VIGEVANI, 2005, p. 49).

No campo econômico, como visto anteriormente, o projeto da CEPAL era que a integração permitisse a “aceleração do crescimento”, a “expansão e diversificação das exportações” e a “promoção da industrialização”. Partia-se de um diagnóstico dos fatores que estavam impedindo o crescimento do comércio na região, então, o objetivo era aumentar o comércio. Quando este objetivo foi atendido, perdeu-se a motivação para a continuidade do processo. Além disso, outros objetivos como os relacionados à complementação produtiva, à coordenação das políticas monetárias e financeiras ficaram em segundo plano e acabaram sendo esquecidos. Reforçando as

questões apresentadas anteriormente, o autor destaca os diferentes níveis de desenvolvimento dos países e, conseqüentemente, a dificuldade de percepção por parte dos países de menor desenvolvimento sobre os benefícios da integração (VIGEVANI, 2005, p. 49, 50, 51 e 52).

Landau apud Vigevani (2005) avalia que o fracasso da ALALC estaria condicionado às imperfeições administrativas, considerando as seguintes debilidades:

[1] baixa hierarquia dos órgãos encarregados dos assuntos da Alalc no quadro das administrações nacionais, [2] falta de coordenação no planejamento, oriunda da falta da harmonia necessária nos planejamentos nacionais de desenvolvimento econômico dos países da Alalc tendo em vista soluções comuns [...], [3] falta de coordenação administrativa interna e diluição das responsabilidades executivas entre numerosos órgãos [...], [4] comunicações deficientes entre os governos e suas respectivas delegações frente à Alalc [...], [5] precariedade da capacitação profissional especializada do pessoal administrativo nacional encarregado das questões da Alalc [...] (LANDAU *apud* VIGEVANI, 2005, p. 62)

Enfim, o que parece é que a falta de políticas nacionais dos países da região, que considerassem em sua estratégia de desenvolvimento econômico a importância da integração, e de mecanismos que transmitissem para sociedades desses países a importância da integração, podem ser considerados os fatores primordiais para o fracasso da integração no período. O que parece não ter mudado em anos posteriores, apesar de contextos diferenciados em termos políticos e econômicos:

[...] Os processos de integração regional em nível de áreas de livre comércio não necessitam ter políticas de desenvolvimento como pressuposto, mas qualquer processo de integração regional deve ser percebido pelos Estados e pela sociedade como de interesse próprio. No caso da Alalc, desde o início, mas com maior ênfase na segunda metade dos anos 60, mesmo com crescimento do intercâmbio, o esforço de integração estagnava. Em 1969, os países membros decidiram estabelecer o objetivo de criar uma área de livre-comércio, com o prazo de 31 de dezembro de 1980 para se constituir [...] (VIGEVANI, 2005, p. 58).

Durante os anos 1970, os avanços em termos de integração foram muito incipientes e, em junho de 1980, na XIX Conferência Extraordinária da ALALC é criada a ALADI – Associação Latino-Americana de Integração, em substituição à ALALC. Um aspecto importante é que ALADI surge com a percepção da dificuldade de constituir uma integração de todos os países da região. A ALADI acaba representando uma instância de registros dos diversos acordos de integração sub-regionais, ou seja, de um grupo menor de países da região. Sendo assim, as relações estabelecidas entre os países no período da ALADI passam a assumir um caráter mais pragmático, como no caso das relações estabelecidas entre Argentina e Brasil, que levaram à criação do MERCOSUL:

[...] A Aladi caracterizou-se por ser uma instituição declaradamente técnica e de registro. Se em outras iniciativas de integração o discurso do significado político e social fazia parte de sua própria lógica, como nos casos da Alalc e do Pacto Andino, ele não foi colocado entre os objetivos do Tratado de Montevideu de 1980 [...] (VIGEVANI, 2005, p. 71).

As discussões sobre a integração, no âmbito da ALADI continuam, mas sem grandes avanços:

[...] Em março de 1985, por ocasião da posse do novo presidente do Uruguai, uma reunião de dezesseis países latino-americanos, inclusive quatro presidentes de países integrantes da Aladi, em Montevideu, sugere a realização de uma nova rodada de negociações, que se realizaram em Buenos Aires em abril de 1986. Nessas ocasiões, ficou cada vez mais evidente que a preocupação política pela integração não era acompanhada de medidas efetivas no plano da liberalização comercial. [...] A 'Carta de Buenos Aires', assinada em 11 de abril de 1986, afirma que o bom entendimento político entre os países deveria balizar uma nova agenda de rebaixamentos tarifários multilaterais e bilaterais [...] (VIGEVANI, 2005, p. 80 e 81).

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o comércio na região cresceu, o que pode representar resultados positivos das iniciativas da ALADI. É importante ressaltar que, também neste período, apresentam-se as negociações multilaterais no âmbito do GATT e as iniciativas de implantação das políticas neoliberais na região. Além dos processos de redemocratização, depois de anos de regimes militares na Argentina, Brasil e Uruguai. Neste contexto, surgem as primeiras iniciativas que deram base à constituição do MERCOSUL. A nova fase da integração regional latino-americana, mais especificamente do Cone Sul, se dá em um período de maior inserção internacional das economias da região e em uma configuração política democrática.

Uma proposta de avaliação da integração latino-americana envolveria a discussão de outros processos de integração, que fracassaram ou estão se desenvolvendo na região, como a CAN – Comunidade Andina das Nações, o MCCA – Mercado Comum Centro Americano, a CARICOM – Comunidade Caribenha, o NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte, a ALCA – Área de Livre Comércio das Américas, a UNASUL – União das Nações da América do Sul, a ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas, Aliança do Pacífico, entre outras, mas, neste artigo, optou-se por centralizar o estudo no MERCOSUL, considerando-o o caso de integração mais exitoso na América Latina.

MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal

Para HERZ e HOFFMANN (2005, p. 201), as iniciativas de cooperação que construíram as bases para a criação do MERCOSUL se deram já em 1979, com a conclusão do Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, para resolver a “incompatibilidade da construção de duas usinas hidrelétricas: Corpus, entre Argentina e Paraguai e Itaipu, entre Brasil e Paraguai, a poucos quilômetros de distância”.

Além disso, as autoras elencam as diversas iniciativas na relação bilateral entre Brasil e Argentina que antecederam a criação do MERCOSUL, são elas: i) “em novembro de 1985, a Declaração de Iguaçu², que constituiu a Comissão Mista Binacional de Alto Nível para acelerar o processo de integração bilateral”; ii) em julho de 1986, a criação do Programa para Integração e Cooperação Econômica³; iii) em novembro de 1986, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear; iv) em novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento⁴; v) em julho de 1990, a Declaração de Buenos Aires, que criou o Grupo Mercado Comum⁵.

Após a assinatura da Ata de Buenos Aires, iniciam-se as discussões para a criação do MERCOSUL. Estas discussões são acompanhadas pelo Uruguai, que já vinha se associando ao Brasil e Argentina, e pelo Paraguai que também já demonstrava interesse em se associar ao bloco. Como o acordo previa a ampliação da integração entre países integrantes da ALADI, Uruguai e Paraguai se integram às negociações.

[...] O fator singular mais importante na tomada de decisão política em favor do formato quadrilateral do Mercosul ocorreu durante os anos iniciais dos governos Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, cujo compromisso político foi o de buscar o aprofundamento e a aceleração da integração a dois, reduzindo significativamente (para apenas quatro anos) os prazos e as modalidades previstos no Tratado de 1988 [...] (ALMEIDA, 2002, p. 5).

O Mercosul foi criado em 26 de março de 1991, por meio do Tratado de Assunção, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, estabelecendo: a eliminação de direitos aduaneiros e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e outras medidas, de modo a permitir a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países participantes; uma tarifa externa

² Nela foi enfatizada a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos os países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles (VIGEVANI, 2005, p. 88).

³ [...] que levou à concretização de 24 protocolos, dos quais doze foram imediatamente assinados, sendo os demais assinados entre dezembro de 1986 e agosto de 1989. [...] Provavelmente, o protocolo mais utilizado foi o de número 21, o da indústria automobilística, [...] visto que, [...] havia fortes interesses empresariais de multinacionais, implantadas na Argentina e no Brasil (VIGEVANI, 2005, p. 89).

⁴ Visava-se, num prazo de dez anos, à formação de um espaço econômico comum, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços, assim à convergência entre as políticas macroeconômicas. [...] O tratado estabelecia os mecanismos e os prazos para a constituição da União Alfandegária (VIGEVANI, 2005, p. 91-92).

⁵ [...] que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como o prazo final para a constituição de um mercado comum entre os dois países, adiantando em cinco anos a criação da união alfandegária em relação ao que tinha sido definido no tratado de novembro de 1988 (ALMEIDA apud VIGEVANI, 2005, p. 93).

comum e adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países ou grupos de países; e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países participantes. Segundo Vigevani (2005, p. 97), cabe destaque o fato de que, a partir do tratado, “as negociações comerciais externas deveriam estar coordenadas, de modo que representassem à posição conjunta do bloco. [...] Um fato inédito na história da integração latino-americana”.

O MERCOSUL surge em um contexto em que prevalecem nos Estados-membros as ideias neoliberais. Este pode ser considerado um cenário favorável para a implantação das medidas necessárias para a liberalização do comércio entre os países.

Para Vigevani (2005, p. 83), “a integração é o resultado da mudança estrutural de interesses, nacionais e/ou empresarias, no que tange às relações externas”. A percepção é de que a integração não surge de forma espontânea ou pelos impulsos do mercado, mas sim por iniciativas políticas:

[...] Embora a iniciativa de integração tivesse claros objetivos políticos, o Tratado de Assunção só incluiu compromissos na esfera comercial, especialmente em seus anexos, que estabeleceram critérios e prazos para implementação do programa de liberalização comercial, regime de origem, salvaguarda e um sistema de solução de controvérsias. A própria estrutura jurídico-institucional do Mercosul só veio a ser estabelecida três anos após sua criação, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, que estabeleceu também sua personalidade jurídica. Dessa forma, apenas com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1995 é que se pode falar no Mercosul como uma organização internacional [...] (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 202).

Em termos de estrutura, o MERCOSUL apresenta as seguintes principais instituições: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum, a Comissão de Comércio, a Parlamento do MERCOSUL, o Foro Consultivo Econômico-Social, o Tribunal Permanente de Revisão e a Secretaria Administrativa.

Segundo Caetano *et. al.* (2008, p. 17), o desenho institucional estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto “é reflexo de um contexto político e ideológico regional dos anos noventa, com a eleição de um modelo de integração mercantilista”.

Quando os autores discutem a institucionalidade de poder do MERCOSUL, destacam as seguintes características preponderantes: i) as decisões são tomadas por consenso e na presença de todos os Estados membros; ii) “concentra a tomada de decisões nos poderes executivos nacionais e, particularmente, em determinadas agências dos governos nacionais”; iii) existem “três instituições decisórias (Conselho, Grupo e Comissão de Comércio), [...] cujos membros são designados pelos Estados parte” e que não tem “autonomia”; iv) existem outros “espaços de negociações [...] sem

poder de decisão (Reuniões de Ministros, Reuniões Especializadas, Sub-grupos, Comitês, Grupos Ad Hoc, Foros etc.)”; v) “existe um predomínio do Grupo sobre o Conselho e a Comissão do Comércio”, uma vez que, o Grupo é quem prepara as decisões do Conselho nas reuniões preparatórias.

[...] O desenho institucional do MERCOSUL tem um caráter intergovernamental, não incluindo nenhuma instituição supranacional e exigindo a tomada de decisão por consenso com a presença de todos os Estados-parte em todos os órgãos, como estabelecido no artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto. [...] Além da inexistência de órgãos supranacionais e votação por maioria, a validade das normas produzidas no âmbito das instituições do MERCOSUL só ocorre após sua incorporação aos sistemas jurídicos domésticos. [...] As decisões, ainda que de caráter obrigatório, são apenas determinações políticas e não normas jurídicas. Para complicar, algumas são automaticamente validadas após sua recepção, enquanto outras requerem que todos os membros a tenham recepcionado [...] (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 205).

O quadro resumo a seguir apresenta as funções das instituições que apresentam maior poder decisório no MERCOSUL:

Quadro 1 - Principais instituições do MERCOSUL: o poder decisório

Conselho do Mercado Comum (CMC)

É o órgão superior e responsável pela condução política do MERCOSUL. É integrado pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados membros e se reúne pelo menos uma vez por semestre. Sua presidência, semestral, é rotativa entre os Estados, por ordem alfabética. Suas funções mais importantes são: i) velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus protocolos e dos acordos firmados; ii) formular políticas e promover as ações necessárias para a conformação do mercado comum; iii) exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL; iv) negociar e firmar acordos, em nome do MERCOSUL, com terceiro países, grupos de países e organismos internacionais, funções que podem ser delegadas por mandato expresse ao Grupo Mercado Comum; v) criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que sejam enviados por elas; vi) criar os órgãos que considerar pertinentes, assim como modificá-los ou suprimi-los, e adotar decisões em matéria financeira e orçamentária.

Grupo Mercado Comum (GMC)

É o órgão executivo do MERCOSUL. É coordenado pelos ministérios de Relações Exteriores e integrado por quatro membros titulares e quatro alternos por país, que representam os seguintes órgãos públicos: ministérios de Relações Exteriores, ministérios de Economia ou equivalentes e bancos centrais. Suas funções mais importantes são: i) velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus protocolos e acordos firmados; ii) propor projetos de decisão ao CMC; III) tomar as providências necessárias para o cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; iv) propor medidas concretas para a aplicação do programa da liberação comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de acordos frentes a terceiros; v) fixar programas de trabalho que assegurem o avanço até a constituição do mercado comum; vi) criar, modificar ou suprimir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos; vii) manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que forem submetidas pelos demais órgãos do MERCOSUL, no âmbito de suas competências; viii) negociar, com a participação de representantes de todos os Estados membros, por delegação expressa do CMC e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos com essa finalidade, acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais; ix) adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, baseadas nas orientações emanadas do Conselho; x) organizar as reuniões do CMC e preparar os informe que este solicite.

Comissão de Comércio (CCM)

Suas funções mais importantes são: i) velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-MERCOSUL e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; ii) considerar e pronunciar-se

sobre as solicitações apresentadas pelos Estados membros com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum; iii) efetuar o acompanhamento da aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados membros; iv) analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a este respeito ao GMC; v) tomar as decisões vinculadas à administração e a aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados membros; vi) informar ao GMC sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre a tramitação das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas; vii) propor ao GMC novas normas ou modificações às normas existentes em matéria comercial e aduaneira do MERCOSUL; viii) propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do MERCOSUL; ix) estabelecer os comitês técnicos necessários para o cumprimento de suas funções, assim como dirigir e supervisionar as suas atividades; x) desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum, solicitadas ao GMC.

Fonte: CAETANO *et. al.* (2008).

Segundo Caetano *et. al.* (2008, p. 36), o modelo institucional estabelecido a partir do Protocolo de Ouro Preto leva a uma integração que busca essencialmente a liberdade de mercado e da concorrência, por meio da eliminação das barreiras ao comércio internacional, deixando para segundo plano a integração produtiva, as questões ligadas ao desenvolvimento e à integração social e cultural. As reformas posteriores buscaram resolver problemas de gestão que surgiram no desenvolvimento da integração, mas não resolveram este problema. O modelo institucional do MERCOSUL “não está de acordo e nem é funcional no que diz respeito à etapa presente do processo de integração e estabelece limites importantes para o seu aprofundamento e democratização e para que o bloco se torne um instrumento de desenvolvimento e um espaço real de processamento e resolução das diferenças”. Sendo assim, os autores sugerem uma reformulação institucional para que se avance na integração política e social.

No que diz respeito ao avanço da integração econômica regional, ou seja, mais especificamente às questões comerciais, Bouzas (2001) dividiu a história do Mercosul nos anos noventa da seguinte forma: o período chamado de transição – 1991/1994; a era de mercados – 1995/1998; e tempos de turbulência – que se iniciam em 1998.

O período de 1991 a 1994, momento de transição, tinha seus objetivos fixados no próprio Artigo 1º do Tratado de Assunção e eram os seguintes:

[...] a constituição, até 31 de dezembro de 1994, de um mercado comum, caracterizado pela ‘livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos’, pelo ‘estabelecimento de uma tarifa externa comum’ e pela ‘coordenação das políticas macroeconômicas’, assim como o ‘compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes’ [...] (ALMEIDA, 2002, p. 7).

Este período correspondeu à fase de maior crescimento dos fluxos de comércio intra-regionais, principalmente entre os dois maiores parceiros, Brasil e Argentina. Nesse período a taxa de participação das exportações intra-regionais no Produto Interno Bruto cresceu mais de 60%.

Ainda na análise de Bouzas (2001), em 1995, a grande maioria dos produtos comercializados entre os quatro países-membros já circulava isenta de impostos e já se havia acordado sobre a Tarifa Externa Comum – TEC. As exceções ficavam por conta de produtos sensíveis, em relação aos quais foi acordado um calendário de redução gradual, a princípio para, no máximo, janeiro de 2000, e de dois setores, açúcar e veículos automotores, transitoriamente excluídos do livre comércio. Entretanto, no campo das barreiras não-tarifárias os progressos foram modestos.

No que diz respeito aos resultados do MERCOSUL, o período de 1995/1998 foi bastante positivo, a taxa de participação das exportações intra-regionais no Produto Interno Bruto cresceu 50%, mesmo em um contexto de paralisia regulatória. Embora os países participantes tenham implementado, com sucesso, os cortes de tarifas acordados para os produtos sensíveis, açúcar e veículos automotores permaneceram sujeitos a regras especiais, sendo que, quase nenhum progresso foi realizado na área de barreiras não-tarifárias.

A TEC foi apenas parcialmente implementada, novas exceções temporárias foram autorizadas e o código aduaneiro comum mostrou-se inaplicável. Como resultado, todos os bens comercializados permaneciam sujeitos a regras de origem:

[...] No que tange a Tarifa Externa Comum (TEC), esta foi efetivamente definida nos prazos fixados (isto é, antes de 31/12/94), o que teoricamente converteria o MERCOSUL em uma união aduaneira a partir de 1995, mas a implementação da TEC sofreu igualmente novos atrasos temporais e a imposição adicional de regimes temporários de exceção [...]. Outras exceções dizem respeito às Listas de Convergência, acordadas na Reunião Ministerial de Ouro Preto, em dezembro de 1994, para Bens de Capital [...] e para Produtos do Setor de Informática e Telecomunicações [...]. A TEC se apresenta com uma estrutura racional em termos econômicos, comportando em seu regime normal um leque de dispersão relativamente reduzido (de 0 a 20%), que espousa características da própria tarifa aduaneira brasileira – compreensivelmente o país de maior relevância para o comércio intra e extra-regional [...] (ALMEIDA, 2002, p. 8).⁶

Por ocasião da Reunião do Conselho do MERCOSUL em San Luis, Argentina, em 25 de junho de 1996, foi firmado o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL – Chile. Esse acordo tinha por objetivo, entre outros, formar uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e o Chile, em um prazo máximo de dez anos, mediante a expansão e diversificação do intercâmbio comercial e a eliminação das restrições tarifárias e não-tarifárias que afetam o comércio recíproco.

⁶ A Lista de Exceção Nacional tem sido sucessivamente prorrogada. Atualmente, a Argentina e o Brasil podem incluir no máximo 100 produtos; do Uruguai, constam 225 produtos; e do Paraguai, 649. Essa permissão vence em 2011, à exceção de 100 produtos para o Paraguai e o Uruguai com vencimento previsto para 2015 (KUME e PIANI, 2011, p. 20)

Em 28 de fevereiro de 1997 foi assinado o novo Acordo de Complementação Econômica MERCOSUL – Bolívia, que tinha como objetivo principal a formação, no prazo de dez anos, de uma área de livre comércio.

Outras iniciativas importantes do período foram à assinatura de um Protocolo de Comércio de Serviços⁷ e a criação de uma Comissão de Comércio encarregada de administrar os instrumentos de política comercial comum.

Entre 1991 e 1997 as exportações intra-regionais passaram de 11,1% para 24,7% das exportações totais. O crescimento anual médio das exportações intra-bloco nesse período foi de 21,6%. Entre 1993 e 1997 as exportações cresceram 68% no Brasil, 145% na Argentina, 178% no Paraguai e 97,2% no Uruguai (AVERGUB, 1999).

Bizzozero (2010) explica que, passada à etapa de transição e iniciada a fase de consolidação, modifica-se o debate, passando para uma fase de discussão da agenda externa do MERCOSUL e de sua atuação como frente negociadora. No aspecto regional, ganha relevância as discussões sobre a ALCA e sobre a integração do MERCOSUL com a União Europeia.

Durante o período de 1995/1998, as diferenças entre os países não foram tratadas com o mesmo nível de conciliação do período anterior, entretanto, os governos se esforçaram para evitar levar essas diferenças para a arena política. Esta tentativa tornou-se cada vez mais difícil, à medida que as diferenças de interesse e de percepção mostraram-se mais acentuadas.

Em 1999, a prolongada recessão econômica na Argentina e a desaceleração econômica que se seguiu à desvalorização do real no Brasil atingiram severamente os fluxos de comércio intra-regionais. Os fluxos intra-regionais de comércio apresentaram queda de 27,6% em termos absolutos, ao mesmo tempo em que a participação das exportações intra-regionais nas exportações totais retornou ao nível de 1995.

O contexto difícil do final dos anos noventa levou a especulações sobre o fracasso do MERCOSUL e quais seriam os seus contornos.

[...] A adoção de medidas unilaterais, sem consultas prévias, por parte dos Estados parte em áreas de claro impacto mútuo, minou a credibilidade do processo de integração. Entre as medidas mais críticas, podem-se mencionar a desvalorização do real em 1999, e a modificação das tarifas externas sobre bens de capital e de consumo por parte do governo argentino em 2001 [...] (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 210)

⁷ Foi adotado em dezembro de 1997, prevendo a liberalização progressiva da oferta de serviços inter-regionais num prazo de dez anos, mas sua implementação depende da negociação de acordos setoriais específicos e de compromissos explícitos de abertura, que se encontram atualmente na Segunda Rodada de Negociações (ALMEIDA, 2002, p. 8).

Concomitantemente aos contextos econômicos do Brasil e da Argentina, algumas movimentações políticas como o caso do Uruguai que acenou para a constituição de uma área de livre comércio com os Estados Unidos, reforçaram os questionamentos sobre a continuidade do bloco. Mesmo nesta situação difícil, existem iniciativas para a integração:

[...] Em 15 de dezembro de 2000, a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai, a Bolívia e o Chile [...] assinaram a Declaração Presidencial sobre Convergência Macroeconômica, que aprovou as metas e os mecanismos de convergências macroeconômica do MERCOSUL (BRASIL *apud* PLAMPONA e FONSECA, 2009, p. 9). As metas [...] foram definidas do seguinte modo: 1) a partir de 2002, variação da dívida fiscal líquida do setor público de no máximo 3% do PIB; 2) a partir de 2010, dívida líquida do setor público limitado a 40% do PIB; 3) a partir de 2006, um “núcleo inflacionário” não superior a 3% ao ano. Ademais, foram estabelecidos procedimentos para a correção de desvios em relação às metas [...] (ALMEIDA *apud* PLAMPONA E FONSECA, 2008, p. 9).

Um indicador que pode demonstrar a crise é a queda das exportações brasileiras para os países da região, no período de 2000-2001, queda de 19% em relação à Argentina, 13% em relação ao Paraguai, 4% em relação ao Uruguai; e a queda das importações brasileiras dos países da região, queda de mais de 9% da Argentina, queda de 14% do Paraguai, queda de 16% do Uruguai (MENEZES e PENNA FILHO, 2006).

Mesmo neste contexto de crise e das expectativas de fracasso do MERCOSUL, a integração se renova, a crise representa uma ruptura de um modelo de integração, cunhado por ideias neoliberais e, conseqüentemente, estigmatizado pelas políticas de livre comércio, para um modelo considerado mais positivo, uma integração que vai além das questões comerciais, um modelo preocupado com a integração política e social, com um caráter mais desenvolvimentista. O que talvez reforce a argumentação de MARIANO e MARIANO (2005, p. 145), quando discutem as diferenças entre a cooperação e a integração.

[...] A cooperação pode ser uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível; abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos, desde que o processo tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas, especialmente quando sua estrutura institucional ganha autonomia e legitimidade [...].

Neste contexto, o Conselho do Mercado Comum, em julho de 2001, resolveu criar um grupo para avaliar a consistência e a dispersão da tarifa externa comum. O resultado do trabalho foi além do proposto e levou a uma série de recomendações:

[...] a consolidação da união aduaneira, o aprimoramento da estrutura institucional do Mercosul, a incorporação das normas ao direito interno, a integração fronteiriça, a coordenação das políticas macroeconômicas, o fortalecimento dos laços comerciais com mercados emergentes e a conclusão de um acordo de livre-comércio com a Comunidade Andina [...] (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 210).

O Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002, melhorou o sistema de solução de controvérsia do MERCOSUL (PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL *apud* PAMPLONA e FONSECA, 2008).

Em 2003, surge uma proposta de relançamento do MERCOSUL, por meio dos governos brasileiro (Lula da Silva) e argentino (Nestor Kirchner). “Neste contexto, os dois presidentes decidiram promover uma Aliança Estratégica, a expressão foi o ‘Consenso de Buenos Aires’, assinado [...] em 16 de outubro de 2003” (BIZZOZERO *apud* BRICEÑO RUIZ, 2010, p. 6). Neste documento os dois presidentes estabelecem as seguintes metas:

[...] a) incrementar a concertação e cooperação política para impulsionar o projeto regional; b) incluir uma agenda social ao MERCOSUL; c) implementar a união aduaneira e conformar o mercado comum; d) fortalecer a coordenação nas negociações internacionais e promover a cooperação para garantir um espaço de segurança comum e de vigilância dos ilícitos na região [...] (BIZZOZERO *apud* BRICEÑO RUIZ, 2010, p. 6).

A partir desta iniciativa, começa-se a discutir um novo modelo de integração, uma nova agenda para o MERCOSUL e, conseqüentemente, a necessidade de outra institucionalidade para cumprir esta agenda. Na Cumbre de Assunção, em junho de 2003, foi aprovado o “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum. Objetivo 2006”. “Este programa tem quatro eixos: a) um Programa Político, Social e Cultural; b) um Programa da União Aduaneira; c) um Programa de Base para o Mercado Comum; e d) um Programa da Nova Integração” (RUIZ, 2010, p. 6).

Em combinação à proposta brasileira, o governo argentino propõe “O Instituto Monetário do Mercosul”, que de forma gradualista, implantaria uma moeda única para a região. E o governo paraguaio propõe o “Tratamento de Assimetrias”, no qual se destaca a “necessidade de reconhecimento das assimetrias econômicas e sociais, com um [...] tratamento diferencial para os países” menos desenvolvidos. “Nestes três documentos se perfilava uma nova agenda que apontava a um MERCOSUL integral, não somente comercial, e que incorporava seriamente o tema de uma nova institucionalidade que fosse funcional ao modelo integracionista [...]” (CAETANO et. al., 2008, p. 58).

[...] A aprovação do Programa de Trabalho 2004-2006, por iniciativa do Brasil, contemplou as principais disciplinas pendentes na agenda, nos objetivos e nas linhas de resolução e incluiu alguns temas pendentes e não contemplados durante a década dos noventa. Entre os temas incluídos no bloco regional a partir do Programa de Trabalho 2004-2006, que não estiveram contemplados na década de aplicação do regionalismo aberto, entre eles se encontram as assimetrias entre os países no desenvolvimento regional, a geração de fundos estruturais, a articulação produtiva e alguns temas pertencentes à nova agenda social e econômica como o apoio das pequenas e médias empresas, os referentes ao mundo rural e a soberania alimentar [...] (BIZZOZERO, 2010, p. 7).

Um aspecto importante na integração no âmbito do MERCOSUL foi a criação do FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL, por meio da decisão 45/04 do Conselho. O Fundo 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” (FOCEM apud SOUZA et. al., 2011, p. 6).

A contribuição dos US\$ 127 milhões depositados anualmente no Fundo, a partir da inclusão da Venezuela, será distribuída de acordo com o nível de desenvolvimento dos países, ou seja, o Brasil contribui com US\$ 70 milhões, a Argentina com US\$ 27 milhões, a Venezuela com US\$ 27 milhões, o Uruguai com US\$ 2 milhões e o Paraguai com US\$ 1 milhão. Já a destinação dos recursos é feita de forma inversa, ou seja, os países menos desenvolvidos têm um limite de utilização dos recursos maior, 44% para o Paraguai, 29% para o Uruguai e 9% cada para Brasil, Argentina e Venezuela (MERCOSUL, 2015).

Em 2005, com a mudança política no Uruguai, Tabaré Vazquéz trouxe expectativas mais positivas no que diz respeito à integração, uma vez que, se tinha na região, um grupo de presidentes convergentes em termos ideológicos. Mesmo neste contexto mais favorável à integração “o conflito do Rio Uruguai em torno da instalação das fábricas de papéis, entre Argentina e Uruguai, paralisou o tratamento e aprofundamento de vários temas da agenda regional” (BIZZOZERO, 2010, p. 4).

Também em 2005, na Cumbre de Montevideu, é aprovada a solicitação da Venezuela de se tornar membro pleno do MERCOSUL. Em 04 de julho de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão da Venezuela e, neste momento acordou-se que a adesão da Venezuela a TEC se daria de forma gradativa e também diferenciada em termos dos países sócios de maior e menor desenvolvimento. A partir do protocolo, a Venezuela passou a participar das negociações externas do MERCOSUL.

Bizzozero (2010) avalia a implantação da nova agenda, nos últimos anos, e apresenta os seguintes avanços no tema:

[...] a definição de uma Estratégia do bloco de crescimento do emprego. A aprovação do sistema de pagamentos em moeda local, a criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e a aprovação e desenvolvimento do Parlamento regional, a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), do Fundo Educacional do MERCOSUL, do Fundo de Apoio a Pequenas e Médias Empresas envolvidas em iniciativas de integração produtiva e do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL (FAF – MERCOSUL); a aprovação do Programa de Integração Produtiva com sete linhas de ação em nível horizontal e dois em nível setorial (foros de competitividade e iniciativas de integração) [...] (BIZZOZERO, 2010, p. 8).

No período de 2003-2007, o comércio na região volta a se recuperar. O comércio intra-bloco cresceu 123% e o comércio extrabloco cresceu 121%, o que demonstra o crescimento geral do comércio externo da região (PAMPLONA e FONSECA, 2009).

Pensando ainda na implantação da nova agenda, Caetano *et. al.* (2008) fizeram um diagnóstico do eixo de legitimidade democrática, discutindo, inclusive, as instituições criadas em períodos posteriores ao Protocolo de Ouro Preto. Os autores destacam no seu relatório que existe uma carência de legitimidade política, social e técnica no MERCOSUL.

[...] A instalação plena do Parlamento do MERCOSUL constitui um primeiro passo fundamental, uma condição *sine qua non*, para avançar até a ampliação da representação política, a democratização e a legitimação do processo de integração regional. Esta representa, nem mais nem menos, o envolvimento e o compromisso efetivo, profundo e pleno dos atores políticos nacionais e da sociedade civil em um processo de integração regional que enfrenta o desafio de jogar um rol significativo em um provável novo esquema multipolar de poder global. [...] O Parlamento do MERCOSUL é a expressão da recuperação da política em uma região que tem sofrido as graves consequências da implementação de uma lógica mercantil como princípio regulador da vida social [...] (CAETANO *et. al.*, 2008, p. 55).

Já no que diz respeito à dimensão da participação dos entes subnacionais, apesar de existirem alguns avanços, como a REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências substituída pelo FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Intendências, ainda existe uma centralização das decisões no âmbito nacional de governo, mais especificamente, nos poderes executivos nacionais.

[...] Isso significa que, muitas vezes, o aumento na densidade das redes de interdependência não é acompanhado, no mesmo ritmo, pela criação de mecanismos formais de decisão e controle vinculando as diversas instâncias governamentais no interior do bloco. Portanto, haveria um movimento de aproximação desses atores subnacionais no intuito de tentar ocupar os espaços deixados pelo governo central e ainda não ocupados pela estrutura institucional regional [...] (MARIANO e MARIANO, 2005, p. 146).

Apesar dos avanços na redução do déficit democrático, apresentados anteriormente, Caetano et. al. (2008) concluem sobre a necessidade de outras mudanças. Os autores sugerem que a reforma institucional do MERCOSUL precisa incluir instituições, que consolidem os avanços e que sejam mais difíceis de reverter.

Para Briceño Ruiz (2014, p. 259), “mesmo que o Tratado de Assunção não considere a dimensão social, na década dos noventa, o Mercosul teve sucesso em desenvolver uma importante agenda sócio-trabalhista” e a partir de 2000, “se tentou estabelecer uma dimensão social” com “políticas redistributivas que permitam aos mais amplos setores da população ter acesso à educação, saúde, habitação e serviços públicos de qualidade”.

Enfim, as iniciativas de relançamento do MERCOSUL são claras, mas os seus desdobramentos ainda são inconclusivos. Ainda mais se forem considerados os efeitos da crise econômica internacional nos países do MERCOSUL e sua repercussão em termos de prioridades nas suas agendas políticas e econômicas.

O que se observa é uma mudança na configuração da integração que leva alguns autores, destacando-se aqui Briceño Ruiz (2014) e Teixeira e Neto (2012), a considerarem uma revisão do modelo de integração, tornando-o mais próximo das propostas elaboradas pela CEPAL nos anos 1950 e 60.

Algumas considerações

O processo de integração regional na América Latina, no âmbito do MERCOSUL, surge em um contexto econômico e político onde prevalecem as ideais neoliberais. Uma característica importante deste processo de integração é que ele surge como um projeto de intensificação da livre circulação das mercadorias na região. A integração era vista como uma iniciativa dentro um conjunto de políticas neoliberais que levariam a inserção dos países da região ao capitalismo global.

Depois de um período de expansão do comércio na região, surgem questionamentos sobre o quanto a integração contribuiu para a redução das desigualdades e para o desenvolvimento da região, além disso, problemas econômicos e políticos internos levaram os governos nacionais dos países membros a deixarem a integração para segundo plano, desencadeando um momento de crise do MERCOSUL.

O que se observa, na atualidade, é um relançamento do MERCOSUL. A nova agenda do MERCOSUL apresenta um caráter mais parecido com o que se propunha na sua criação. Uma integração que levaria ao desenvolvimento da região e para tanto que tivesse um caráter de integração política e social, além da integração comercial.

Além do questionamento sobre os benefícios que uma integração com caráter essencialmente comercial pode trazer para os países da região, existe um questionamento sobre os benefícios que as políticas neoliberais, no seu conjunto, trouxeram para os países que as adotaram. As crises financeiras e econômicas, o crescimento do desemprego estrutural e o aprofundamento das desigualdades sociais, entre outros, levam a emergência de reflexões mais críticas sobre a globalização e conseqüentemente a movimentos de contraposição à globalização.

Ao mesmo tempo, em um período mais recente na América Latina, assumem governos nacionais com propostas alternativas às políticas neoliberais desenvolvidas pelos governos anteriores, o que gera uma expectativa mais positiva em relação ao direcionamento das políticas econômicas para um caráter mais distributivo.

As principais discussões e propostas de trabalho iniciadas a partir dos anos 2000, no âmbito do MERCOSUL, podem ser consideradas ações que caracterizariam uma integração regional pós-liberal, exigindo um aprofundamento dos estudos destas medidas e de seus resultados, mas, principalmente, no sentido de identificar se está acontecendo uma integração produtiva de fato, além do discurso, importante para um projeto de integração que se propõe a contribuir para o desenvolvimento regional.

Referencial bibliográfico

ALMEIDA, Paulo de. **MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil**. Documento de trabalho. Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL) – Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos (ITD) – Unidade de Estatística e Análise Quantitativa (STA). Buenos Aires: 2002.

AVERGUB, André. **Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90**. In: A Economia Brasileira nos anos 90. 1 ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 43-81.

BRICEÑO RUIZ, J. **A contribuição do Mercosul no debate sobre o modelo de integração no novo contexto do regionalismo latino-americano**. In: RESENDE, E. S. A. e MALLMAN, M. I. (orgs.). Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?. Curitiba: Appris, 2013. p. 253-275.

BRICEÑO RUIZ, José. **Del MERCOSUR comercial al MERCOSUR social y productivo**. V Congresso Latino-americano de Ciência Política: Integración, Diversidad y Democracia em tiempos Del Bicentenario – Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

BOUZAS, Roberto. **Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu**. Revista Brasileira de Comércio Exterior. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX, n. 68, agosto e setembro de 2001, p. 26-39.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana e VENTURA, Deisy. **Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de um reto**. Documento de Trabalho. Montevideu: CEFIR – Centro de Formação para a Integração Regional, dezembro de 2008.

CAETANO, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Montevideu: CEFIR – Centro de Formação para a Integração Regional, 2009.

HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IBÁÑEZ, Josep. **El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa**. Disponível em: <http://www.reei.org/reei1/Ibanezag.reei.PDF>. Acesso em: 02/04/2011.

MARIANO, Karina L. P. e MARIANO, Marcelo M. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas**. In: WANDERLEY, Luiz E. W. e VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e MERCOSUL. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p. 131-160.

MENEZES, Alfredo da M. e PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional. Os blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PAMPLONA, João B. e FONSECA, Juliana F. A. **Avanços e Recuos do MERCOSUL: Um Balanço Recente dos seus Objetivos e Resultados**. Cadernos PROLAM/USP, v. 2, 2008. p. 7-23.

SALAZAR, J. M. **Presente y Futuro de la Integración Centroamericana**. Santiago do Chile: Publicações das Nações Unidas, Revista CEPAL nº 42, dezembro de 1990. P. 172-197.

SOUZA, André de M. e, OLIVEIRA, Ivan T. M. e GONÇALVES, Samo S. **O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL: agenda e propostas**. In: Boletim de Economia e Política Internacional. Número 05. DEINT – IPEA, jan./mar. 2011.

VIGEVANI, Tullo. **História da integração latino-americana: MERCOSUL e questões subnacionais**. In: WANDERLEY, Luiz E. W. e VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais

e sociedade civil: Integração Regional e MERCOSUL. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p. 25-129.