

OS TRINTA ANOS DO MERCOSUL: APONTAMENTOS PARA UM BALANÇO

Leonardo Granato¹

Introdução:

A gênese do Mercosul, na década de 80, remete ao esforço bilateral do Brasil e da Argentina em instituir os pilares para a criação de um mercado comum que, com base em protocolos setoriais de cooperação industrial gradual e simétrica, contribuisse para o desenvolvimento econômico e uma inserção não subordinada dos referidos países no sistema internacional. Já nos anos 90, a reestruturação e ofensiva capitalista em meio às fortes crises econômicas em ambos os países, além da ascensão dos novos governos neoliberais no Cone Sul como um todo, pautaram uma reorientação da política bilateral de integração que, em parceria com Uruguai e Paraguai, originou o Mercosul.

Em conformidade com as diretrizes da Rodada Uruguai do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 e com a nova estratégia de integração para a América Latina definida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em termos de regionalismo aberto, o modelo de integração de cunho mais desenvolvimentista e autonomista, adotado inicialmente por Brasil e Argentina, foi substituído por uma integração aberta aos mercados, colocando-se a liberalização comercial e desregulamentação financeira como os eixos dinâmicos do processo associativo. Passou a vigorar, assim, durante a década de 90, um “Mercosul dos negócios”, nas palavras de Katz (2006), também emblematicamente denominado por Caetano (2007) como “Mercosul fenício”, restrito a uma agenda econômico-comercial.

Nos anos 2000, no contexto de crise da hegemonia neoliberal e em uma conjuntura externa favorável, ligada não apenas à retomada do crescimento mundial, mas também à ascensão chinesa à condição de potência econômica e política no âmbito global, a emergência de novos governos

¹ Professor de Administração Pública na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do NERINT, Brasil.

populares e progressistas na América do Sul marcou uma mudança nos rumos da integração na região, que passou a ser pautada sob uma perspectiva multidimensional. Diferente do modelo pautado pelo regionalismo aberto, essa nova perspectiva integracionista, cristalizada no Consenso de Buenos Aires de 2003, assinado pelos mandatários do Brasil e da Argentina à época, propunha um arranjo ampliado de coordenação dos Estados membros em questões de política pública não apenas de cunho econômica-comercial, mas também de ordem produtiva, política e social.

Entretanto, após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do “ciclo das *commodities*”, a mudança na correlação de forças, expressa na “virada à esquerda” da primeira década de 2000, cedeu perante a pressão das classes dominantes, que julgaram como esgotado o modelo político-econômico de sustentação desses governos progressistas. Tal pressão culminou num quadro político marcado por um “giro à direita”, que teve na retomada do ideário neoliberal conservador sua característica central. A partir de 2011, retomando o modelo do regionalismo aberto, a ação política vem buscando se espelhar em iniciativas como a Aliança do Pacífico – pautadas no estabelecimento indiscriminado de acordos de livre comércio –, em desmedro das iniciativas impulsionadas na década anterior. A partir dessa breve contextualização e recuperando aqui o entendimento de Guimarães (2002, 119) a respeito de que “para os grandes Estados da periferia, a formação de blocos econômicos e políticos é um dos fenômenos mais importantes do cenário internacional”, busca-se neste trabalho apresentar alguns apontamentos interpretativos, em uma perspectiva histórica e institucional, com o intuito de fornecer subsídios para um balanço do Mercosul, nas suas três décadas de funcionamento².

No que diz respeito à organização do artigo, além desta introdução, o presente trabalho contará com três seções, que correspondem a cada uma das décadas que o Mercosul atravessou até o presente momento. Na primeira seção, é apresentada a primeira década de evolução do bloco, desde sua criação em 1991. Na segunda seção, são discutidas as inovações que a segunda década, particularmente a partir de 2003, trouxe para o Mercosul. Na terceira e última seção, são abordadas as principais mudanças e tendências dos últimos dez anos do bloco, que apontam para a precarização do Mercosul. Por fim, serão formuladas as conclusões.

² Agradecemos a Guilherme Bratz Uberti pela leitura e elaboração de comentários a respeito de uma versão anterior do presente texto.

O Mercosul Fenício (1991-2001)

A gênese do Mercosul remete às iniciativas de integração bilateral do Brasil e da Argentina em meados da década de 80, num contexto de agudas crises econômicas e de retomada do sistema democrático de governo no Cone Sul³. Em 1985 ambos os países assinaram a Declaração de Iguazu, que marcou um ponto de inflexão na relação bilateral, bem como do ponto de vista da integração em si mesma, possibilitando um entendimento político que foi refletido no próprio texto da Ata de Buenos Aires para a Integração Argentino-Brasileira de 1986. Assim, ambos os países criaram, através do Programa de Cooperação e Integração Econômica (1986-1988) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, as bases para a criação gradual de um mercado comum⁴ que contribuísse para o desenvolvimento econômico – através de protocolos setoriais de coordenação interindustrial⁵ – e para aumentar as capacidades de negociação na arena internacional. É interessante mencionar que, ainda que o foco da integração, nesse período, se apresentasse no aspecto econômico, não foram deixados de lado outros temas de política governamental que demonstram a amplitude do projeto de integração, bem como da ideia de desenvolvimento desses países, onde o econômico era só um aspecto de um espectro ainda maior⁶.

Com o objetivo de dar uma projeção regional aos compromissos bilaterais assumidos, desde meados da década de 80, por Brasil e Argentina, em 26 de março de 1991, os governos de ambos os países assinaram, em Assunção, juntamente com os do Paraguai e do Uruguai⁷, o Tratado para a Constituição do MERCOSUL⁸, que pautava as condições para o trânsito

3 Ver Rapoport & Cervo (2002); Bandeira (1987).

4 Lembrando-se que, conforme a teoria clássica de integração econômica, os graus ou alternativas possíveis na matéria são a área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum, a união econômica e a integração econômica total. Para mais informações, ver Balassa (1961).

5 Ver Lavagna (1998).

6 De fato, dentre os diversos temas que foram objeto de protocolos específicos, podem-se citar energia, biotecnologia, transportes terrestre e marítimo, comunicações, cooperação nuclear, cultura, administração pública, fronteiras. Ver Granato (2015).

7 A participação do Uruguai no processo de integração vinha sendo objeto de contínuas conversações desde meados da década de 80, através de vários encontros de alto nível entre autoridades uruguaias, argentinas e brasileiras, e inclusive através de acordos bilaterais como o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica e o Programa de Expansão Comercial Brasil-Uruguai. Entretanto, o Paraguai não participou das conversações prévias à formação do Mercosul enquanto não finalizou a ditadura militar de Alfredo Stroessner, em 1989.

8 Acordo de Complementação Econômica n. 18, segundo a terminologia da Associação Latino-

até um mercado comum a ser formado entre os quatro países até a data de 31 de dezembro de 1994. A referida transição far-se-ia, segundo a letra do próprio acordo, a partir de um programa progressivo, linear e automático de liberalização comercial; da eliminação das barreiras não tarifárias; da desarticulação gradual das listas de exceções do referido programa de liberalização; dos compromissos de avançar na coordenação das políticas macroeconômicas; da intenção de elaborar uma tarifa externa comum; da coordenação de posições em foros econômicos comerciais regionais e internacionais, bem como da harmonização das legislações nacionais em diversas temáticas com vistas à facilitação dos negócios e à livre circulação de bens e fatores produtivos. Assim, a desarticulação das barreiras comerciais passou a ser o objetivo central do processo de integração, substituindo o cumprimento dos protocolos setoriais do programa originário do Brasil e da Argentina, que enfatizava a integração interindustrial como estratégia de desenvolvimento e autonomia. A partir desse momento, o objetivo do processo de integração não mais seria o de proteger as economias nacionais em pleno processo de decolagem e diversificação, mas de utilizar o mercado regional para potencializar as vantagens comparativas, convertendo-lhe na plataforma de inserção de ambos os países na economia internacional (Rapoport 2009; Ferrer 2006).

Para atingir o cumprimento de seus objetivos, o Tratado de Assunção previa uma estrutura institucional mínima, encarregada da administração e da execução do Tratado, bem como dos acordos específicos e das decisões que seriam adotadas durante o período de transição. O baixo grau de institucionalização estava fundamentado no fato de que as negociações poderiam ser definidas, de forma centralizada, pelos próprios chefes do Poder Executivo dos países membros⁹, excluindo-se a possibilidade de adotar, assim como na integração europeia, instituições comuns capazes de executar suas resoluções diretamente no território dos referidos países, e que pudessem comprometer as margens de manobra dos governos de cada país. Desta maneira, os Poderes Executivos nacionais que presidiam as negociações no âmbito da integração também tomavam as decisões de política doméstica e externa, formuladas à época à luz das diretrizes de diminuição da máquina pública e de liberalização comercial do modelo neoliberal imperante, consagrado no receituário do Consenso de Washington¹⁰.

Americana de Integração (Aladi).

⁹ Inclusive, a estrutura institucional não previa a participação de parlamentares, que se mobilizaram pela manutenção da Comissão Parlamentar Conjunta, prevista originalmente no já mencionado Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988.

¹⁰ Ver Williamson (1990).

Neste período de transição rumo à união aduaneira, estágio prévio à constituição do mercado comum, pôs-se em marcha, conforme estabelecido no Tratado de Assunção, o Programa de Liberalização Comercial, e foram iniciadas negociações para a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC), instrumento que busca garantir que as tarifas que são pagas pela importação de um determinado produto sejam iguais em todos os países integrados, bem como cobradas uma única vez.

Transcorrida a etapa de transição, em 1995 deu-se início a uma nova fase da evolução do bloco mercosulino, que, em função do aumento exponencial dos fluxos comerciais intrabloco, Bouzas (2001) denominou como de “época de ouro para os mercados”. Foi, inclusive, no referido ano de 1995 que a TEC chegou a abarcar 85% do intercâmbio comercial, permitindo avançar com a constituição da união aduaneira, conforme previsto no Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC)¹¹, mediante Decisão n. 09/1995. Da leitura deste Programa, não surgem dúvidas de que o objetivo estratégico com o Mercosul era o aprofundamento da integração em um contexto de regionalismo aberto¹². Em termos institucionais também houve importantes avanços, tendo sido assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, comumente denominado de “Protocolo de Ouro Preto”, que consagrou a personalidade jurídica do Mercosul, estabeleceu seus órgãos definitivos e determinou o sistema de solução de controvérsias.

Apesar de seus objetivos restritos ao plano econômico-comercial, entre 1995 e 1998 o Mercosul deu passos importantes também no que concerne ao fortalecimento da democracia e a criação de uma comunidade de paz na região. Por exemplo, em 1996, frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, também conhecida como “Cláusula Democrática”, e foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política. Nesta mesma linha, em

¹¹ As normativas aqui citadas foram obtidas a partir do site da Secretaria do Mercosul (<http://www.mercosur.int>). Far-se-á especial referência às Decisões do CMC, órgão superior do bloco, incumbido da condução política do processo de integração, bem como às Resoluções ou Recomendações do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco.

¹² Foi denominado de “regionalismo aberto” o processo que surge ao se conciliar a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral. Em 1994, a Cepal aplicou explicitamente o conceito de regionalismo aberto ao contexto latino-americano, através do discurso de servir para a transformação produtiva com equidade (Cepal 1994; Fuentes 1994). Dessa forma, impulsionou-se a ideia de uma integração que funcionasse como complemento das políticas de abertura comercial dirigidas a promover uma melhor inserção dos países latino-americanos na econômica internacional. Sobre os paradigmas da integração regional na América Latina, ver ainda Granato & Batista (2017).

1998, foi assinado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, que incorporou a citada Cláusula ao acervo jurídico do bloco, fortalecendo a ideia da democracia como valor constitutivo fundamental. Além disso, registram-se outras conquistas referentes às ações do Mercosul Educativo em prol da colaboração e coordenação de políticas, à dimensão sócio-trabalhista (com a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social¹³ e a aprovação da Declaração Sócio-Trabalhista do Mercosul de 1998) e ao trânsito de pessoas, entendido do ponto de vista das migrações trabalhistas¹⁴.

Uma última etapa da primeira década do Mercosul poderia ser situada entre os anos de 1998 e 2002, e sua característica mais marcada é a crise que ocorrerá a partir de uma diminuição dos intercâmbios comerciais e do aumento dos conflitos e disputas comerciais entre Argentina e Brasil. Esses anos, que se iniciaram com a desvalorização do Real no Brasil e seguiram-se com o agravamento da crise econômica, política e social da Argentina, resultaram em uma percepção generalizada de que o Mercosul havia chegado ao seu limite. Contudo, na tentativa de resgatar o bloco do “compasso de espera” em que estava inserido, no ano de 2000 foi aprovado o chamado “Relançamento do Mercosul”, que incluía questões vinculadas à normativa, ao desempenho institucional, à solução de controvérsias, à TEC, a investimentos, à coordenação macroeconômica, e a negociações externas¹⁵. Com relação a esse último aspecto, o de negociações externas, por meio da Decisão n. 32/00, o CMC reafirmou o compromisso do bloco de negociar, de forma conjunta, acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrabloco nos quais se outorgassem preferências tarifárias. Esses aspectos, são pilares fundamentais da caminhada do bloco para a constituição de um verdadeiro mercado comum. Entretanto, apesar do mencionado relançamento,

13 A criação, mediante o Protocolo de Ouro Preto, do referido Fórum, enquanto espaço para congregar capital e trabalho, visava a preparar as condições para a futura vigência do mercado comum, no qual se previa a livre circulação de fatores produtivos. O fator trabalho seria representado, no âmbito do bloco, por suas organizações de classe – os sindicatos e centrais sindicais.

14 Além disso, foram criadas, ao longo do período de 1991 a 1999, as reuniões de ministros enquanto órgãos da estrutura institucional, referentes a temas não comerciais, tais como educação, justiça, trabalho, agricultura, cultura, saúde, interior e indústria. Foram, também, assinados protocolos referentes aos temas de cooperação e assistência consular e jurisdicional, responsabilidade procedente de acidentes de trânsito, integração cultural, previdência social e segurança regional. Ainda que os temas das reuniões de ministros e dos protocolos não remetessem explicitamente a questões comerciais, é importante mencionar que, do ponto de vista da condução política, tais temas faziam parte, de fato, do objetivo maior de intensificar o processo de integração em direção ao mercado comum.

15 Ver Decisões CMC ns. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31 e 32, de 2000.

os esforços de recuperação do espaço do Mercosul – de recomposição do bloco mercosulino –, apenas adquiriram renovado fôlego a partir de 2003.

O MERCOSUL Ampliado (2001-2011)

O progressismo sul-americano do começo do século XXI teve impacto significativo para a integração do Mercosul, principalmente no que diz respeito à ampliação do bloco para além dos temas de política econômico-comercial, em uma modalidade de regionalismo multidimensional. Como contraponto ao ideário do Consenso de Washington dos anos 90, que forneceu os moldes ao qual o bloco se ajustou desde o início, os novos governos do Brasil e da Argentina assinaram, em outubro de 2003, o Consenso de Buenos Aires, através do qual renovaram o compromisso de aprofundar o Mercosul através de um aperfeiçoamento de suas instituições comerciais, da incorporação de novos temas e países, bem como através da promoção de acordos equilibrados. Assim, ainda que sem ruptura com a dimensão econômico-comercial do paradigma do regionalismo aberto¹⁶, bem como no contexto dos condicionantes advindos do capitalismo dependente¹⁷, deve-se reconhecer o ineditismo da proposta argentino-brasileira para a reformulação do bloco¹⁸.

Na ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul que ocorreu em Assunção em dezembro de 2003, foi aprovado o “Objetivo 2006”, que contemplava um Programa de Trabalho para o biênio 2004-2006 que incluía, além da clássica dimensão econômico-comercial que balizou o bloco desde o início, também a dimensão política, a dimensão social e outros temas para uma “nova agenda”¹⁹. Desta forma, abriu-se caminho para avançar não apenas no aperfeiçoamento da união aduaneira, objetivo originário do Tratado de Assunção, mas na criação de um espaço ampliado de integração produtiva, política e social, ou de uma, nos termos de Lima & Coutinho (2008),

16 De fato, a orientação fortemente mercantil do bloco continuou prevalecendo. Em sintonia com esta ideia, Porta (2015) entende que a “utopia” do chamado “Mercosul Social e Produtivo” continuou a ser limitada pelo Mercosul comercial. Segundo o autor, tal utopia “está encurralada, assustada e, finalmente, travada pelo ‘fantasma’ do Mercosul comercial; a transição entre uma fase e outra tem demonstrado ser bastante mais complexa do que inicialmente parecia e, em particular, do que a sintonia e a finalidade política dos governos do Mercosul nos últimos anos pareciam anunciar” (Porta 2015, 105, tradução livre). Trabalhos como os de Rios & Veiga (2007) e Riggiozzi & Tussie (2012) defendem ser possível conceber o modelo adotado neste período como uma ruptura com o regionalismo aberto. Em Granato (2020) e Cavalcanti & Granato (2020) é contestado esse argumento.

17 Ver Constantino & Cantamutto (2018).

18 Para maiores informações, ver Granato (2015).

19 Ver Decisão CMC n. 26/2003.

“integração moderna”. Dessa forma, através do mencionado Programa de Trabalho 2004-2006 foram incluídos novos temas na agenda mercosulina, que constituíram as bases sobre as quais o processo de integração buscou ser articulado nesta segunda década de funcionamento.

No período em questão – onde o comércio intrabloco cresceu expressivamente, inclusive em relação ao crescimento do comércio mundial –, com o objetivo de avançar no aperfeiçoamento da união aduaneira, mediante a Decisão n. 54/2004, o CMC estabeleceu a necessidade de eliminar a cobrança dupla da TEC, de estabelecer um mecanismo de distribuição da renda aduaneira e de adotar um Código Aduaneiro Comum. Além disso, o referido Conselho determinou que a implementação dos objetivos fosse gradual. Desta forma, uma primeira etapa da evolução do Mercosul nesta nova década se mostra vinculada à Decisão CMC n. 37/2005, em vigor desde 2006, que eliminou a dupla cobrança da TEC para os bens importados de terceiros países que ingressem no território de algum dos Estados partes. Em uma segunda etapa, foi concluída a interconexão dos sistemas de informática das alfândegas nacionais, através do Sistema de Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros, mediante a Decisão CMC n. 10/2010, em que foram aprovados os “Delineamentos para a implementação da eliminação da cobrança dupla da TEC e distribuição da renda aduaneira”. Por sua vez, cabe mencionar que, mediante a Decisão CMC n. 27/2010, foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul – norma essa de caráter fundamental para a consolidação da união aduaneira que está ainda, dez anos depois, aguardando a incorporação por parte de Paraguai e Uruguai²⁰.

Junto à questão alfandegária, firmou-se, neste período, o entendimento de que novos temas (como a integração produtiva e o tratamento das assimetrias) deviam ocupar um lugar de destaque na agenda do bloco. Inicialmente, a integração produtiva adquiriu um lugar central nas agendas da Cúpula do Mercosul que ocorreu na cidade de Córdoba, Argentina, em julho de 2006, e da Cúpula Social do Mercosul de Brasília²¹, de dezembro de 2006. As declarações oficiais que surgiram dessas instâncias refletiram o compromisso com um projeto de integração produtiva regional, com ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas das Pequenas e Médias Empresas

20 Isso reflete um dos grandes problemas que, historicamente, o bloco tem tido de enfrentar: o sério déficit no processo de incorporação da normativa regional nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados membros, para efeitos de vigência.

21 Cabe esclarecer que, a partir de 2006, as chamadas “Cúpulas Sociais”, organizadas pelos pontos focais do Programa Somos Mercosul, se tornaram um evento regular da agenda oficial do bloco. Considerando conveniente assegurar a periodicidade da Cúpula Social, bem como sua vinculação com os órgãos da estrutura institucional do Mercosul, o CMC, mediante Decisão n. 56/2012, estabeleceu que a Cúpula Social do Mercosul deveria ser realizada semestralmente.

(PeME), e na participação de empresas dos países de menor desenvolvimento relativo. Com estes fins, os ministros das respectivas áreas foram instruídos a desenvolver um Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional.

Dessa forma, enquanto em 2007 aprofundava-se a consciência acerca da necessidade de se elaborar um programa de integração produtiva que promovesse o desenvolvimento de cadeias regionais de valor e a competitividade e complementaridade das PeME, em 2008, avançou-se firmemente com a criação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul e do Grupo de Integração Produtiva, bem como do Fundo Mercosul de Apoio às PeME, adotados mediante as Decisões CMC ns. 12 e 13, do referido ano, respectivamente. O mencionado Programa de Integração Produtiva teve como finalidade o fortalecimento da complementação produtiva das empresas do bloco (com ênfase nas PeME) e o incremento da competitividade de diferentes setores dos Estados partes²². Entretanto, a despeito do referido Programa, a articulação de políticas industriais comuns, desafiante do tradicional modelo de dependência dos países centrais, continua a ser, ainda hoje, de um modo geral, um tema pendente no bloco²³.

Desde 2003, a questão das assimetrias no interior do Mercosul passou a ser tratada de maneira mais consistente²⁴. De fato, na Reunião de Cúpula do Mercosul de dezembro de 2003, em que foi aprovado o já mencionado Programa de Trabalho 2004-2006, também se aprovou a Decisão CMC n. 27/03, que determinou a realização de estudos para o estabelecimento, no Mercosul, de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas. Assim deu-se início ao processo que culminaria na criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Desta forma, com os objetivos de promover a convergência estrutural,

22 Não podemos deixar de mencionar uma questão vinculada à integração produtiva e ao fortalecimento da competitividade dos setores produtivos do bloco: a relativa à ciência e à tecnologia. Nesse sentido, merece destaque a aprovação, em 30 de junho de 2008, mediante a Decisão CMC n. 03, o Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Mercosul para o período 2008-2012, com a missão de promover a geração, a aplicação, a socialização e a sensibilização do conhecimento científico e tecnológico, de grande importância para a construção de desenvolvimento endógeno e soberano.

23 Para mais informações com relação ao caso específico do encadeamento automotivo do Mercosul, ver Treacy (2021).

24 Ainda que a forma de lidar com as assimetrias tenha estado presente no debate do Mercosul desde o seu início, em termos práticos, o Tratado de Assunção evitou toda e qualquer referência a políticas regionais orientadas a compensar as assimetrias estruturais, e simplesmente limitou-se a reconhecer, através do seu Artigo 6ffl, “diferenciais pontuais de ritmo” da liberalização comercial para o Paraguai e o Uruguai. Ver Granato (2016).

desenvolver a competitividade, favorecer a coesão social – em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas –, e aperfeiçoar a institucionalidade do bloco, o CMC criou, mediante as Decisões ns. 45/2004 e 18/2005, o Focem, destinado a financiar quatro programas a serem desenvolvidos com base nos objetivos mencionados. De acordo com as referidas normativas, o primeiro Programa comporta projetos que contribuem para o desenvolvimento e o ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo o melhoramento dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O segundo Programa, de Desenvolvimento da Competitividade, é o mais amplo, e comporta projetos que contribuam para a competitividade no âmbito do Mercosul, incluindo projetos que facilitem a criação do comércio intrabloco, que favoreçam a integração de cadeias produtivas, e que fortaleça a institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade na produção (padrões técnicos, certificação, controle de sanidade animal e vegetal etc.), assim como a investigação e o desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. O terceiro Programa comporta projetos que contribuem para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, podendo incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, de redução da pobreza e do desemprego. O último Programa comporta projetos que visam à melhora da estrutura institucional do Mercosul e seu eventual desenvolvimento.

Com claro sentido compensatório e redistributivo a favor dos países mais pobres, tendo em vista a média histórica do produto interno bruto do Mercosul, 70% das contribuições anuais não reembolsáveis do Fundo deverão provir do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Por sua vez, o Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos do Focem, e o Uruguai é contemplado com 32 % do total. Brasil e Argentina recebem 10% dos recursos cada, ou seja, os fundos deveriam ser financiados por contribuições assimétricas e a alocação de seus recursos deveria beneficiar os Estados menores. Em termos práticos, apesar de o Focem ter estado, até o presente momento, majoritariamente determinado por questões conjunturais²⁵, ao invés de balizado por uma estratégia sustentável de longo prazo para reduzir disparidades reais, deve-se reconhecer o pioneirismo dessa tentativa para o enfrentamento das assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país, e do bloco de integração como um todo, gerando um precedente positivo no tratamento comunitário para os problemas que afetam a região.

25 Destaca-se, por exemplo, a realização de projetos de saneamento, moradia, água potável, reabilitação de rodovias e de vias férreas, instalação de redes elétricas, dentre outros. Atualmente, em meio à pandemia do Covid-19, fundos também foram destinados para contribuir ao combate contra o Coronavírus.

Em termos de integração política, duas questões merecem destaque nesta etapa. A primeira delas diz respeito à ampliação do bloco para o resto da região, robustecendo, como lembra Visentini (2013), a possibilidade de uma ação estratégica, no plano global, que reverta a marginalização crescente sofrida pela América do Sul. No período em tela, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela passaram a adquirir a condição de Estados Associados, em virtude de haverem apresentado a respectiva solicitação ao CMC²⁶. Com relação à Venezuela e à Bolívia em particular, mediante os Protocolos de Adesão de 2006 e de 2015, respectivamente, foi aprovada a incorporação desses países como membros plenos do bloco. No caso da Venezuela, a incorporação somente se efetivou em 2012, uma vez efetuadas as ratificações por parte dos congressos dos Estados partes. Já a Bolívia ainda aguarda as referidas ratificações, tendo reiterado na Reunião de Cúpula do Mercosul de março de 2021 – encontro ao qual compareceu como membro associado – a disposição em fazer parte do bloco como membro pleno. O quadro exposto evidencia o impulso aglutinador que marcou o Mercosul à época, baseado no entendimento de que uma articulação e uma política de boa vizinhança mais abrangentes abririam novas possibilidades para a integração em áreas estratégicas como a energética e de infraestrutura, principalmente, assim como para construir uma certa autonomia estratégica do bloco na periferia da geopolítica mundial²⁷.

A segunda questão que merece destaque se refere à criação, no período em tela, de novas esferas institucionais, tais como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, a Alta Representação-Geral do Mercosul e a Unidade de Apoio à Participação Social, que, ainda que essencialmente consultivas, desafiaram a estrutura minimalista original do bloco²⁸. Com relação ao primeiro órgão mencionado, após diversas negociações, mediante Decisão CMC n. 23/2005, foi aprovado o seu Protocolo Constitutivo, dando-se, assim, um passo, ainda que tímido, para avançar rumo à ampliação da representação política, à democratização e à legitimação do bloco mercosulino. Apesar das relevantes competências atribuídas, tal como a de velar pela observância das normas do Mercosul e pela preservação

26 O quadro se completa com Guiana e Suriname, que assumiram tal condição apenas em 2013.

27 Entretanto, outras articulações para fora da região também foram buscadas. Entre 2006 e 2014, o Mercosul procurou estreitar laços com outros países em desenvolvimento, assinando acordos ou memorandos de entendimento com países como Marrocos, Israel, Paquistão, Turquia, Jordânia, Egito, Palestina, Síria, Índia, Líbano, Tunísia, Singapura e Coreia do Sul. Para mais informações, ver Granato (2015).

28 Sobre os desafios da reforma institucional do Mercosul nessa segunda década de funcionamento, ver Caetano, Vázquez & Ventura (2009).

do regime democrático nos Estados partes, deu-se ao Parlasul o status de um órgão meramente consultivo, desprovido de poderes decisórios, de controle ou de fiscalização²⁹. Já o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, com sede em Buenos Aires, foi criado mediante a Decisão CMC n. 14/2009, com o objetivo de contribuir com o estabelecido no Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul de 2005, através do desenho e do seguimento de políticas públicas na matéria. Por sua vez, reconhecendo a importância de contar com um órgão que contribua para o desenvolvimento e o funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais, mediante a Decisão n. 63/2010, o CMC criou o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul, tendo sido o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães o primeiro em ocupar esse cargo, cujas atribuições visavam, essencialmente, atender as demandas de aprofundamento do bloco. Por último, através da Decisão n. 65/2010, foi criada, no âmbito da referida Alta Representação, a Unidade de Apoio à Participação Social, com a finalidade de atuar como um canal institucional de diálogo com a sociedade e com os movimentos e organizações sociais.

Por fim, a renovação experimentada pelo Mercosul, nesta segunda década de funcionamento, também remete ao desenvolvimento da sua dimensão social. Tal característica o distingue do Mercosul dos anos 90, centrado no aspecto econômico-comercial da integração. Uma das conquistas mais relevantes neste assunto é a representada pelo Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados partes do bloco, aprovado mediante a Decisão CMC n. 28/2002, que simplifica os procedimentos de solicitação de residência. Apesar de que houve grande manifestação e mobilização de organizações de imigrantes e de apoio aos imigrantes para sua entrada em vigência, esta conquista só se fez realidade gradativamente, sendo assumida bilateralmente entre Brasil e Argentina em 2005, com Uruguai em 2006 e finalmente para todo o bloco em novembro de 2009, com a ratificação do Paraguai, que até então havia assinado, porém não concluído, os trâmites necessários para a sua vigência definitiva. De forma similar aconteceu com os direitos previdenciários contidos no Acordo Multilateral de Seguridade Social, aprovado mediante Decisão CMC n. 19/1997, que apenas entrou em vigência

29 Sediado na cidade de Montevidéu, o órgão em questão é integrado por 318 parlamentares, os quais se dividem por país segundo a proporção populacional, de tal maneira que o Brasil se representa com 121 parlamentares, a Argentina com 81, o Uruguai com 63, o Paraguai com 30, e a Venezuela com 23. Atualmente, a eleição para parlamentares do Parlasul ocorre de forma indireta na maioria dos países membros, com exceção do Paraguai e da Argentina, que já aprovaram e internalizaram a norma que prevê eleições diretas.

em 2005³⁰.

Em matéria de educação, se bem o Setor Educacional do Mercosul atua desde 1992, foi apenas em 2004 que, mediante a Decisão n. 33, foi criado o Fundo de Financiamento desse Setor, que vem tornando possível a sua operacionalização, no referente à elaboração de estudos e formulação de medidas. Além dos diversos mecanismos relativos ao credenciamento de cursos e à mobilidade acadêmica, aprovados neste período, o referido Fundo tem se mostrado um fator importante, como já dito, para o impulsionamento, de modo geral, da política educativa regional.

Por último, em matéria de política de desenvolvimento social, criou-se, neste período, mediante a Decisão n. 03/2007, o Instituto Social do Mercosul, com sede em Assunção, com o objetivo de dotar o bloco de uma instância técnica de investigação no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas, apostando para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do Mercosul. Em convergência com esse grande objetivo, em 2010, o CMC aprovou, mediante as Decisões ns. 64 e 67, de 16 de dezembro, um plano de ação para a estruturação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul³¹, bem como um esquema para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, respectivamente.

Em suma, conforme foi possível perceber, nesta segunda década de funcionamento do bloco, o Mercosul foi concebido para além da dimensão econômico-comercial, a que se encontrava restrito na etapa anterior. Essa constatação, conforme visto ao longo desta seção, representa, também, um dos principais diferenciais da reconfiguração do bloco.

A Tendência à Precarização do Mercosul (2011-2021)

A partir de 2011 e com uma nova guinada conservadora se consolidando na região, o Mercosul também foi experimentando mudanças gradativas em

30 O referido Acordo garante que os direitos à previdência social sejam reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados partes, possibilitando a totalização dos períodos de contribuição previdenciária e a implementação do benefício.

31 Conforme a normativa citada, o citado Estatuto estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os cidadãos dos Estados partes do bloco, e será estruturado sobre a base da implementação de: a) uma política de livre circulação de pessoas na região; b) da igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os cidadãos dos Estados partes; c) da igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Concluído o Estatuto, o texto foi apresentado na Reunião de Cúpula de março de 2021, sob a presidência pró-tempore da Argentina, e pode ser acessado através do site oficial do Mercosul.

relação à década anterior. Entre 2011 e 2016, verificam-se ainda alguns avanços institucionais em matéria social, que corroboram uma tímida tentativa de dar continuidade aos esforços de adensamento de um Mercosul multidimensional de caráter mais amplo, conforme idealizado na etapa anterior. Já a partir de 2016, no contexto de “uma estratégia agressiva de retomada da hegemonia do sistema, cujos resultados apontam para a posta em prática do desmonte dos Estados Sul-Americanos através do retorno imediato de políticas de privatização e ajuste fiscal que compõem a cartilha neoliberal” (Sarti 2017, 102), resulta possível verificar que o retorno para o modelo do regionalismo aberto clássico adquiriu contornos mais claros.

Algumas das principais conquistas que, a partir de 2011, deram continuidade ao desenvolvimento da nova dimensão social do Mercosul, característica dos esforços de renovação da década anterior, foram em matéria de política social, educacional, de transporte e trabalhista. Mediante a Decisão n. 12/2011, foi aprovado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, com a finalidade de articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidassem a dimensão social no bloco com o compromisso de combater as desigualdades e promover a inclusão social³². Por sua vez, visando ao aperfeiçoamento, à ampliação e à articulação das iniciativas de mobilidade acadêmica em educação, através da Decisão n. 36/2012 foi criado o Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul, considerando estudantes e docentes para cursos de graduação e desenvolvimento de pesquisas conjuntas entre programas de pós-graduação.

Com relação ao tema de transporte, a Placa Comum de Identificação de Veículos do Mercosul foi aprovada pela Resolução GMC n. 33/2014, e tornou-se obrigatória nos Estados partes a partir de 2016 para os veículos novos. Esta medida visa a garantir a livre circulação de veículos, facilitar as atividades produtivas e, ao mesmo tempo, combater delitos transfronteiriços. Por último, em julho de 2015, foi aprovada a nova Declaração Sócio-Trabalhista do Mercosul, através da qual os Estados se comprometem a formular e pôr em prática políticas ativas de trabalho digno, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores articuladas com políticas econômicas e sociais, de modo a favorecer a geração de oportunidades

32 No contexto do citado Plano, cabe esclarecer que os Estados partes decidiram um esquema de eixos, diretrizes e objetivos prioritários, que têm por meta erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, prover assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a saúde; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho digno e aos direitos de seguridade social; promover a sustentabilidade ambiental; e estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

de ocupação e renda, elevar as condições de vida dos cidadãos, e promover o desenvolvimento sustentável da região. O quadro anterior se completa com a Decisão CMC n. 22, também de 2015, que aprova a continuidade do Focem, embora o Brasil, o seu maior contribuinte, venha incorrendo, no período de estudo, em atrasos no pagamento das suas contribuições.

Os instrumentos antes expostos refletem, ainda que de forma tímida se comparados com o número e abrangência das iniciativas da década anterior, a preocupação da condução política do bloco na manutenção e consolidação da dimensão social do Mercosul. Entretanto, a retomada do modelo do regionalismo aberto não se fez esperar, e as evidências que mais claramente indicam esse caminho são as recentes pretensões de “flexibilização” da TEC e de revogação da Decisão CMC n. 32/00, as medidas de enxugamento da arquitetura institucional do bloco, e, por fim, a decisão relativa à suspensão da Venezuela do Mercosul. Se o objetivo do aperfeiçoamento do bloco parece melhor representar a ação política a respeito do Mercosul na década passada, nesta etapa é o termo precarização que melhor descreve a “flexibilização” do Mercosul defendida por alguns dos Estados membros.

No que diz respeito ao primeiro ponto, nesta última década em questão, a expressiva diminuição do comércio intrabloco – em função, principalmente, das crises industriais do Brasil e da Argentina, bem como de uma maior presença chinesa na região –, e o espelhamento em integrações comercialistas como a da Aliança do Pacífico³³, colocaram em discussão a pertinência de o Mercosul se manter no caminho de aspirar a constituir um mercado comum, ou o questionamento de se seria mais conveniente voltar ao estágio mais precário de mero acordo de livre comércio, sem a TEC, sem regras de negociação conjunta com terceiros países e, fundamentalmente, sem o objetivo do enfrentamento conjunto e articulado da vulnerabilidade externa característica dos países do bloco. A Decisão CMC n. 32/00, que garante a referida negociação conjunta, veio sendo discutida, por exemplo, nos últimos anos, como um entrave às negociações comerciais entre a União Europeia (UE) e o Mercosul³⁴, pelo menos até a assinatura do acordo interregional em

33 Ver Merino (2017).

34 Por exemplo, como ressaltado em Cavalcanti & Granato (2020), em visita à Argentina em outubro de 2016, Temer defendeu a flexibilização das regras do Mercosul com o objetivo de formalizar o Acordo UE-Mercosul, posição também apoiada por Macri. De fato, por ocasião da visita de José Serra a Buenos Aires, em maio de 2016, a ministra das Relações Exteriores do governo Macri, Susana Malcorra, ao se referir a tal acordo interregional indicou a necessidade de “aperfeiçoar” o Mercosul, incorporando novas disciplinas afinadas com os processos de integração mais modernos. Já Serra se referiu, também, à renovação do Mercosul para “corrigir o que precisa ser corrigido”, aludindo especificamente à alteração da Decisão CMC n. 32/2000 e à TEC. Os argumentos de Serra foram retomados no período de Bolsonaro, após a

28 de junho de 2019, e que aguarda ratificação dos parlamentos nacionais. Argentina, Brasil e Uruguai têm se manifestado, em diferentes momentos, como favoráveis à “flexibilização” do Mercosul, eufemismo esse que, como adverte Barros (2021), tem por objetivo, em definitivo, acabar com a TEC que, ainda que tenha perdido fôlego em função da queda do intercâmbio comercial do período, continua a ser um dispositivo chave para avançar para acordos mais profundos e equilibrados. Nesse sentido, como bem lembra Amorim (2011, 99), “o coração do Mercosul é a Tarifa Externa Comum [...] Historicamente, os acordos que geraram integração não eram apenas comerciais: eram acordos de união aduaneira”.

Ainda que, a partir da convergência ideológica entre o governo Macri, na Argentina, e os governos Temer e Bolsonaro, no Brasil, e, recentemente, entre esse último e o governo Lacalle Pou, no Uruguai, a proposta de flexibilização do bloco tenha aparecido com mais ênfase, também é possível afirmar que tal entendimento não é unânime no Mercosul, e um episódio recente o exemplifica. Em reunião dos coordenadores nacionais do bloco, realizada por videoconferência em abril de 2020, o governo argentino, através da sua Chancelaria, anunciou a sua retirada das futuras negociações do bloco regional relativas aos tratados de livre comércio previstos com países como Coreia do Sul, Singapura, Líbano, Canadá e Índia. Em comunicado à imprensa, a Chancelaria argentina também expressou que a incerteza no mundo inteiro e a própria situação da economia do país aconselham a decisão em questão, mas que continuará, contudo, a acompanhar o andamento do Acordo Mercosul-União Europeia, “sem entrar em debates, por ora, estêreis”³⁵. Nesse mesmo comunicado, o governo argentino relatou, ainda, que a referida decisão o diferencia das posições adotadas por outros Estados do bloco, que procuram, em meio à pandemia do Covid-19, acelerar as negociações de abertura comercial com outros países do mundo. Contudo, e apesar do posicionamento do governo Fernández, vem se constatando um predomínio da clássica preocupação que guiou o Mercosul desde o início, que não é outra que a da competitividade, a da eficiência, a de o bloco se inserir nos fluxos comerciais internacionais, principalmente frente às exigências da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais, as chamadas “cadeias globais de valor”, a cuja dinâmica, segundo a nova perspectiva hegemônica, o bloco mercosulino deveria se sujeitar e acomodar³⁶.

assinatura do Acordo UE-Mercosul. Sobre as políticas dos governos Macri, Temer e Bolsonaro voltadas ao Mercosul, ver Busso & Zeliovich (2016); Miranda (2019); Frenkel & Azzi (2021), respectivamente.

35 Ver Argentina (2020).

36 Na Reunião de Cúpula do Mercosul de março de 2021, também ficou retratado o quadro de

Com relação ao segundo ponto aqui levantado, relativo às medidas de enxugamento da institucionalidade do bloco, parece ter ficado clara, nesta última década, a retomada do ideário neoliberal e gerencialista, principalmente no que diz respeito a uma reorientação da arquitetura institucional voltada para um bloco que deve reafirmar seu caráter essencialmente comercial³⁷. Nesse sentido, a Decisão CMC n. 19/2019 é clara ao estabelecer um plano de ação de revisão da estrutura institucional do Mercosul (2020-2021), “com vistas a avaliar a sua adequação à etapa atual do processo de integração e a torná-la mais enxuta e eficiente, eliminando duplicação de esforços”. A proposta de retornar a um Mercosul minimalista, com uma estrutura institucional adequada e eficiente pautada pelos objetivos comerciais do bloco, viu-se refletida, também, nas Decisões CMC ns. 6 e 30, de 2017, mediante as quais foi suprimido o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul, e a Unidade de Apoio à Participação Social, desprovida da estrutura originalmente prevista para o cumprimento dos seus objetivos, passou a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul.

Por fim, há um último aspecto que contribui para corroborar a mudança de paradigma no Mercosul. Esse aspecto refere-se ao desmonte da expansão do Mercosul para o resto da América do Sul, em oposição aos termos em que essa ampliação buscou ser privilegiada na década precedente, ou seja, em articulação com as premissas de cooperação Sul-Sul, de soberania e de autonomia estratégica. Nesta última década sob análise, a decisão sobre a suspensão da Venezuela do bloco, em aplicação do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul de 2011³⁸, comparece, nesse contexto maior, como um elemento que questiona o modelo do Mercosul ampliado, dando por suposto que outras iniciativas “mais modernas”, circunscritas ao livre comércio e com foco nas cadeias globais de valor, virão a ter, de fato, mais êxito.

Considerações Finais

Tal como ficou retratado ao longo deste trabalho, a integração regional

discordâncias antes descrito.

³⁷ De fato, a partir de 2016/2017, dentre a normativa que ganhou destaque no bloco podemos mencionar o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, aprovado mediante Decisão CMC n. 3/2017; o Acordo sobre Facilitação do Comércio do Mercosul, aprovado por Decisão CMC n. 29/2019 e o Acordo sobre Comércio Eletrônico do Mercosul, aprovado através da Decisão CMC n. 15/2020.

³⁸ Cabe esclarecer que tal instrumento também foi aplicado para suspender o Paraguai em 2012, na ocasião da destituição do ex-presidente Lugo.

é um projeto político de grande relevância para Estados da periferia capitalista como os sul-americanos, e, como tal, sempre assumirá determinadas escolhas em termos de modelos ou paradigmas a serem seguidos e implementados. Não há regionalismo neutro, e o perpassar histórico-institucional do Mercosul aqui apresentado corrobora tal afirmação.

Abandonada qualquer possibilidade de desenvolver uma coordenação e cooperação interindustrial, assim como pensado originariamente por Brasil e Argentina, o Mercosul orientou-se, nos anos 90, por um modelo de integração aberto aos mercados, com uma estrutura institucional mínima que desse conta desse objetivo, pautado pelo ideário neoliberal hegemônico à época. Já sob comando dos governos populares e progressistas da região, na primeira década do século XXI, outras dimensões temáticas e países se fizeram presentes no bloco mercosulino, na tentativa de ampliar o Mercosul sob uma perspectiva que tinha no equilíbrio interno e autonomia externa seu núcleo central.

Ao longo desta última década de funcionamento, em meio a uma guinada conservadora na região, o Mercosul vem trilhando o caminho da precarização e fragilização. Retomada a modalidade do regionalismo aberto, o Mercosul hoje, entretanto, não mais orientado está pelo objetivo original do Tratado de Assunção de constituir um mercado comum. Conforme evidenciado nas discussões recentes das autoridades políticas dos países do bloco, a pregoada “modernização” e “flexibilização” da integração regional vem sendo pautada pela tentativa de o desmonte da, ainda que imperfeita, arquitetura institucional e normativa construída ao longo de vinte e cinco anos de história, no entendimento de que – nos termos dos próprios defensores da referida modernização –, a negociação individual de acordos de livre comércio seria um fator chave para uma inserção bem-sucedida nas cadeias globais de valor. Resgatar o legado dos acordos precursores é preciso.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. 2011. “Que no lesionen el corazón del Mercosur”. In: C. Amorim. *Conversas com jovens diplomatas* (87-120). São Paulo: Benvirá.
- Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2020. *Comunicado de Prensa* n. 83/20 de 24 de Abril. Access on Mar. 24 2021. Available at: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>
- Balassa, Bela. 1961. *Teoría de la Integración Económica*. México: Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 1987. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: UnB.

- Barros, Pedro Silva. 2021. "A agenda uruguaia para tornar o Mercosul mais flexível". *Latinoamérica21*, February 24, 2021. Access on Feb. 24, 2021. <https://latinoamerica21.com/br/a-agenda-uruguaia-para-tornar-o-mercosul-mais-flexivel>
- Bouzas, Roberto. 2001. "El MERCOSUR diez años después: ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?". *Desarrollo Económico*, 41(162): 179-200.
- Busso, Anabella & Julieta Zeliovich. 2016. "El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?". *Conjuntura Austral*, 7(37): 17 - 24.
- Caetano, Gerardo. 2007. "Mercosul: Quo Vadis?". *Diplomacia, Estratégica Política* (5): 144-181.
- Caetano, Gerardo; Mariana Vázquez & Deisy Ventura. 2009. "Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto". In: G. Caetano (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas* (21-76). Montevideo: CEFIR/Trilce.
- Cavalcanti, Flávia Guerra & Leonardo Granato. 2020. "Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina". *Sul Global*, 1(2): 64-96.
- Cepal. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Constantino, Agostina & Francisco J. Cantamutto. 2018. "El Mercosur como forma de integración dependiente (1991-2015)". *CONfines*, (26): 11-43.
- Ferrer, Aldo. 2006. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frenkel, Alejandro & Diego Azzi. 2021. "Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?". *Nueva Sociedad*, (291): 169-181.
- Fuentes, Juan Alberto. 1994. "El regionalismo abierto y la integración económica". *Revista de la CEPAL*, (53): 81-89.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2002. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre; Rio de Janeiro: UFRGS; Contraponto.
- Granato, Leonardo. 2015. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.
- Granato, Leonardo. 2016. "Mercosur, asimetrías e integración productiva: Discusión y balance a 25 años de la creación del bloque". *Caderno CRH*, 29(77): 381-394.

- Granato, Leonardo. 2020. "Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil". *Izquierdas*, (49): 797-809.
- Granato, Leonardo & Ian Rebouças Batista. 2017. "Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional". *Cadernos PROLAM/USP*, 16(31): 5-29.
- Katz, Claudio. 2006. *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Lavagna, Roberto. 1998. *Argentina Brasil Mercosur: una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Lima, Maria Regina Soares de & Marcelo Vasconcelos Coutinho. 2008. "Integração Moderna". *OIKOS*, 5(1): 1-17.
- Merino, Gabriel. 2017. "Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo". *Relaciones Internacionales*, (52): 17-37.
- Miranda, Samir Perrone de. 2019. "A 'nova política externa brasileira' de Temer para a América do Sul". *Conjuntura Austral*, 10(51): 126-138.
- Porta, Fernando. 2015. "La utopía del 'MERCOSUR social y productivo' y el fantasma del 'MERCOSUR comercial'". In: D. García-Delgado & C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas* (pp. 105-111). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Rapoport, Mario. 2009. "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos". *Diplomacia, Estrategia e Política*, (10): 26-50.
- Rapoport, Mario & Amado Cervo (Comps.). 2002. *El Cono Sur: una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Riggirozzi, Pía & Diana Tussie (Eds.). 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.
- Ríos, Sandra & Pedro da Motta Veiga (2007). "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas". *Série Comércio Internacional*, n. 82. Santiago: CEPAL.
- Sarti, Ingrid. 2017. *Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em tempos de Montevideo*. Udelar.
- Treacy, Mariano. 2021. *¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del MERCOSUR a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz*. Buenos Aires: Teseo.

Visentini, Paulo G. Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Williamson, John (Ed.). 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

RESUMO

O Mercosul experimentou diversas mudanças ao longo de seus trinta anos de funcionamento, que remetem aos modelos de regionalismo aberto e de regionalismo multidimensional. Com base nesse argumento, busca-se apresentar, neste trabalho, alguns apontamentos interpretativos, em uma perspectiva histórica e institucional, com o intuito de fornecer subsídios para um balanço do bloco, nas suas três décadas de funcionamento. Com foco na dinâmica institucional interna do Mercosul e utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho discute os modelos de integração adotados e as principais medidas associadas aos respectivos modelos ao longo da trajetória do bloco. Conclui-se acerca da recente retomada do paradigma do regionalismo aberto em meio a uma tendência à precarização do Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE

Regionalismo Aberto; Regionalismo Multidimensional; Mercosul.

Recebido em 01 de abril de 2021

Aceito em 30 de maio de 2021