



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**O MERCOSUL e o novo momento político na América Latina: aprofundamento ou estagnação?**

Marcos Antonio da Silva

[marcossilva@ufgd.edu.br](mailto:marcossilva@ufgd.edu.br)

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Brasil

Lucimara Inácio do Prado da Silva

[lucimara95@hotmail.com](mailto:lucimara95@hotmail.com)

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Brasil



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **RESUMO**

Depois de 25 anos o MERCOSUL, apesar das expectativas e avanços, se constitui num bloco em crise. Tal crise é derivada de suas limitações originárias, evidenciadas ao longo dos anos, referentes à sua natureza, coordenação, ao arranjo institucional e a participação política dos cidadãos. Neste sentido, o bloco não conseguiu se inserir no cotidiano dos cidadãos e, com realizações limitadas, ainda é vislumbrado como uma instituição descolada da realidade. Além disto, tal crise foi agravada, atualmente, pelo esgotamento do ciclo progressista e pela emergência de governos que, ao promoverem o receituário liberal, provocam inúmeros conflitos entre os membros, diminuem a capacidade integradora do bloco e, conseqüentemente, podem provocar sua estagnação ou desaparecimento. Em suma, este novo momento político constitui-se num desafio singular do principal bloco de integração regional da América Latina.

**Palavras-Chaves:** MERCOSUL; Integração Regional; Crise.

### **ABSTRACT**

After 25 years, MERCOSUR, despite expectations and advances, is a bloc in crisis. Such crisis is derived from its original limitations, evidenced over the years, regarding its nature, coordination, the institutional arrangement and the political participation of the citizens. In this sense, the bloc has not been able to enter into the daily lives of citizens and, with limited achievements, is still seen as an institution detached from reality. Moreover, this crisis has been exacerbated by the progressive cycle and the emergence of governments which, by promoting the liberal prescriptions, provoke numerous conflicts among members, diminish the integrating capacity of the bloc and, consequently, can cause its stagnation or disappearance. In short, this new political moment is a unique challenge for Latin America's main regional integration bloc.

**Keywords:** MERCOSUR; Regional Integration; Crisis.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introdução**

Em 2016, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) completou 25 anos de existência, em meio ao silêncio e as incertezas sobre seu aprofundamento. Neste sentido, apesar de se constituir no principal bloco da América Latina, e no mais importante mecanismo de integração regional, é significativo que tal data tenha sido marcada pelo silêncio e incerteza sobre o futuro do bloco e inúmeros desafios cercam a continuidade de tal processo.

Tal silêncio ficou evidenciado na ausência de eventos comemorativos, de caráter governamental ou acadêmico, que deveriam refletir sobre o êxito relativo do bloco e os dilemas e desafios da integração regional neste novo século e contexto. Além disto, tal reflexão poderia aprofundar o debate sobre as relações do bloco com outros atores internacionais, como a UE, com quem o bloco negocia um acordo comercial, e a China, presença cada vez mais intensa na região.

Associado a isto, pode-se observar que tal data também foi caracterizada pelas incertezas que rondam tal processo. Estas são derivadas de inúmeros fatores, que se relacionam ao novo contexto político regional, em que se destaca o aprofundamento da crise econômica e política em atores fundamentais do bloco (Brasil, Argentina e Venezuela), realçando a atenção a política interna, e a ascensão de governos de orientação liberal em Brasil e Argentina que questionam a viabilidade ou a formatação ampla que havia orientado o desenvolvimento anterior do bloco. Neste sentido, vale destacar que o eixo dinâmico do MERCOSUL foi determinado, em grande medida, pela ação diplomática dos “dois gigantes” condicionando seu ritmo, agenda, mecanismos, expansão e principais ações.

Além disto, tais incertezas estão associadas a ausência de capilaridade social do bloco e as persistentes fragilidades e limitações institucionais que, apesar do avanço recente, continuam reproduzindo o centralismo do executivo, a ausência de políticas públicas conjuntas em áreas fundamentais (saúde, educação e trabalho), a descoordenação e a inefetividade de instituições regionais (a maioria possui um caráter consultivo) e, principalmente, a ausência de uma consciência cidadã integracionista, mercosulina, e sua capacidade de intervenção ou influência nos rumos do processo de integração regional.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sendo assim, este trabalho procura discutir como o novo contexto regional incide sobre o processo integracionista e indicar os elementos, ainda incipientes, que podem caracterizar tal processo nesta nova etapa da integração regional.

Para tanto, este trabalho está estruturado, além desta introdução e conclusão, da seguinte forma. Na primeira parte, analisa os condicionantes estruturais do processo de integração regional, derivados do Tratado de Assunção e seu contexto. Em seguida, realiza um balanço de seu período mais recente, discutindo a denominada ‘década dourada’ do bloco. Finalmente, discute como o novo contexto interno e regional incide sobre os rumos da integração regional.

## **II. 25 ANOS DE ENTRAVES À INTEGRAÇÃO: OS LIMITES ESTRUTURAIS (OU OS PECADOS ORIGINAIS) DO MERCOSUL.**

O MERCOSUL embora se constitua como o principal processo de integração regional da América Latina apresenta os mesmos potenciais e riscos de outras tentativas integracionistas que foram realizadas na região ao longo do século passado, algumas auspiciadas pelas idéias cepalinas, amparadas no binômio desenvolvimento e democracia, e que parecem determinar os limites de tal processo. Além disto, deve-se considerar os antecedentes históricos de conflito, cooperação e integração na América Platina, como de outros processos regionais no âmbito latino-americano, que como aponta Bouzas: “la historia del proceso de integración regional durante el ultimo medio siglo es inseparable de los debates sobre el desarrollo y la inserción de los países de América Latina en la economía global. Esta historia se ha resumido en la dicotomía entre el llamado “viejo” y “nuevo” regionalismo” (BOUZAS, 2011, pg. 75).

Além disto, a este balanço histórico, micro e macro-regional, deve-se considerar a influência do contexto internacional que influenciou o caráter inicial do bloco e, certamente, seu desenvolvimento posterior em que predominou uma integração de corte econômico-comercial, marginalizando as dimensões políticas e sociais, originando entraves estruturais que minaram o aprofundamento do processo de integração regional e contribuem para o desenvolvimento errático que a integração regional enfrenta. Apesar de considerarmos a amplitude de tais entraves (ou



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

pecados originais), destacamos aqueles presentes em três dimensões que consideramos fundamentais: assimetrias, a político-institucional e as macro-políticas.

Apesar de relativamente discutida, a questão das assimetrias e, principalmente, a ausência de mecanismos firmes e constantes para a superação dos entraves por elas gerados, persiste como um fator importante de limitação da integração regional. Alguns destes aspectos podem ser observados nas tabelas abaixo:

### Quadro 1- Assimetrias

|           | PIB 2013  | %     | POPULAÇÃO 2013 | %     | RENDA PER CAPITA | TERRITÓRIO | %     |
|-----------|-----------|-------|----------------|-------|------------------|------------|-------|
| BRASIL    | 2.243.854 | 67,75 | 202.033.670    | 70,88 | 11.199           | 8.515.767  | 66,52 |
| ARGENTINA | 611.726   | 18,47 | 41.803.125     | 14,67 | 14.760           | 2.791.810  | 21,81 |
| URUGUAI   | 55.708    | 1,68  | 3.418.694      | 1,20  | 16.351           | 176.220    | 1,38  |
| PARAGUAI  | 29.208    | 0,88  | 6.917.579      | 2,43  | 4.294            | 406.750    | 3,18  |
| VENEZUELA | 371.379   | 11,21 | 30.851.343     | 10,82 | 12.213           | 912.050    | 7,12  |
|           | 3.311.875 |       | 285.024.411    |       | 58.817           | 12.802.597 |       |

Fonte: IBGE; elaboração própria

### Quadro 2 – Desigualdades regionais entre os países do MERCOSUL

|           | IDH <sup>1</sup> | GINI <sup>2</sup> | Desemprego <sup>3</sup> | Pobreza <sup>4</sup> | (Imp+Exp)/PIB <sup>5</sup> |
|-----------|------------------|-------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------|
| BRASIL    | 0,755            | 52,87             | 7,3                     | 15,1                 | 21,5%                      |
| ARGENTINA | 0,836            | 42,28             | 4,8                     | 4,7                  | 25,6%                      |
| URUGUAI   | 0,793            | 41,87             | 8                       | 11,5                 | 37,2%                      |
| PARAGUAI  | 0,679            | 48,3              | 6,9                     | 23,8                 | 71,0%                      |
| VENEZUELA | 0,762            | 46,94             | 7,8                     | 32,1                 | 39,5%                      |

Notas: 1) Referente ao ano de 2014; 2) Referente ao ano de 2013, exceto para Venezuela que representa o ano de 2006; 3) Em %, média no ano de 2014, exceto para Venezuela, média dos dois primeiros trimestres de 2014; 4) Percentual da população em situação de pobreza, referente ao ano de 2013. Para a Argentina só está disponível a informação para áreas urbanas. 5) Fluxo comercial como proporção do PIB no ano de 2013.

Fonte: IBGE, Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, CEPAL; (Elaboração própria).

Como se pode observar, apesar da diluição que o ingresso da Venezuela ocasionou, o impacto das assimetrias é evidente. Primeiro, nos contrastes entre os dados de população, território, PIB e renda per capita, demonstrando um peso e potencial de influência distinto entre países.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Segundo, pelas distinções nos indicadores sociais demonstrado pelo IDH e demais índices que incide diretamente no potencial humano e no desenvolvimento de políticas públicas. Por fim, ao confirmar que o eixo central da integração regional é constituído por Brasil-Argentina que possuem o maior peso relativo de tais indicadores. Em suma, as assimetrias continuam incidindo, e dificultando, o processo de integração regional.

Este último elemento é importante para a compreensão do processo que conduziu a assinatura do Tratado de Assunção, que formalizou o bloco, como resultado do processo de convergência entre Brasil e Argentina (ONUQUI, 2006, VAZ, 2002) e, principalmente, por realçar o fato de que tal parceria foi e continua sendo fundamental para sua dinâmica e desenvolvimento, mesmo com o relativo peso que a Venezuela havia propiciado. Desta forma, a atuação diplomática dos dois primeiros e o impulso que desejam propiciar ao bloco continua sendo fundamental para o seu desenvolvimento, daí a necessidade de estarmos atentos a atuação do eixo Brasília-Buenos Aires.

Além disto, o Tratado de Assunção, que assinalou a os objetivos e a organização institucional do MERCOSUL, determinou outra dimensão dos entraves estruturais do bloco relacionados aos aspectos político-institucionais. Neste sentido, o bloco foi marcado pelo *caráter intergovernamental e por uma notável ausência de um arcabouço institucional e mecanismos de participação política e de elementos de supranacionalidade.*

Neste sentido, como apontava Caetano (2007), o bloco foi marcado pela presença de instituições intergovernamentais de baixa intensidade e que possuíam as seguintes marcas: interpresidencialismo, caráter intergovernamental dos órgãos decisórios, acordos que se mostraram como “atos ilegais incompletos”, pois requeriam a aprovação dos respectivos parlamentos, e a ausência de um órgão jurisdicional autônomo. Apesar dos avanços recentes ainda é notável a ausência de um arcabouço institucional sólido que possa solucionar de forma eficaz as controvérsias entre os países e de gerar uma identidade e atuação que seja, efetivamente, supranacional. Assim, dentre os desafios políticos que o bloco enfrenta estão à excessiva concentração de poderes,



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

portanto a dependência, nas mãos dos presidentes (o denominado hiperexecutivismo<sup>1</sup>) e a ausência de múltiplos atores, como a sociedade civil e os parlamentos das regiões envolvidas que dificultam o aprofundamento político-institucional do bloco.

Tal processo conduziu a duas limitações fundamentais. Por um lado, provocou o Déficit Democrático, no plano político e social, como causa importante da dificuldade de superação dos limites e das crises a que se viu submetido nos últimos anos, pois como aponta Caetano, “em que pesem os progressos alcançados na matéria, persistem vários traços de déficit democrático no funcionamento cotidiano do bloco, com impactos negativos não só na legitimidade do processo como na sua eficácia nos planos econômico-comercial e de articulação de políticas” (CAETANO, 2007, pg. 174).

Além disto, conduziu ao exercício de uma cidadania limitada (ou incompleta), tanto em percepção como em práticas, dificultando o avanço de uma consciência mercosulina e incidindo sobre as políticas sociais, pois como apontava Draibe: “(...) por outro lado, no plano estratégico, o MERCOSUL opera com uma *estratégia maximalista da dimensão social*, referida aos objetivos da integração, mas ao mesmo tempo, com uma *estratégia minimalista de políticas sociais*, uma vez que abdica de trazer para o campo da integração social o debate e a proposição de modelos de desenvolvimento econômico e social que pudessem sustentar, mais adequadamente, um efetivo processo de constituição de uma cidadania social nova e coesa” (DRAIBE, 2005).

Por fim, tal tratado apontava para a emergência de uma “união aduaneira incompleta”, limitada política e economicamente, e ainda submetida à lógica do interesse nacional impediu o desenvolvimento de macro-políticas em tais esferas e propiciou a primazia de temas econômicos em detrimento de uma lógica integracionista mais ampla. Desta forma, não se desenvolveram mecanismos de coordenação de política econômica e mesmo de políticas públicas regionais, dirimindo os efeitos do processo integracionista.

---

<sup>1</sup> Neste sentido, afirma Caetano: “la integración no existe, en tanto política y gestión estatales democráticas (y no aludimos ahora a deseabilidad sino a la eficacia sociopolítica), mientras no la sancione el Legislativo. Al hacerlo, éste se liga a ella en términos de compromiso y de significación histórica” (CAETANO, 2001, pgs. 2-3).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em parte, isto se relaciona, uma vez mais, ao contexto originário do bloco<sup>2</sup>, marcado pela crise do estado desenvolvimentista e, principalmente, pela hegemonia da perspectiva neoliberal que identificou no mercado o caminho, quase exclusivo, para o desenvolvimento regional, enfatizando os aspectos relacionados ao comércio e desenvolvimento econômico, em detrimento de outros elementos. Neste sentido, convém recordar a análise de Cervo ao afirmar que: “A evolução do MERCOSUL para a maturidade ocorre no início do século XXI e inclui aspectos que serão tratados a seguir: consolidação institucional e jurídica, consolidação das relações intrazonais; ampliação para a América do Sul; enfim, relações com outros blocos e países” (CERVO, 2008, pg. 166). Tais dimensões adquirem novo significado diante do novo contexto político regional, o que discutiremos a seguir.

Tais elementos (assimetrias e reforço do eixo Brasil-Argentina, predomínio da dimensão comercial e déficit democrático e cidadania limitada) significaram, portanto, limites estruturais para o aprofundamento do processo de integração regional, incidindo sobre o processo e as possibilidades de aprofundamento. Estes aspectos convergem com análise de Vigevani (2012) que apontava que os principais desafios para a consolidação do MERCOSUL seriam: a ausência de um centro de reflexão histórica e teórica sobre os processos de integração regional, com base nos países envolvidos; a manutenção da dependência estrutural (histórico, social, político e econômico) com os países centrais, apesar de algumas mudanças, continua a impor um modelo de exportação de bens primários e absorção de capital e tecnologia; a percepção de que os grandes operadores econômicos dos países do bloco são multinacionais, a determinação de uma ação globalista que não leva em conta a complementaridade e os interesses nacionais; a falta de comunidades epistêmicas e de segurança fortes; o paradoxo de que, apesar da convergência política entre os governos na primeira

---

<sup>2</sup> Neste sentido, Casanova (2005) aponta que o neoliberalismo pode ser caracterizado como: “A globalização neoliberal iniciada no fim do século XX também teve como objetivos centrais: a privatização dos recursos públicos; a desnacionalização das empresas e patrimônios dos Estados e povos; o enfraquecimento e a ruptura dos compromissos do Estado social; a “desregulagem” ou supressão dos direitos trabalhistas e da previdência social dos trabalhadores; o desamparo e a desproteção dos camponeses pobres em benefício das grandes companhias agrícolas, particularmente as dos Estados Unidos; a mercantilização de serviços antes públicos (como a educação, a saúde, a alimentação, etc.); o depauperamento crescente dos setores médios; o abandono das políticas de estímulo aos mercados internos; a instrumentação deliberada de políticas de “desenvolvimento do subdesenvolvimento” com o fim de “tirar do mercado” globalizado os competidores das grandes companhias” (CASANOVA, 2005, p. 11).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

década deste século (Lula no Brasil, o governo Kirchner na Argentina, Lugo no Paraguai e a Frente Ampla do Uruguai) sem reforço significativo do processo integração e as suas instituições; a frágil governança, relacionada com a incapacidade dos estados, apesar da vontade política para fazer avançar a política pró-integração; e, por fim, a persistência de uma lógica particularista nacional que, em nome do interesse nacional, impedem a coordenação de inserção internacional dos países e o processo de integração (Vigevani, 2012, p 29-31).

Sendo assim, discutiremos a seguir a dinâmica recente do bloco, considerando sua história recente e os avanços e limites da integração regional.

### III. UM ÊXITO RELATIVO: A ‘DÉCADA DOURADA’ DO MERCOSUL.

Ao longo de seus 25 anos de existência, o MERCOSUL atravessou diversos momentos e contextos que incidiram, em maior ou menor medida, em seu desenvolvimento, gerando um debate interessante sobre sua natureza, dinâmica, conquistas e desafios.

Em relação à sua natureza deve-se considerar o contexto em que o processo de integração regional foi gestado e seu caráter associativo. No primeiro caso, já mencionado, a década em que foi formalizado foi marcada pelo apogeu do neoliberalismo e sua crença incondicional no mercado como mecanismo de desenvolvimento e integração, o que afetou a amplitude do projeto integracionista e o arcabouço institucional por ele construído.

Isto também influenciou a natureza de tal associação, pois como apontam Vigevani e Oliveira (2001), dos dois modelos gerais servem de referência para os processos de integração regional como uma associação de objetivos ou como uma associação prática<sup>3</sup>, esta tem predominado, desde o início, combinando aos objetivos específicos das diplomacias de Brasil e Argentina, sendo que no caso do primeiro relaciona-se a visão brasileira sobre o papel do país no cenário internacional. Neste sentido, podemos apontar que as dificuldades e os desafios que o MERCOSUL enfrenta, *referem-se à resposta insatisfatória*, para não dizer inexistente, *sobre qual*

---

<sup>3</sup> Segundo os autores tal questão é fundamental, pois: “é o mesmo que dizer que a comprovação ou não do êxito da integração pode traduzir-se na verificação de que o processo de sua constituição consolida valores comuns, ou, ao contrário, apenas constitui uma associação prática de conveniência, ainda que sólida. Mesmo no segundo caso haveria objetivos compartilhados, mas não uma perspectiva comum forte” (VIGEVANI & OLIVEIRA, 2001, pg. 4).



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

*dos modelos deveria orientar o processo* e a centralidade das questões comerciais (econômicas) como fundamento da integração regional.

Tais elementos se tornam evidentes quando se observa as diversas tentativas de periodização do bloco. Neste sentido, Caetano (2007) apontava dois períodos distintos: “MERCOSUL Fenício”, de caráter mercantil e que vigora até 2005 e outro, com traços políticos e de interesses mais amplos, desde então. Tal análise foi retomada e aprofundada, considerando o desenvolvimento institucional do bloco, e foi sintetizada por Caetano (2011) da seguinte forma: fundação e desenvolvimento inicial (1991-1994)- influência do contexto internacional e traços constitutivos centralizados; consolidação institucional e sinais de crise (1994-1999)- dependência dos fluxos comerciais e financeiros internacionais e fragilidade institucional; crise e conflitividade- paralisia e tentativas de relançamento (1999-2002)- ações unilaterais, conflitos, propostas de suspensão temporária e relançamento; indícios de novo modelo (2002-2004)- momentos de inflexão e relançamento com uma perspectiva integracionista mais política e integral; impulso e inflexão (2005-2008)- retorno dos problemas iniciais de funcionamento, desequilíbrios e conflitos bilaterais; e crise global e agenda de aprofundamento (2008-2011)- impacto da crise internacional, diálogos e concertação política, desenvolvimento institucional e de políticas sociais (CAETANO, 2011).

Da mesma forma, Onuki (2006) indicava que, até 2006, era possível identificar três períodos distintos, além do processo de aproximação entre Brasil e Argentina que predominou até a formalização do bloco. O primeiro, entre 1991 e 1994, caracterizado pela constituição do bloco e com sucesso derivado de sua expansão comercial e superação dos entraves de cooperação. O segundo, entre 1994 e 1999, marcado pelo aumento da interdependência e acirramento dos conflitos comerciais. O terceiro, entre 1999 e 2006, marcado pelas crises domésticas (de Brasil e Argentina, destacadamente) e pela reavaliação e tentativa de refundação do bloco, que se estende até a publicação do trabalho<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tal perspectiva combina com a de Cervo ao apontar que: “A mais sólida e longa experiência de integração com a qual envolveu-se profundamente o Brasil, o Mercosul, espelha esse dilema de função diante das forças da globalização: em sua gênese, entre os doze protocolos de 1986 firmados entre Brasil e Argentina e o Tratado de Assunção, de 1991, o processo de integração do Sul orientou-se simplesmente pelos objetivos do desenvolvimento visto como etapa do processo histórico, entre esse tratado e o fim dos governos neoliberais, em 2002, desviou-se para o objetivo



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Outra periodização, embora sob nova perspectiva, é a de Almeida (2016), que identifica cinco fases ao longo da existência do bloco (etapa inicial, tratado de assunção, protocolo de Ouro Preto, Crise e Recuo e Fins Políticos)<sup>5</sup>.

Mais do que ressaltar as diferentes perspectivas, tal análise evidencia que o eixo dinâmico do MERCOSUL se relaciona a atuação de Brasil e Argentina, que a hegemonia do enfoque comercial em sua primeira década e que, a partir do início deste século, após inúmeras crises (nacionais e do bloco) uma nova dinâmica foi instaurada no processo de integração com a ascensão de governos progressistas na região.

Neste sentido, concordamos com Ayerbe (2008) ao destacar que, para além dos diversos balanços e críticas à atuação de tais governos, sua ação em prol da integração regional, embora marcada pela diversidade e complexidade dos contextos locais e dos projetos políticos específicos, tem como balanço comum o fato de que:

“Apesar de apresentarem perfis políticos diferenciados, as administrações de Kirchner, Morales, Lula e Chávez têm em comum a preocupação com a revalorização do protagonismo do Estado em face do mercado. Neste sentido, suas ações objetivam recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno, especialmente com a promoção da equidade social, e externo, com a busca da afirmação regional, especialmente no âmbito sul-americano, e maior autonomia com os Estados Unidos” (AYERBE, 2008, pg. 265).

Neste sentido, as expectativas em relação ao MERCOSUL estiveram associadas à convergência política dos governos presentes em Brasil (Lula e Dilma), Argentina (Kirchner), Uruguai (Tabaré Vazquez e Pepe Mujica), Venezuela (Hugo Chávez e N. Maduro) e Paraguai (Fernando Lugo) que estabeleceram, como apontamos, uma nova dinâmica no processo de integração.

Tal período chegou a ser denominado de “a década dourada” da integração (RACOVSKICH e RAIMUNDI, 2016) registrando inúmeros avanços, associados ao relançamento e aprofundamento

---

comercialista; desde Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, em 2003, tende a tornar-se integração macroeconômica, com ênfase produtiva” (CERVO, 2008, pg. 153).

<sup>5</sup> A periodização proposta seria: Etapa inicial com construção gradual (1986-1989), Tratado de Assunção (1990-1994), Protocolo de Ouro Preto (1995-1999), Crise e recuo geral (1999-2002) e Fins Políticos (2003-2016) (ALMEIDA, 2016).



**XXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

do bloco em que se destacam, além da autonomia e maior atuação regional, as seguintes ações: iniciativas de integração sul-americana (UNASUL) e latino-americanas (CELAC), envolvendo múltiplas dimensões e autonomia frente aos EUA, evidenciada na recusa a proposta da ALCA, patrocinada por esta potência; transbordamento institucional do MERCOSUL com a criação do PARLASUL e seu envolvimento em crises e ações regionais e extra-regionais, criação e desenvolvimento do Instituto Social do MERCOSUL e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, dentre outras; incremento do FOCEM, ampliando sua atuação e fundos destinados ao desenvolvimento local e superação de assimetrias, sendo utilizado em diversas obras na região, procurando propiciar o desenvolvimento e a consolidação de cadeias produtivas entre os membros do bloco; desenvolvimento de ações em programas sociais, infra-estrutura e segurança; desenvolvimento de programas relacionados a cidadania e de políticas de gênero (Mercosul Social); inserção internacional coordenada e defesa e fortalecimento da democracia no bloco e na região.

Tais elementos parecem confirmar que, considerando o que apontamos sobre o contexto, a natureza e as diversas etapas de desenvolvimento do MERCOSUL, pode-se apontar que tal bloco conseguiu um *êxito relativo* como já revelava Cervo (2008).

Neste sentido, apesar dos limites, tal período propiciou uma empatia das inteligências (consolidando a convergência do pensamento argentino e brasileiro); a consolidação de uma zona de paz na região; uma expansão do comércio intrazona; o estabelecimento de um sujeito do direito internacional com capacidade de negociação; o estabelecimento de uma imagem externa positiva; e, finalmente, o impulso a constituição de uma unidade política, econômica e de segurança da América do Sul (Cervo, 2008, pg. 164-165). Ainda poderíamos agregar a manutenção e o fortalecimento da democracia na região e sua área próxima, bem como, certa dose de resistência a uma inserção subordinada, como se viu na discussão da ALCA<sup>6</sup>. A estes aspectos o ex-secretário geral do

---

<sup>6</sup> Segundo Sônia Camargo: “Paralelamente, em termos políticos, a idéia de democracia foi reforçada no contexto do MERCOSUL, uma vez que, transcendendo as fronteiras de cada país-membro, esse princípio foi incluído no Protocolo de Ouro Preto tomando a forma de uma cláusula democrática regional que, lançada pelos governos argentino, brasileiro e uruguaio, tinha como endereço o Paraguai, onde uma crise política de grandes proporções antecipava um golpe de caráter militar. Dessa maneira, apesar dos fatores negativos já mencionados, o avanço comercial e político alcançado nos anos 1990 permitia acreditar na possibilidade de que, por meio do MERCOSUL, seria possível a criação de um espaço coeso, integrado, economicamente e politicamente, no Cone Sul” (CAMARGO, 2005).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Itamaraty Samuel P. Guimarães acrescenta, além do fluxo comercial e de investimentos, a criação e efeitos do FOCEM, o aumento da mobilidade de mão-de-obra, a coordenação e intercâmbio de programas sociais e a defesa e consolidação da democracia (GUIMARÃES, 2014)<sup>7</sup>.

De qualquer forma, tal período implicou um avanço significativo que, no entanto, não conseguiu promover uma consolidação definitiva do bloco e de uma dinâmica de aprofundamento de tal processo, não possibilitou a superação dos elementos mencionados (assimetrias, déficit democrático, cidadania limitada,...), não evitou o desenvolvimento de conflitos (o caso da fábrica de papel entre Argentina e Uruguai) e, principalmente, não conseguiu atingir um amplo apoio societal e a primazia dos benefícios sobre os custos da integração regional que pudesse evitar o retorno a uma política nacional.

De tudo isto, resulta o que apontava Caetano sobre os rumos da integração ao afirmar que:

“Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales contextos impone en esa dirección un registro sensato sobre la necesidad imperiosa de nuevos aprendizajes y exigencias. (...) En una conjuntura que, como vimos, combina desafíos acuciantes con ciclos y tendencias favorables, desde balances razonables que acumulen los aprendizajes de dos décadas de forja, la experiencia que surge de estos 20 años parece afirmar que el primer paso hacia un prospecto augural para el MERCOSUR, con seguridad habrá de vincularse con la capacidad de sinceramiento y con la voluntad política que los socios del pacto regional exhiban en los próximos años” (CAETANO, 2011, pg. 69-71).

---

<sup>7</sup> Considerando a perspectiva brasileira aponta que: “Para o Brasil, foram os seguintes os principais resultados da sua participação no MERCOSUL: 1. O comércio do Brasil com o MERCOSUL aumentou dez vezes entre 1991 e 2012 enquanto o comércio do Brasil com o mundo aumentou oito vezes; 2. 84% por cento das exportações do Brasil para os países do MERCOSUL são produtos manufaturados enquanto apenas 53% de suas exportações para os Estados Unidos, 36% de suas exportações para a União Europeia e 4% de suas exportações para a China são produtos manufaturados; 3. Os países do MERCOSUL, em especial a Argentina, absorveram 21% das exportações totais de manufaturados brasileiros; 4. o Brasil teve superávits comerciais com todos os países do MERCOSUL nos últimos dez anos enquanto tem tido déficit, nos últimos anos, com os países altamente desenvolvidos; 5. Em 2013, o saldo comercial do Brasil com o MERCOSUL foi mais do que o dobro do saldo total brasileiro, compensando os déficits comerciais com os Estados Unidos de 11 bilhões de dólares e com a União Europeia, de 3 bilhões de dólares; 6. As empresas de capital brasileiro realizaram investimentos importantes nos países do Mercosul, que constituem sua área natural de expansão inicial para o exterior; 7. Os empréstimos feitos pelo BNDES para a realização de obras de infraestrutura em países do Mercosul resultam em contratos com empresas brasileiras de engenharia e na exportação de bens e serviços pelo Brasil; 8. Parte importante dos investimentos diretos estrangeiros que se realizam no Brasil tem como objetivo exportar para o conjunto de países que constituem o Mercosul; 9. a participação do Brasil no Mercosul permitiu contribuir para a consolidação e defesa da democracia na região e, portanto, para a estabilidade em nossa vizinhança imediata” (GUIMARÃES, 2014).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em suma, apesar destes avanços, tal convergência não possibilitou o aprofundamento e a consolidação definitiva do bloco e inúmeras críticas continuam persistindo. Além disto, o retraimento e, em seguida, a nova orientação das políticas externas de Brasil e Argentina, o novo contexto regional e a intensa crise venezuelana indicam uma nova reorientação da integração ou, no mínimo, uma redefinição dos rumos do MERCOSUL, que discutiremos a seguir.

#### **IV. O NOVO CONTEXTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO: UM HORIZONTE COMERCIAL?**

A conjuntura mais recente da América Latina tem sido marcada pela ascensão de forças conservadoras e pelo retorno de uma mentalidade mercantil em resposta as mudanças e problemas derivados da dinâmica anterior e da crise internacional. Neste sentido, começa a emergir na região, especialmente na América do Sul, uma restauração conservadora, gerada pelos limites e equívocos políticos internos do ciclo progressista, que possibilitou a ascensão (eleitoral ou parlamentar) de novos governos em Argentina, Brasil, Paraguai (há algum tempo) e que combinada a profunda crise política e econômica na Venezuela parece indicar uma nova fase do MERCOSUL (FIGUEREDO, 2016).

Neste sentido, vitória de M. Macri (Argentina) e a posse de Michel Temer (Brasil) indicam uma reorientação das políticas externas e, certamente, dos rumos do bloco. Sendo assim, o eixo dinâmico Brasil-Argentina está apontando para uma reorientação da integração regional, tornando-a de baixa intensidade e seletiva, com a retomada de sua dimensão comercial e a marginalização de ações em outras esferas (política, institucional, educacional, trabalhista, ...).

No caso brasileiro, tal perspectiva está associada aos objetivos do novo chanceler, José Serra (já substituído por Aloysio Nunes, também do PSDB) que, dentre outros aspectos, tem realizado uma gestão com dois objetivos muito definidos: a reestruturação do Itamaraty e a tentativa de superar e se distanciar do legado petista como aponta Stolle Paixão e Casarões (2016)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Segundo ele: “Tendo isso em mente, a estratégia de Serra à frente do Itamaraty envolveu, nos últimos meses, uma dimensão de forma e outra de conteúdo. Do ponto de vista formal, o novo ministro mudou o tom da ação diplomática brasileira: endureceu as críticas a países considerados aliados dos governos petistas, tanto nas notas oficiais quanto nas declarações à imprensa, numa toada que descreveu como “nem calar, nem escalar”. Em termos substantivos, enunciou



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Além disto, a política para o MERCOSUL se fundamenta na constatação de Almeida, que passou a ocupar um importante cargo no Itamaraty, que apontava que:

Os perigos para o MERCOSUL não estão exatamente na sua reversão ou na extinção de fato – já que de direito não existem chances disso ocorrer, pois os mesmos políticos que se recusam a fazer reformas, tampouco ousam reformar o funcionamento do bloco. A perspectiva que se oferece se situa na sua estagnação, ou seja, em lugar de perseguir os objetivos ainda não cumpridos – e hoje, talvez, considerados “utópicos” – e de se esforçar por elevar padrões de coordenação de políticas – senão macroeconômicas, pelo menos setoriais, ou aquelas áreas de política fiscal, tributária e creditícia, por exemplo, que mais afetam as políticas industriais –, os países acabam se conformando com a zona de livre comércio incompleta que existe e com a contrafação de união aduaneira em vigor. A reconstrução e a consolidação do Mercosul, para ser efetiva, exigiria medidas corajosas, apontando na direção dos objetivos originais, hoje totalmente negligenciados. Não é seguro que os dirigentes dos países membros estejam dispostos a avançar por essa via; um novo Mercosul talvez exija novas lideranças e um novo quadro mental. (ALMEIDA, 2016, p. 6).

De qualquer forma, apesar da mudança discursiva, superando a proposta de fim do MERCOSUL defendida nas eleições de 2014, a posição brasileira sobre o bloco tem se mostrado limitada e limitada, promovendo uma resiliência do processo, tal como demonstra Castro (2017). Sendo assim, tem ocorrido o retorno a ênfase comercial que marcou as primeiras fases do bloco, com destaque para a retomada de negociações com a UE e a tentativa de tratativas com outros arranjos comerciais e a China, reforçada pelas posições da diplomacia argentina e pela crise venezuelana.

Também no caso argentino, a ascensão de M. Macri significou uma reorientação das políticas interna e externa, numa tentativa de superação da herança kirchnerista, que, segundo Busso e Zeliovich (2016) pode ser sintetizada da seguinte forma:

“Macri entiende que la inserción internacional argentina debe priorizar un perfil occidental que privilegie los vínculos con Estados Unidos y Europa y satisfaga las demandas de actores externos tales como estados centrales, corporaciones, sector financiero, etc. De manera consecuente, sus planteos económicos se asocian al libre

---

uma guinada em direção aos temas comerciais e aos chamados “parceiros tradicionais” – notadamente, EUA e Europa. Além disso, Serra promoveu transformações estruturais relevantes, como a incorporação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) ao MRE e, mais recentemente, a inédita abertura do gabinete do chanceler a cargos comissionados de fora da carreira diplomática (ALVES, 2016). As mudanças se balizam por um grande objetivo declarado: desconstruir o legado dos anos Lula/Dilma em política externa” (STOLE PAIXÃO CASARÕES, 2016, pg.82).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mercado, mientras la gestión de gobierno incluye la representación de los intereses de las grandes empresas y las finanzas a través de la incorporación de CEOs al gabinete. Este cambio se trasunta tanto en la política exterior hacia el mundo y la región como en la valoración que se hace de la integración. En el ámbito sudamericano Macri visitó como presidente electo a Brasil, Chile y Uruguay pero, desde entonces, su discurso adelantó la intención de flexibilizar el MERCOSUR y acercarse a la AP. Sus posteriores viajes a Colombia y Perú, la llegada a Buenos Aires del presidente Peña Nieto, así como la decisión de sumar a la Argentina como observador de la AP confirman la tendencia del actual gobierno” (BUSSO e ZELIOVICH, 2016, pg. 18-19).

Como se pode observar tal reorientação tem implicações fundamentais para os rumos do processo de integração regional, pois prioriza a dimensão comercial e, principalmente, indica a construção de um arranjo flexível e voltado para a inserção internacional, em detrimento dos temas e ações políticas, sociais ou de desenvolvimento local, convergindo com a nova postura brasileira.

Além destas mudanças do eixo Brasil-Argentina, um novo elemento indica a nova fase do bloco. Tal elemento se relaciona ao aprofundamento da crise econômica e política venezuelana e seus efeitos no MERCOSUL. Neste sentido, tem ocorrido uma convergência maior entre as posturas brasileira e argentina (e paraguaias), com o isolamento da perspectiva bolivariana, como se evidenciou no debate sobre a presidência do bloco e, mais recentemente, sobre a observância (ou não) da cláusula democrática pela Venezuela.

Além disto, tal crise mina o potencial alternativo bolivariano, e de perspectivas a ele associadas, ressaltando as políticas pró-mercado e comerciais, como componente fundamental do processo de integração regional, além de, evidentemente, lançar dúvidas sobre a continuidade de permanência desta e de outros membros do MERCOSUL.

Em suma, apesar de, ainda incipiente, pode-se identificar uma inflexão importante no processo de integração regional, derivada da dinâmica política interna de seus membros e da frágil institucionalização até aqui observada que coloca em dúvida o futuro do bloco. Tal inflexão, se não aponta sua extinção ou reversão, pelo menos indica uma nova reorientação em que o viés comercial volta a ser majoritário e predominantes em detrimento do desenvolvimento de políticas sociais e ampliação da cidadania regional, algo que tem se tornado mais evidente, inclusive na política doméstica de Brasil e Argentina.

### **V. Conclusões**



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ao longo de sua existência, o MERCOSUL foi marcado pela oscilação entre o otimismo e o pessimismo e por uma dinâmica em que, devido a inúmeras crises, por vezes parecia conduzir ao seu esgotamento, influenciada pelo contexto político nacional e internacional.

Desta forma, como procuramos demonstrar, ao chegar aos 25 anos de existência o bloco pode-se constatar um êxito relativo em que, apesar das limitações, ainda pode desempenhar um papel considerável nas relações regionais, desde que os entraves estruturais (assimetrias, limites político-institucionais, déficit democrático, cidadania limitada e macro-políticas) encontrem uma solução viável e permitam o aprofundamento do processo de integração. Nisto que consiste o labirinto do MERCOSUL.

Como apontamos o impulso inicial da construção da integração regional, foi condicionado pelo contexto internacional e a hegemonia fugaz, mas profunda, do receituário neoliberal. Neste sentido, predominou uma lógica econômico-comercial que retomou os dilemas de tentativas fracassadas ao longo do século passado e tende a se repor no novo cenário político regional.

Tal retomada não pode significar o abandono dos avanços institucionais e de políticas sociais dos últimos anos que, embora limitados, foram importantes para o aprofundamento do processo de integração regional.

Além disto, se tal cenário apresenta desafios e riscos, inclusive de estagnação, também apresenta novas possibilidades que, se exploradas adequadamente, podem contribuir para a continuidade de tal processo. De qualquer forma, a integração regional continua sendo importante para o desafio secular dos países latino-americanos de realizar uma inserção internacional soberana e afirmativa e de promover o desenvolvimento econômico e social de suas sociedades, que se repõe constantemente.

## VI. Bibliografía

- AYERBE, Luis Fernando (org.). (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Ed. Unesp.
- ALMEIDA, P. R. (2016). "O MERCOSUL aos 25 anos: minibiografia não autorizada, por Paulo Roberto de Almeida". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em*



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

*Relações Internacionais*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2016/03/27/o-mercossul-aos-25-anos-minibiografia-nao-autorizada-por-paulo-roberto-de-almeida/>

(acessado em 27/08/2016).

- BORÓN, A. (1999). Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). Pós-Neoliberalismo II. Que Estado para que Democracia? Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOUZAS, R. (2011). “Apuntes sobre el estado de la integración regional de América Latina”. In: CAETANO, G. “MERCOSUR: 20 años”. Montevideu: CEFIR.
- BUSSO e ZELIOVICH, A. e J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico? In: *Conjuntura Austral*, vol. 7, n. 37, pg. 17-24.
- CAETANO, Gerardo. (2007). MERCOSUL: Quo vadis? In: *Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília, n.5, janeiro-março.
- CAETANO, Gerardo (org.). (2011). “MERCOSUR: 20 años”. Montevideu: CEFIR.
- CAMARGO, S. (2005). MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? São Paulo: Lua Nova.
- CASANOVA, P. G. (2005). O Imperialismo, hoje. *Revista Tempo*, v.9, n.18, Niterói, jan./jun.
- CASTRO, Alline C. (2017). “A resiliência do Mercosul no século XXI- impulsos e desafios”. In: *Mundorama- Revista de divulgação científica em Relações Internacionais*. Disponível em: <http://www.mundorama.net/?p=23905> (acesso em 12/09/2017)
- CERVO, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- DRAIBE, Sonia. (2005). *Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas*. Rio de Janeiro, *Cadernos de Saúde Pública*.
- FIGUEREDO, Dário S. (2016). *América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración*. Ciudad de México: UNAM.
- GUIMARÃES, S. P. (2000). “Integração regional e acordos de livre comércio”. In: *Os*



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento. [livro eletrônico] – Organização: Ingrid Sarti [et al.] – Rio de Janeiro: Folio Digital / Fomerco, 2014 Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto.
- ONUKI, Janina. (2006). O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI e LESSA, H. e A. C (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas* (vol. 1). São Paulo: Saraiva.
  - PEÑA, Félix. (1998). El desarrollo institucional del Mercosur. In: *Comunidad Andina y Mercosur*. Ministério de Relaciones Exteriores de Colômbia.
  - RACOVSKICH e RAIMUNDI, Maria Alejandra e Carlos. (2016) *¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región?: balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR*. Buenos Aires: FLACSO.
  - SIERRA, Geronimo de. (2001) *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, CLACSO.
  - STOLLE PAIXÃO E CASARÕES, G. (2016). A Política Externa interina e os riscos à integração regional. In: *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol. 7, n. 37, agosto/setembro de 2016, p. 81-93.
  - VAZ, Alcides Costa. (2002) *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.
  - VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, 2001.
  - VIGEVANI, T. (2012). As dificuldades de fundo do MERCOSUL. In: *Boletim Meridiano* 47, vol. 13, n. 134, nov.-dez.