

# A RESILIÊNCIA DO MERCOSUL: TRAJETÓRIA E LUGAR DO BLOCO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

*Albene Miriam Menezes Klemi<sup>1</sup>*  
*Roberto Goulart Menezes<sup>2</sup>*

## Resumo

Este artigo analisa o constructo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sua trajetória e lugar na paisagem política da integração do continente americano sob uma perspectiva histórica. Para isso, apresentamos as propostas de integração postas em curso na segunda metade do século XX na região, analisamos alguns eventos-chave da trajetória do Mercosul nos cenários regional e internacional bem como a economia política sul-americana. Além das teorias de relações internacionais, toma-se como pressuposto o simbolismo contido na ideia de resiliência nas ciências humanas e sociais, isto é, a capacidade de reagir e fazer frente às suas vulnerabilidades, adversidades, fragilidades – mormente a institucional – e instabilidades nos contextos intrabloco, regional e internacional. A partir desse escopo, baseando-se em pesquisa bibliográfica e documental, pretende-se colocar questões para o debate sobre a arquitetura do Mercosul e seu lugar na dinâmica da integração regional no novo mapa geopolítico sul-americano.

**Palavras-chave:** Mercosul. Política externa brasileira. Resiliência. Integração sul-americana.

## Abstract

This paper analyses the creation of Mercosur (Mercado Comum do Sul), its historical trajectory and its place on the political scene of integration of the american continent. For this, we present the proposed of integration that have been put into questions in the second half of the XX century in the region, we also analyse some key events of the Mercosur trajectory on the regional and international scene as well as the economy of South American policy. Besides theories of international relationship, we take into consideration the symbolism contained in the ideas of resilience on the Social and Human Sciences, i.e, the capacity to react and respond quickly to vulnerabilities, adversities, weakness – specially the institutional ones

- 
- 1 Professora associada do Departamento de História da Universidade de Brasília e pesquisadora do Núcleo de Estudos do Mercosul, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (NEM/Ceam/UnB). [albene@unb.br](mailto:albene@unb.br).
  - 2 Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (NEM/Ceam/UnB). [rgmenezes@unb.br](mailto:rgmenezes@unb.br).

– and the instabilities in the regional and international in- block contexts. From this aim on and taking as bases bibliographical and documentary research, we put some points to be discussed about the architecture of Mercosur and its place on the dynamic of the regional integration in the new South American geopolitical map.

**Keywords:** Mercosur. Brazilian foreigner policy. Resilience. South American integration.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar a trajetória e o cenário atual do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Após duas décadas de sua instituição pelo Tratado de Assunção em março de 1991, ele tem sido motivo de análises e interpretações nem sempre muito otimistas. Para seus defensores, o Mercosul segue sendo uma opção estratégica de integração econômica para a América do Sul. Para seus críticos, contudo, ele teria sido desvirtuado de seus propósitos originais de integração econômica e liberalização comercial.

A pergunta que se coloca é: qual o lugar do Mercosul na paisagem política da integração regional? As transformações em curso nos cenários regional e internacional ocorridas sob o processo de globalização, bem como as concepções conceituais de integração regional – do “regionalismo aberto” –, inspirado no neoliberalismo, para um regionalismo pós-liberal – no marco da revalorização do papel dos Estados nacionais – são variáveis centrais para se compreender a nova dinâmica do regionalismo latino-americano, em especial, o sul-americano.

O trabalho foca o construto do Mercosul como agente imaginado para promover a integração do subcontinente a partir do núcleo de quatro países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), bem como o modelo de integração e inserção internacional representado pelo Mercosul.

A linha norteadora da abordagem do tema são as divergências acerca dos seus objetivos iniciais e as alegadas alterações no modelo de integração na última década com o alargamento e o aprofundamento do bloco. Para isso, apresentam-se em perspectiva histórica as propostas de integração postas em curso na segunda metade do século XX na região, analisam-se alguns eventos-chave da trajetória do Mercosul nos cenários regional e internacional bem como a economia política sul-americana hoje. Além das teorias de relações internacionais, toma-se como pressuposto o simbolismo contido na ideia de resiliência nas ciências humanas e sociais, isto é, a capacidade de reagir e fazer frente às suas vulnerabilidades, adversidades, fragilidades – mormente a institucional – e instabilidades nos contextos intrabloco, regional e internacional. A partir desse escopo, baseando-se em pesquisa bibliográfica e documental,

pretende-se colocar questões para o debate sobre a arquitetura do Mercosul e seu lugar na dinâmica da integração regional no novo mapa geopolítico sul-americano.

### **Trajatória da integração latino-americana e a busca de autonomia**

A trajetória da integração latino-americana está diretamente relacionada à busca de mais autonomia pelos países da região. Desde meados do século XX tivemos ensaios de acordos regionais como meio de aumentar a competitividade da região, bem como sua atração diante dos investimentos internacionais, mas essas iniciativas não prosperaram: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1960), depois transformada, em 1980, na Associação Latino-Americana de Integração; o Pacto Andino (1969) e, desde 1995, a Comunidade Andina, entre outras. Essa incapacidade de obter êxitos significativos possui diversas razões: a condição de economia periférica, a crise macroeconômica, a instabilidade política e as limitações impostas pelos modelos de substituição de importações (PEREIRA, apud RECKZIEGEL, 1996; FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

A experiência de interação regional dos Estados latino-americanos “independentes” esparrama-se na longa duração. O Congresso do Panamá (1826), instância simbólica maior do sonho de Simon Bolívar de uma união das repúblicas americanas, vem a ser seu *Ursprung, ponto de origem*. No entanto, o pioneirismo pan-americanista tem raízes no período colonial: Francisco de Miranda (1750-1816) imaginou um plano para libertar a América espanhola, que foi apresentado ao governo inglês (1790), no qual assinalava um incipiente desejo de unidade. Outra iniciativa nesse sentido foi a criação da Junta das Cidades e Províncias da América Meridional, sociedade secreta fundada em 1795 por Bernardo O’Higgins Riquelme (1778-1842) e Pablo de Olavide y Jáoregén (1725-1803) com o objetivo de formar uma resistência contra a Espanha. No Brasil, José Bonifácio expressava a ideia de interação, que se situava entre as posições de Monroe e Bolívar. Essa trama com imbricação de relações internacionais, que remete ao passado colonial da região e envolve as lutas emancipatórias, o surgimento e a afirmação dos Estados nacionais, é analisada por Carvalho (2005). De acordo com o autor, trata-se de

um jogo de afirmação de fronteiras, de comércio e contrabando, de diplomacia e conchavos, de autonomia e dependência, de soberania e nacionalismo, de rivalidade, de identidade e, finalmente, de inserção global. Envolve atores nativos, ibéricos degredados e imigrantes, africanos escravizados e emancipados, desterrados da Europa, peninsulares, orientais, enfim, aventureiros e sonhadores (CARVALHO, 2005, p. 17).

A Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, que teve lugar em Washington (2 de outubro de 1889-19 de abril de 1890) e foi convocada pelos Estados Unidos, visava a pôr em marcha uma proposta de integração com as demais economias do continente. O segundo ponto de seu programa oficial propõe uma União Pan-Americana. A conferência, em suas deliberações finais, por meio de uma “recomendação”, aprovou a formação da União Internacional das Repúblicas Americanas, com escritório na capital americana (Escritório Comercial das Repúblicas Americanas). Às propostas de união aduaneira e união monetária apresentadas pelos Estados Unidos no âmbito do Congresso, com o fito de formar uma grande zona de livre-comércio, foram rejeitadas, e recomendou-se a celebração de tratados parciais de reciprocidade comercial (MENEZES, 2002).

A busca de autonomia política da região atravessou todo o século XX. Nas primeiras décadas deste, os países mais importantes do Cone Sul formularam propostas de aproximação política, como o projeto Puga Borne-Anadón (1907), entre Chile e Argentina; e em 1909, o Tratado de Cordial Inteligência e Arbitramento firmado entre Argentina, Brasil e Chile. Esses três países também criaram em 1915 o Tratado do ABC, ademais sem efeito prático (CONDURU, 2000, p. 243). Propostas de união aduaneira latino-americana foram também apresentadas no decorrer da Segunda Guerra Mundial (MONSERAT LLAIRO, 2002), como a de Federico Pinedo, então ministro da Fazenda argentino, que propôs ao Rio de Janeiro a formação de uma união aduaneira. O Tratado para o Livre Comércio Progressivo (TLCP) firmado em novembro de 1941 pelos chanceleres do Brasil, Oswaldo Aranha, e da Argentina, Enrique Ruiz, consigna a vontade dos signatários em adotar “[...] ‘de forma progressiva, um regime de intercâmbio livre, que permitisse chegar a uma união aduaneira [...], aberta à adesão dos países limítrofes’, ou seja, aberta à adesão dos países da América do Sul” (BANDEIRA, 2004, p. 2). As posições divergentes em face da Segunda Guerra Mundial estremecem as relações entre os dois países, e as tratativas nesse sentido ficaram emperradas.

No início da década de 1950, registra-se uma tentativa frustrada de acordo de integração, cercado de animosidade por parte da oposição ao governo de Getúlio Vargas. De acordo com Reckziegel (1996), apesar de uma postura competitiva entre Brasil e Argentina, Vargas e Perón aproximam-se, e as relações entre os dois países melhoram. Para a autora,

O momento áureo desse novo contexto seria a formulação de uma proposta integracionista conhecida por Pacto ABC, uma reedição adaptada do ABC de Rio Branco, agora com proposta de integração econômica e política entre Argentina, Brasil e Chile. Esse, na verdade, nada mais era do que a expressão da política peronista de formação de blocos que se contrapusessem à potência hegemônica central (RECKZIEGEL, 1996, p. 38).

Contudo, as forças de oposição brasileiras cerram fileiras contra os entendimentos entabulados pelos dois presidentes, expressando “a desaprovação a qualquer ato comprometedor da unidade continental e, por fim, a tentativa de colocação da imprensa como interlocutora da opinião popular” (RECKZIEGEL, 1996, p. 139). Para Reckziegel, as articulações do Pacto ABC constituíram uma das alegações para o pedido do *impeachment* de Getúlio Vargas em 1954. Sobre Vargas pesavam duas acusações daí advindas: querer implantar uma república sindicalista no Brasil, inspirada no modelo peronista; e o temor, “na ótica udenista”, de que a política externa de Vargas “se encaminhava para uma postura anti-Estados Unidos” (RECKZIEGEL, 1996, p. 154). A oposição não logrou aprovar o impedimento de Vargas, mas as tratativas sobre o Pacto ABC não prosperaram.

O andamento e o desfecho do Pacto ABC do início dos anos 1950 sinalizavam o quanto seria significativo um melhor entendimento entre os dois maiores países do Cone Sul na formulação de um projeto de integração de autonomia regional. Assim, Reckziegel (1996, p. 167) conclui que “a situação de dependência estrutural não coibia as tentativas de instauração de projetos alternativos das nações periféricas, desde que não interferissem no equilíbrio de poder do sistema”. A autora salienta ainda:

O Pacto ABC contrariava a noção de unidade continental defendida pelos Estados Unidos, uma vez que vinha embutida, ideologicamente, a questão da Terceira Posição peronista, pela qual não se tratava mais de implementar uma autonomia relativa, mas, sim, de contrapor-se à nação hegemônica, desequilibrando a relação sistema-subsistema. Diante disso, concluímos que Vargas não tencionava levar a cabo a adesão ao ABC – como poderiam fazer crer os acordos comerciais firmados – mas, sim, utilizar essa possibilidade como elemento de barganha já que não pretendia romper com a nação dominante (RECKZIEGEL, 1996, p. 168).

Esse caso denota, além do fato de o Pacto ABC ter sido mais um momento de disputa da hegemonia regional entre o Brasil e a Argentina, dentre outros significados, quão problemática eram as articulações de uma proposta integracionista de caráter autônomo envolvendo atores políticos e detentores de meios de comunicação que priorizavam o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos.

As duas décadas do pós-Segunda Guerra Mundial foram de uma “prosperidade excepcional” na economia sob a égide dos Acordos de Bretton Woods (BEAUD, 1992). A moldura política que possibilitou os “anos dourados” foi seriamente abalada na primeira metade dos anos 1970, quando a hegemonia dos Estados Unidos fora posta à prova em uma conjuntura de forte turbulência econômica, geopolítica e social.

Nesse interstício, a América Latina vivencia experiências de interação, seja sob o signo de acordos bilaterais de cláusula preferencial, seja da cooperação ou integração. Uma das primeiras tentativas integracionistas na região foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) em 1960 –, que congrega países da América do Sul (exceto as Guianas) e o México, com o envolvimento direto da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) em sua elaboração (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2010). A percepção cepalina de integração encerra uma ideia de regionalismo econômico (autônomo) preocupada muito mais com a promoção do desenvolvimento da América Latina do que com o livre-comércio em si. O objetivo geral da Alalcera instituir, no prazo de 12 anos, uma área de livre-comércio entre os países membros a fim de ampliar as transações e diversificar as exportações dos países da região sob os auspícios do programa de substituição de exportações.

Sem lograr seus objetivos, a Alalc cedeu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) em 1980. O Tratado de Montevidéu, com mecanismos mais flexíveis e pragmáticos, confere aos Estados membros ampla liberdade na formulação de suas políticas comerciais e maior flexibilidade para a celebração de acordos bilaterais e não fixa prazo para criação de uma área de livre-comércio. Por meio do aprofundamento gradual dos arranjos preferenciais sub-regionais e bilaterais existentes deveria ser conduzido o processo de integração.

### **A construção política e econômica do Mercosul**

De acordo com Florêncio e Araújo (1998), a democratização política e a liberalização econômica são os dois grandes pilares do processo de construção do Mercosul. O fim da ditadura na Argentina (1983) e no Brasil (1985) (re) aproximou as duas nações e inaugurou um novo período nas relações bilaterais. A Declaração de Iguazu (1985) é o símbolo desse novo momento histórico em que a suposta rivalidade<sup>3</sup> entre os dois países nas décadas anteriores cede lugar ao entendimento e à busca conjunta pela elaboração de uma nova estratégia de inserção internacional alicerçada em uma parceria estratégica (LAFER, 1997, p. 253).

Entre 1985 e 1990 foram firmados acordos entre Brasil e Argentina a fim de acelerar o processo de integração bilateral: o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (Pice) em 1986, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD) em 1988. No entanto, esse esforço de ajustamento à nova realidade internacional dos dois maiores sócios reduziu o escopo da parceria estratégica. O ideário e as práticas neoliberais

---

3 Lafer (1997, p. 253) questiona essa suposta rivalidade entre Brasil e Argentina: “Como, na prática, foi possível a reviravolta?”

influíram na percepção de como o Mercosul deveria proceder a fim de auxiliar na resolução da crise econômica. Movidos pela lógica da busca desenfreada por mais mercados para seus produtos, os governos Fernando Collor de Mello e Carlos Menem promoveram em suas economias aberturas comerciais radicais e instrumentalizaram o processo de integração pelas necessidades econômicas de curto prazo, deixando em suspenso a dimensão política. Iniciava-se uma nova fase nas negociações, radicalmente diferente da que tivemos entre 1985 e 1989, quando Brasil e Argentina convergiam em diversos pontos no significado das mudanças no âmbito global. Na “nova fase”, imperou o “imaginário neoliberal” e a “escolha racional” (IANNI, 1998).

Os compromissos assumidos desde a Ata de Iguazu (1985) aos poucos cederam espaço para a formatação de uma área de livre-comércio como resposta à necessidade de exportação da economia argentina. Alterou-se substancialmente o cenário e a maneira como as diplomacias do Brasil e da Argentina concebiam o processo de integração. Com a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990, antecipa-se o prazo de criação de um mercado comum entre os dois países para 31 de dezembro de 1994. Conforme assinala Ferrer (1999, p. 9),

a estratégia foi radicalmente modificada pelos presidentes [Carlos] Menem e [Fernando] Collor. A partir da Ata de Buenos Aires (julho de 1990), a integração setorial *intra-industrial* foi substituída pela liberalização linear e automática do intercâmbio. O mercado assumiu, então, a condução do processo e a política desapareceu praticamente do mapa.

A reorientação diplomática da “Argentina do governo Menem, principal sócio do Brasil no Mercosul, explicitou uma postura ativa em temas de *realpolitics*” (VAZ, 2002, p. 83). Essa guinada deu-se no contexto do fim da bipolaridade e da reafirmação da hegemonia dos Estados Unidos.

Contudo, Menem não ficou isolado na sua opção. De maneira não homogênea, os princípios orientadores contidos no Consenso de Washington correram os gabinetes presidenciais praticamente de toda a América Latina e Caribe, quase todos os países latino-americanos e caribenhos nos quais as privatizações, a abertura dos mercados aos produtos estrangeiros e a desregulamentação da economia, entre outros, foram difundidos como “indispensáveis” na superação da crise econômica das nações latino-americanas. Assim, os defensores das reformas orientadas para o mercado ou o neoliberalismo afirmavam que somente com a adoção desses preceitos as economias latino-americanas superariam a década economicamente perdida. No plano regional, a década de 1980 fora marcada pelo endividamento externo, que, em parte, financiou o crescimento dos anos 1970, baseado no colapsado modelo de substituição de importações.

Formulado em 1989, o Consenso de Washington torna-se o receituário oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial em 1990. De caráter neoliberal, apregoa pontos programáticos à saída para a crise da periferia latino-americana sob os efeitos do endividamento dos anos 1970 e da crise das dívidas na década seguinte. Entre as medidas do Consenso estão: controle do déficit fiscal; focalização dos gastos públicos (sobretudo em saúde e educação); reforma tributária; taxa de juros e de câmbio determinada pelo mercado; liberalização profunda da política comercial e, com abertura para o exterior, privatização, desregulação da economia de mercado, direito de propriedade, alargamento do espectro de seu conceito e mais garantias, entre outras.

O Mercosul conformou um novo subsistema regional numa reação criativa para ajustar os países integrantes às transformações sistêmicas em curso desde meados da década de 1980. No momento de sua criação, dois fatores foram decisivos: no plano geopolítico, a Iniciativa para as Américas, lançada em junho de 1990 pelo Executivo dos Estados Unidos; e no plano geoeconômico, o aprofundamento da “segunda onda do regionalismo” (HURRELL, 1995).

Desde sua instituição, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) alterou a trajetória de integração na região e luta contra o imaginário da impossibilidade de um projeto de integração regional entre economias dependentes. Iniciativa inédita de nossa diplomacia e símbolo maior da parceria estratégica Brasil-Argentina, o Mercosul permaneceu, desde sua criação em 1991, como uma das prioridades da política externa brasileira. Seus êxitos e dilemas também ajudam a pensar hoje as reais possibilidades de organização de um espaço político-econômico sul-americano perante o aprofundamento do processo de interdependência global. Na estratégia de integração da política externa brasileira, o Mercosul aparece como plataforma e polo para uma América do Sul mais integrada comercial, econômica e politicamente. Nesses vinte anos, em termos gerais, quando olhamos em retrospectiva a trajetória do processo Mercosul, vemos que, não raras vezes, a tentação diante das dificuldades tende a oscilar entre o esvaziamento da proposta original e seu aprofundamento.

Assim, a nova agenda do regionalismo econômico contrapõe-se ao modelo cepalino das décadas de 1950 e 1960, que visava a promover o desenvolvimento econômico por meio de processo de substituição de importações em um contexto protecionista. O conceito de “regionalismo aberto” proposto pela Cepal em 1994 está em consonância com os preceitos do neoliberalismo e prioriza a dimensão comercial do processo de integração. A lógica da globalização neoliberal passa a orientar os projetos de desenvolvimento com abertura unilateral de mercado em relação a parceiros internacionais de qualquer quadrante. Liberalização econômica, privatizações e inserção internacional via

abertura externa, dentre outros fatores, marcam essa fase da integração regional. Conforme Corazza (2006, p. 146),

[...] o ‘regionalismo aberto’ procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as que viessem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre parceiros do bloco regional com as políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, [...], num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais.

Como assinalamos anteriormente, o Mercosul é criado sob os preceitos do “regionalismo aberto” de inspiração neoliberal, com vistas a atingir ampla integração econômica e comercial; e por suposto, tendo como meta gradual o abandono das barreiras tarifárias e a abertura comercial ao capital internacional. Além disso, observar as normas do sistema GATT/OMC.

O Mercosul inovou em relação às tentativas anteriores ao ser pensado como espaço para a formulação de novas estratégias de desenvolvimento, adotou uma Tarifa Externa Comum e dotou-se de uma personalidade jurídica internacional, permitindo aos seus integrantes realizarem discussões conjuntas nos fóruns internacionais.

Mesmo com a relativização de sua dimensão estratégica para a inserção internacional do país no governo Fernando Collor, a defesa do Mercosul não deixou o horizonte da política externa brasileira. Desde o governo Itamar Franco, ele ganhou uma conotação mais política e mais pró-América do Sul. Em linhas gerais, prosseguiu na gestão de Fernando Henrique Cardoso como prioridade na agenda externa do país, abrindo o debate da necessidade de “relançá-lo”. Mas em quais bases?

No vácuo da crise do Mercosul, os Estados Unidos, sem conseguir arrancar dos países da região um acordo nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas, mudaram sua estratégia oferecendo acordos bilaterais, como o já firmado por Chile e Peru (FOLHA DE S. PAULO, 2005). O espectro da Alca reforçou a formulação e a execução de uma agenda mais pró-América do Sul.

### **Da rejeição à Alca à Aliança do Pacífico**

Na esteira da retração das políticas neoliberais verificada no início do século XXI, a ascensão de governos de centro-esquerda em quase todos os países da América do Sul alterou a paisagem geopolítica da região. Ainda que esses novos governos tenham grandes diferenças entre si e não possam ser classificados sob uma mesma orientação de esquerda, eles possuem traços em comum, sendo o principal deles o discurso contrário ao neoliberalismo e os

fortes apelos em favor da justiça social e da participação política. Na política externa, eles reivindicam mais autonomia política para seus países perante os Estados Unidos e “defendem um projeto político e econômico sul-americanista” (FIORI, 2007, p. 99).

Com a renovação das lideranças políticas sul-americanas e a rejeição da Alca na Cúpula das Américas em Mar Del Plata (2005), esperava-se uma nova dinâmica na lógica dos processos de integração. Afastada a ameaça da estratégia dos Estados Unidos, abria-se uma nova oportunidade para a revisão, a ampliação e o aprofundamento do tão sonhado e suado projeto integracionista regional. Apesar da proximidade de identidades ideológicas, essa expectativa não se consumou como o esperado. A nova fase da integração regional vive uma “situação paradoxal” (GARCIA, 2008), e a liderança brasileira deparou-se com novos desafios no processo de integração no subsistema sul-americano. A razão maior desse paradoxo está no fato de que apesar de os governos de esquerda se mostrarem mais inclinados a apoiar o regionalismo, isso não tem sido suficiente para fazer avançar a integração na região.

A nova orientação regionalista do governo Lula da Silva (2003-2010) ancorou em uma concepção de integração regional diferente da que predominou desde o fim dos anos 1980, com ênfase maior na dimensão comercial. Ao operacionalizar um conceito mais amplo de integração no qual a dimensão política, juntamente com a base econômica e comercial, é a razão de ser da formação de um espaço sul-americano integrado, a noção de regionalismo aberto revelou-se insuficiente. O Mercosul, ao abandonar sua concepção original de projeto estratégico em favor da dimensão comercial, sob inspiração do regionalismo aberto, reduziu seu escopo como iniciativa inédita dentre as tentativas de integração na América Latina.

Fechada a porta do “livre-comércio” via Alca, os Estados Unidos reposicionaram seu projeto estratégico de integrar as economias da região com base em seus interesses econômicos, políticos e comerciais, por meio da “negociação” de acordos bilaterais com o Chile (2003), o Peru (2005), a Colômbia (2006) e o Cafta-R (2006). Para Batista Júnior (2008, p. 227-228),

Esses acordos bilaterais não diferem muito entre si, uma indicação de que não há propriamente negociação com Washington, mas a aceitação pura e simples de um contrato de adesão. Negociam-se apenas aspectos secundários, minúcias operacionais, prazos de implementação etc. Como observou o economista norte-americano e Prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz, “em matéria de tratados de livre-comércio, os Estados Unidos não negociam, impõem”.

Nessa mesma linha de argumentação, Fiori (2013, p. 38) trata a Aliança do Pacífico como um projeto liderado pelos Estados Unidos e que busca

conformar um “novo eixo político-diplomático e econômico dentro do continente” e que tem “mais importância ideológica do que econômica, porque sua força decorre diretamente da sua aliança com os EUA”.

Os objetivos que norteiam a criação da Aliança do Pacífico estão na Declaração Presidencial sobre a Aliança do Pacífico firmada em Lima em 28 de abril de 2011 e na Declaração de Cali de 2013. Além dos objetivos arrolados, como a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, a melhora do bem-estar de suas populações, o desenvolvimento e a construção de uma plataforma de projeção política, a Aliança tem como força maior a liberalização comercial entre seus integrantes. A participação do setor empresarial por intermédio do Conselho Empresarial da Aliança realça, e bem, o foco desse acordo. Diferentemente do Mercosul, no qual os empresários se engajaram pouco no começo e com frequência reclamam do pouco espaço que possuem nos rumos da integração regional, na Aliança eles figuram como um dos aliados vitais.

Entre as convergências dos quatro países desse acordo, destaca-se o fato de eles possuírem acordos de livre-comércio com os Estados Unidos e apresentarem um elevado grau de abertura econômica. Chile, Peru e Colômbia têm em comum o fato de serem economias fortemente dependentes do setor primário, ao contrário do México, que possui um perfil econômico e comercial mais diversificado. Os produtos da Aliança têm como prioridade os mercados dos países com os quais eles já possuem cerca de cinquenta acordos de livre-comércio ou de preferências tarifárias.

O Chile desenvolve desde sua redemocratização em 1990 uma estratégia de inserção múltipla na economia internacional: tentou, mais de uma vez e sem sucesso, integrar-se ao Nafta, e em outubro de 2000 firmou acordo com os Estados Unidos nos moldes do previsto em grande parte no projeto da Alca, assinou acordo com a União Europeia e entrou para a Associação de Cooperação do Pacífico. Com uma pauta de exportação centrada em produtos primários, o Chile sempre foi apresentado como um modelo, um farol para a liberalização comercial na região. Porém, devido em grande parte às dificuldades em competir nos mercados principais, em 1996 o Chile assinou Acordo de Complementação Econômico com o Mercosul (ACE 35) e participa do acordo sub-regional na condição de país associado. O Peru também se associou ao Mercosul em 2003 (ACE 58), e a Colômbia, em 2004, juntamente com o Equador e a Venezuela (ACE 59). Atualmente o Brasil apresenta superávits em comparação com todos esses países.

O México, em função da crise de 2008 e sua dependência estrutural da economia dos Estados Unidos, parece ter na estratégia da Aliança do Pacífico um novo espaço para reduzir sua dependência do mercado norte-americano e voltar a disputar parcelas dos mercados latino-americanos.

Desse modo, na segunda década do século XXI, os defensores do liberalismo sentem-se animados e apontam a Aliança do Pacífico como contraponto ao Mercosul devido ao seu viés pró-mercado, embora o bloco constituído pelo México, pela Colômbia, pelo Peru e pelo Chile se assente em reduções tarifárias em boa medida já existentes e tenha um PIB bem menor do que o do Mercosul (US\$ 2 trilhões e US\$ 3,3 trilhões, respectivamente). Além disso, seus membros da América do Sul estão abrigados, também, na Unasul. Assim, se o Mercosul, apesar das premissas e do contexto no qual foi criado, representa, de alguma forma, um regionalismo pós-neoliberal com viés de uma integração também comunitária, a Aliança do Pacífico representaria o espaço para realização dos discursos dos que propalam a integração voltada para os aspectos econômicos e comerciais, nos moldes de um regionalismo aberto ainda mais “pragmático”.

### **A resiliência do Mercosul**

Nessas duas décadas de existência, o Mercosul registra muitos avanços no processo de integração, a exemplo da aprovação do Código Aduaneiro e iniciativas para promover a diminuição das assimetrias intrabloco, como a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), instrumento financeiro que entrou em operação em 2006 e que em dez anos contará com recursos da ordem de US\$ 1 bilhão para projetos de infraestrutura. Apesar de não ser um valor tão expressivo para o conjunto das economias integrantes do Mercosul, tem sido de grande importância para projetos no Paraguai, a nação mais pobre do acordo.

A representação dos interesses dos cidadãos tem um fórum, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), instituído também em 2006. Não obstante, ao se considerar as reflexões e as advertências do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, contidas no Relatório ao Conselho de Ministros, por ocasião da sua renúncia como Alto Representante-Geral do Mercosul, em junho de 2012, pode-se concluir que a atual situação do bloco é de encruzilhada:

Estou convencido de que se não forem tomadas estas medidas e se não houver um engajamento firme dos Presidentes, o Mercosul poderá sobreviver mas sobreviverá sempre claudicante e não se transformará em um bloco de países capaz de defender e promover, com êxito, seus interesses neste novo mundo que surgirá das transformações e das crises que vivemos (GUIMARÃES, 2012, p. 15).

Destaca-se, dentre as advertências apresentadas pelo embaixador no aludido documento, a constatação de que “as políticas europeias, americanas e chinesas contribuem fortemente para um processo de desindustrialização das economias do Mercosul” (GUIMARÃES, 2012, p.2). Guimarães chama a

atenção ainda para o fato de as sociedades dos países do Mercosul serem altamente urbanizadas e seus setores agrícolas de grande escala terem baixa capacidade de absorção de mão de obra, o que torna estratégico o desenvolvimento do setor industrial para a geração de empregos e a redução da pobreza. Além disso, o subcontinente alarga o reordenamento dos espaços políticos com o Mercosul, deixando de ser um projeto limitado ao Cone Sul ao incorporar a Venezuela como membro pleno em 2012; e com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, tratado intergovernamental de ideal multissetorial.

Coloca-se, então, a questão: a atual organização do Mercosul é adequada para assumir com êxito tal desafio? O modelo de regionalismo e inserção internacional do Mercosul vem sendo moldado, particularmente na última década, à semelhança do modelo da União Europeia (UE), tendente à integração dos povos e à redução das disparidades regionais. Mas a UE passa atualmente por uma crise, quicá a maior até agora enfrentada, que reforça os argumentos dos seus críticos.

Em estudo sobre os obstáculos à integração de economias desiguais, focando o caso do Mercosul, Izerrougene considera que “os desequilíbrios nas dimensões econômicas em termos de mercado, investimento e tecnologia se revelam como fortes obstáculos à integração, mostrando o caráter insuficiente de acordos meramente comerciais”. E pondera:

A ausência de uma vontade política baseada nas concessões recíprocas e no interesse em promover e estender as oportunidades de desenvolvimento para os parceiros menos competitivos, aliada à falta de um quadro institucional na altura de zelar sobre o respeito dos acordos são os principais obstáculos à formação do Mercosul (IZERROUGENE, 2007, p 159-160).

Adicionam-se aos “obstáculos internos”, no entender desta análise, os desafios do “cenário externo”. Nesse tocante, há de se ter em conta a “importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos”, como bem analisa Bandeira, ao destacar o fato de que “na realidade, é o Pentágono que determina e dirige a política exterior dos Estados Unidos com respeito à América Central e à América do Sul” (BANDEIRA, 2008, p. 12). Bandeira salienta ainda: “A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos para manter a hegemonia global está em larga medida e intrinsecamente vinculada à sua dimensão econômica e comercial”. Por suposto, inserem-se nessa estratégia iniciativas de integração regional que incorporem os países da América Latina a seu espaço econômico. Assim, uma proposta como a do Mercosul de integração autônoma não se encaixa nessa perspectiva.

Os desafios para a ampliação e a consolidação do Mercosul, sintetizando o que se identificou na literatura especializada, traduzem-se, dentre outras variáveis, nos seguintes “fatores externos”: a) mudança de eixo, nos espaços econômicos globais, do “Mundo Atlântico” para o eixo do Pacífico. Para o Mercosul, torna-se, então, importante ter uma saída a oeste, o que pode ser alcançado de diferentes formas, e sem dúvida a incorporação do Equador como membro pleno do bloco seria uma das mais promissoras; b) geração de ações que neutralizem iniciativas dos Estados Unidos para manter sua hegemonia na América Latina e conter influência da China, a exemplo da Aliança do Pacífico; c) estabilidade de governos autônomos da região; d) fortalecimento e garantia da segurança do Atlântico Sul como zona estratégica devido, dentre outros fatores, ao pré-sal brasileiro e à África, tida por muitos como última fronteira do capitalismo; e) fortalecimento e segurança do espaço da Amazônia (“última fronteira do verde e do ouro azul do capitalismo?”), bem como diversificar suas parcerias e seguir na construção de um espaço autônomo na América do Sul.

### **Considerações finais**

A experiência da integração da América Latina é um processo que remete aos capítulos da sua história colonial. As tentativas de integração econômica encetadas desde o pós-Segunda Guerra Mundial até os anos 1980, apesar dos retrocessos sofridos, constituem um rico campo de experiência que gerou massa crítica e promoveu a expansão das inter-relações entre os países, não sem conflito, como ilustra o caso do Pacto do ABC, intentado por Brasil e Argentina, que disputavam, então, o papel de liderança hegemônica no subcontinente. Mas não se pode falar, em sentido lato, em integração da América Latina, seja na dimensão política seja na econômica.

Os processos de integração em curso sofreram, até agora, vários reveses e têm pela frente desafios extraordinários para se consolidarem, tanto no constructo dos processos de integração em si como na inserção regional e internacional das alianças firmadas.

Em relação ao Mercosul, especificamente, pode-se dizer que só alcançou uma pequena parte das metas propostas na sua criação e segue enfrentando conflitos comerciais entre seus membros. Quanto ao avanço da integração econômica, não se pode falar propriamente em um mercado comum, mas, em certo sentido, em uma zona de livre-comércio. Ao longo das duas décadas de sua existência, o alargamento e o aprofundamento da integração enfrentaram várias crises, porém muitas iniciativas no sentido de superar desafios foram tomadas, como a criação do Focem, do Parlasul e da conversão aduaneira. Os resultados dessas iniciativas, todavia, ainda não estão plenamente visíveis. Além disso, até aqui, em última instância, as assimetrias entre os membros do Mercosul, em lugar de se reduzirem, aumentaram.

Não obstante, o Mercosul cumpre, em certa medida, papel estratégico no processo de inserção internacional do bloco e, por conseguinte dos Estados Partes. Além disso, destaca-se como importante instância nas tentativas encetadas em prol da formação de um espaço econômico e político sul-americano. Nessa empreitada, o Mercosul, assim como historicamente outras tentativas, depara-se com os interesses da potência hegemônica continental e mundial, os Estados Unidos da América, com relativo sucesso em contornar esse desafio, haja vista o caso da Alca.

## Referências

ALCÂNTRA, Marco. Relações externas do Mercosul: um balanço dos acordos comerciais firmados pelo bloco regional (1995-2011). **Mudorama**. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/07/06/relacoes-externas-do-mercosul-um-balanco-dos-acordos-comerciais-firmados-pelo-bloco-regional-1995-2011-por-marco-alcantara/>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. **Revista Espaço Acadêmico**, 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.htm>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Brasil e os processos de integração regional: Mercosul/Alca. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 33, fev. 2004. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/033/33bandeira.htm#\\_ftnref13](http://www.espacoacademico.com.br/033/33bandeira.htm#_ftnref13)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. **Revista Economia Política**, v. 28, n. 2, p. 226-238, 2008.

BEAUD, Michel. **História do capitalismo**. Lisboa: Teorema, 1992.

BRIGAGÃO, C. **Estratégias de negociações internacionais**: uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. p. 111-134.

CARVALHO, Haroldo Loguercio. **A trama da integração**: soberania e identidade do Cone Sul. Passo Fundo: UPF, 2005.

CONDURU, Guilherme Frazão. Uma tentativa de aproximação política no início do século: os projetos do Tratado ABC (1907 e 1915). In: BRANCA-TO; MENEZES; KOTHE (Org.). **Simpósio Internacional**: Estados Americanos – Relações Continentais e Intercontinentais – 500 anos de História. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. p. 243-254.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. **FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006. Disponível em: <Erro! A referência de hiperlink não é válida.>. Acesso em: 25 set. 2012.

FERRER, A. Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 64, p. 4-11, 1999.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 31-51.

\_\_\_\_\_. Olhando para a esquerda latino-americana. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 97-124.

FLORÊNCIO, S. A. L.; ARAÚJO, E. H. F. **O Mercosul hoje**. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1998.

INTEGRAÇÃO esbarra em ofensiva dos EUA. **Folha de S. Paulo**, p. B11, 9 out. 2005.

GARCIA, Marco A. A opção sul-americana. **Revista Interesse Nacional**, ano 1, n. 1, abr.-jun. 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Mercosul**. Relatório ao Conselho de Ministros. Julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

HURRELL, A. O Ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan.-jun. 1995.

IANNI, O. Neoliberalismo. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 1, p. 91-106, jan.-jun. 1998.

IZERROUGENE, Bouzid. Os obstáculos à integração de economias desiguais: o caso do Mercosul. **Cadernos Prolam/USP**, ano 7, v. 2, p. 125-167, 2007. Disponível em: <[http://www.usp.br/prolam/downloads/2007\\_2\\_6.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2007_2_6.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2013.

LAFER, Celso. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. **Contexto Internacional**, v. 19, n. 2, p. 249-265, jul.-dez. 1997.

MENEZES, Albene Miriam F. **América Latina**: um momento paradigmático? Disponível em: <<http://www.secom.unb/unbclipping2/2006/cp060208-12htm>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos: um conceito de integração regional ou um marco na gênese de uma potência? **História. Debates e Tendências**, Revista da Pós-Graduação em História da UPF, Passo Fundo, v. 3, n. 1, p. 19-33, jul. 2002.

MONSERRAT LLAIRÓ, María de. La integración latinoamericana: de la Alca al Mercosur. In: BRICEÑO RUIZ, José; BUSTAMANTE, Ana Marleny (Ed.). La integración latinoamericana. **Entre el regionalismo abierto y la globalización**. Mérida/Venezuela: Universidad de los Andes/Centro Editorial Litorama, 2002. p. 37-65.

PEREIRA, L. V. Estratégias de desenvolvimento regional: Mercosul, Nafta e Alca. Apud RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. **O Pacto ABC**: as relações Brasil-Argentina na década de 1950. Passo Fundo: Edipuf, 1996.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. **O Pacto ABC**: as relações Brasil-Argentina na década de 1950. Passo Fundo: Edipuf, 1996.

SALUDJAN, Alex. **Del Mercosul al Alca**: críticas al modelo liberal de nuevo regionalismo del BID. Disponível em: <[http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/12/06/58/PDF/saludjian\\_PDE14102.pdf](http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/12/06/58/PDF/saludjian_PDE14102.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e o processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: Ibri, 2002.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 437-487, jul.-dez. 2010.