



## **BREVE DIAGNÓSTICO DO MERCOSUL: O PAPEL DA INTEGRAÇÃO NO CONTEXTO REGIONAL DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**Caíque Ribeiro Galícia** (PUCRS) - caiquerg@hotmail.com

### **Resumo:**

*O presente texto aborda o papel da integração regional como estratégia necessária diante da dicotomia entre países centrais e periféricos do capitalismo atual. Para tanto, será exposto um breve diagnóstico da realidade dos países periféricos, especificamente aqueles situados na América do Sul e membros do MERCOSUL, já que é o exemplo de integração regional que conseguiu considerável avanço. Assim, será exposto o papel da cooperação internacional nesse panorama como via de promotor a integração regional.*

**Palavras-chave:** *Integração Regional; MERCOSUL; Cooperação internacional;*

**Área temática:** *GT-13 Globalização, Periferia e Desenvolvimento*

## **Considerações necessárias**

O mundo contemporâneo é marcado por mudanças estruturais que influenciam na organização da vida em sociedade em diversos níveis e profundidade. Globalização, ascensão das massas, capitalismo financeiro, sociedade do risco, complexidade e velocidade são alguns exemplos de como pensar e viver os fenômenos sociais é desafiante no mais amplo significado da palavra.

A caracterização da contemporaneidade não significa estarmos diante da mudança de paradigma (KUHN) propriamente dita, embora indique transformações significativas nas relações sociais que demandam reflexões rumo a compreensão de tais fenômenos e suas ressignificações: novos limites e abrangências. Pensar essas mudanças não abrange apenas o sujeito e suas relações isoladamente, mas também consideráveis reflexos na dinâmica das instituições (aqui abrangendo um grande espectro conceitual: organizações estatais, paraestatais, internacionais, nacionais, regionais, etc).

Nesse cenário, a globalização teve – e tem – o papel catalizador das alternâncias sociais, fazendo dela um conceito chave para o desenvolvimento das demais reflexões. Embora possamos ter uma compreensão comum do fenômeno da globalização (seus efeitos e significados), conceituá-la sempre é uma tarefa que exige não só esforço teórico, como, acima de tudo, uma tomada de posição ideológica que, naturalmente, orientará as consequências de cada análise. De tal forma, toma-se como guia para a presente análise aquela envolta pela reflexão complexa (MORIN, 2010, p. 139) visando o diálogo transdisciplinar e contextualizado no paradigma emergente das ciências (SOUZA SANTOS, 2010, p. 61-92).

Logo, pretendendo revelar uma posição e estabelecer um *locus* de fala, para o presente estudo adota-se a proposta apresentada por Bauman (1999, p. 8-9), segundo a qual a globalização reflete condição onde os “usos do tempo e do espaço são acentuadamente diferenciados e diferenciadores”, ao mesmo em que constitui “progressiva segregação espacial”. Complementar a essa noção, a concepção de um capitalismo financeiro informacional envolto em desigualdade, exclusão social (CASTELLS, 1999, p. 95) e concentrador nos centros hegemônicos de poder são as bases necessárias para a proposta aqui desenvolvida. Não se perde de vista a incompletude dessas definições que, apesar de não abrangerem toda a complexidade do fenômeno da globalização, é suficiente para o recorte metodológico do presente estudo.

Ademais, o contexto contemporâneo é marcado também por uma expansão da cidadania política e civil em detrimento da igualdade entre os cidadãos no plano social,

de maneira que se vive em um mundo global de abundância (riquezas e acesso aos “benefícios” da globalização), mas vivido por poucos e percebido de forma injusta pela grande maioria, significando, de maneira geral, um mundo menos democrático, ou uma sociedade cuja comunidade política e humana está, na verdade, mais fragmentada em segmentos dissociados e autorreferidos (CHERESKY, 2015, p. 45).

Isso porque o objeto de estudo a ser desenvolvido assenta, justamente, na relação entre os países componentes de um bloco de integração como meio de desenvolvimento regional frente ao avanço do modelo capitalista (econômico, social, político e cultural) aos países periféricos. Assim, propõe-se como hipótese de estudo que a integração regional em âmbito econômico, social, político, cultural e jurídico, fundada na cooperação internacional como força motriz desse fenômeno, possa ser um dos caminhos de fortalecimento regional e de sobrevivência diante dos centros de hegemonia capitalista. A delimitação geográfica dessa análise se dará no continente americano, analisando especificamente os diferentes papéis desempenhados pelo MERCOSUL e circunscrito no período que vai do final do século XX até os dias atuais, propondo-se uma reflexão sobre os novos rumos da integração regional.

A análise se orienta metodologicamente pelo princípio da complexidade (MORIN, 1999, p. 30-32) fundado no diálogo transdisciplinar que visa fornecer a contribuição necessária para a compreensão do fenômeno da integração regional.

A escolha pelo MERCOSUL em detrimento de outros organismos internacionais do continente americano decorre da realidade específica da sua gênese, orientada inicialmente pela possibilidade de desenvolvimento e complementariedade econômica (BEÇAK, 2000, p. 9) rumo ao fortalecimento regional frente aos mercados hegemônicos (conquista de espaço internacional). Por sua vez, embora orientado por um esforço eminentemente econômico, desde seu começo embrionário alguns resquícios concretos sinalizaram a intenção de uma integração cada vez mais robusta e abrangente (social, política, educacional e jurídica).

### **Desenvolvimento da proposta**

A integração regional latino americana não é um fenômeno recente, tendo suas bases históricas mais solidamente estabelecidas desde a primeira metade do século XX (CASAS GRAGEA, 2007, p. 337), sendo que o foco principal mantido desde suas raízes históricas se concentra na integração baseada no binômio autonomia política e desenvolvimento econômico (BRICEÑO-RUIZ, 2012, p. 29).

Trata-se de uma batalha travada historicamente em um cenário caracterizado pela exploração de recursos transformados em capital europeu ou norte-americano, marca indelével de uma América Latina (“sub-América”) de veias abertas e sempre sangrando (GALEANO, 1982, p. 14), mas que na contemporaneidade demanda uma atualização dos ideais e das políticas rumo a uma comunidade mais integrada e que preserve os princípios universais da igualdade conjuntamente a espaços coletivos de deliberação e solução de conflitos e consensos (CHERESKY, 2015, p. 60).

Ressalta-se que a integração latino-americana se situa “no contexto de um sistema capitalista que gera desigualdades”, concretizando como alternativa dos países periféricos da sub-América frente às desigualdades do sistema na dupla dimensão: desenvolvimento econômico e inserção política internacional (autonomia frente aos países centrais), conforme apontado por Granato (2015, p. 22).

Mas o que significa “integração” e qual a extensão desse termo? Para Puig (1986, p. 41), consiste no fenômeno social segundo o qual dois ou mais grupos humanos (abrangendo Estados, sociedades, empresas, etc. tanto no âmbito nacional quanto internacional) adotam uma regulação permanente em determinada matéria (deliberação de temas comuns) antes da competência exclusiva individualmente considerada.

Esta definição é o substrato necessário para a presente análise, considerando o contexto do MERCOSUL, comprovado pelo instrumento jurídico de criação (Tratado de Assunção) que impõe aos membros a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, e a eliminação dos direitos aduaneiros e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e qualquer outra medida equivalente (artigo 1º).

Uma análise superficial e conservadora do processo de integração poderia concluir que a criação desse mecanismo ocasionaria a fragilidade do Estado e a consequente perda da identidade e força local. Todavia, o panorama contemporâneo, marcado por ressignificações, inclusive de conceitos clássicos de soberania e fronteira, faz com que adaptações conceituais da abrangência e novos limites sejam condição necessária para compreender a dimensão dos fenômenos.

Nesse aspecto, relativizar a soberania e também os limites fronteiriços (FOUCHER, 2009, p. 25-27) nacionais em detrimento da busca por desenvolvimento econômico e autonomia internacional significa reforçá-los no plano macro, alinhado com o adágio “perder para ganhar”.

Ora, essa forma de integração regional não deve se estabelecer sem a análise crítica da situação socioeconômica de cada um dos membros do bloco, cuja atenção às

particularidades é condição para o estabelecimento coeso e frutífero da integração. Caso contrário, os efeitos negativos poderiam propiciar o colapso ao invés de desenvolvimento e autonomia.

Considerando o MERCOSUL em seu contexto e importância gerais para o desenvolvimento regional, verifica-se sua manifestação presente em duas frentes principais: um mercado regional integrado e também um protagonista internacional (JAGUARIBE, 2003, p. 19).

Como mercado regional, há uma tendência de expansão do acordo para outros países da América do Sul, comprovado com a adesão da Venezuela (2012) como Estado parte e a Bolívia (2012) em processo de adesão, além de ter como membros associados o Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013). Esse fenômeno se dá quase na contramão dos anseios norte-americanos (EUA) que defende duas outras opções de integração onde manteria sua posição hegemônica: ALCA e NAFTA.

Atualmente, o MERCOSUL abrange um território total de 17.789.558 km<sup>2</sup> com uma população de 275,17 milhões de pessoas e PIB de US\$ 3.2 trilhões, colocando-o na 5<sup>a</sup> posição da economia mundial se fosse considerado um só país<sup>1</sup>. E, apesar de ser uma economia que movimenta principalmente *commodities* relacionadas à agropecuária, tem um considerável nível de trocas comerciais de produtos industrializados, especialmente vindos do Brasil para os demais países do bloco.

O outro aspecto da integração regional do MERCOSUL se dá quanto ao papel de protagonista internacional podendo fazer frente às potências centrais, viabilizando maior – e mais efetivo – poder internacional de barganha, alcançando nível de resistência da estratificação internacional do poder (JAGUARIBE, 2003, p. 20).

Apesar dessas considerações, o formato institucional (intergovernamental) do bloco carecia de efetividade para fazer valer seus princípios e anseios integracionista, de maneira que seria imprescindível uma reforma estrutural para viabilizar a sustentação e força do bloco. Claramente, a inexistência do caráter supranacional de espaço de tomada de decisões era (é) um fator que dificulta a implementação de políticas públicas gerais.

O esforço para manter viva a chama da integração encontrou certa vazão com a ascensão de governos (principalmente do Brasil e Argentina, mas também Paraguai e Uruguai) alinhados política e ideologicamente, e propiciou um amplo diálogo que

---

<sup>1</sup> Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em 25 jun. 2016.

permitiu reformas sistemáticas refletindo no Protocolo de Olivos (2004), criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM (2004), Protocolo Constitutivo do Parlasul (2005), Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos - IPPDH (2009), Plano de ação do Estatuto da Cidadania (2010), entre outros.

É importante ressaltar essa ação conjunta dos governos já que na forma de integração intergovernamental, o MERCOSUL depende da adesão do governo de cada país parte para constituir uma política pública que incentive e promova a integração. Talvez essa seja uma das carências mais nítidas no que diz respeito a estrutura institucional do MERCOSUL, que acaba sendo um espaço comum para discussão de interesses de governo conforme a conveniência particular e não um espaço comunitário propriamente dito: há representação de cada país no bloco e não representantes do bloco. Essa fragilidade deixa o futuro da integração muito dependente da política de cada Estado e revela um claro *déficit* de representação democrática da sociedade.

Atualmente, o desenvolvimento do bloco passa por um momento de tensão quanto ao futuro diante da crise política vivenciada no Brasil, por exemplo, com um governo provisório com orientação ideológica liberal sem interesse na integração regional e também ascensão, na Argentina, de governo de direita que não demonstra muita preocupação com o desenvolvimento do bloco.

Possível solução pode estar na redistribuição de competências normativas no âmbito do bloco, alterando o eixo central da forma de integração. Isso porque desde a reforma implementada pelo Protocolo de Ouro Preto (1994) manteve-se um modelo de integração auto regulamentada que não favorece o desenvolvimento regional no aspecto cultural, social, político e jurídico (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 42).

A crise de representatividade política no âmbito do MERCOSUL (*déficit* democrático) significa na prática um distanciamento da sociedade e a criação do imaginário de que o bloco serve apenas aos interesses comerciais de alguns poucos. Todavia, já ficou claro que o papel do MERCOSUL não está apenas envolto no aspecto comercial local, mas como estratégia de sobrevivência econômica no mercado capitalista financeiro concomitantemente à força política no plano internacional (autonomia regional).

Todas essas considerações demonstram que a integração regional fundada na cooperação política intergovernamental é a via mais adequada para os países localizados na periferia do capitalismo fazerem frente às potências. Mas para tanto, é necessário coordenar a atuação do bloco para além da mera intergovernamentalidade,

estabelecendo competências decisórias próprias e exclusivas do bloco, desde que seja criado e efetivado um espaço próprio de representação democrática representando os mais diversos anseios multiculturais regionais.

### **Considerações finais**

O presente estudo analisou brevemente a interação dos países em âmbito regional como estratégia necessária em um mundo marcado pelo capitalismo financeiro e excludente. Assim, a integração regional se propõe como via ao desenvolvimento econômico e autonomia regional no plano internacional.

No caso apresentado, foram expostos de maneira sintética os eixos principais relacionados à formação e desenvolvimento do MERCOSUL, bloco de integração regional que atualmente possui viabilidade de exercer a coesão regional e cumprir os objetivos propostos.

A marca da globalização, nas palavras de Daniel Bell, deixa claro que o Estado-nação (e aqui se acrescenta também as organizações internacionais) se tornou não só pequeno demais para resolver os grandes problemas, mas também grande demais para resolver os pequenos (GIDDENS, 2001, p. 21), de maneira que a cooperação internacional é a solução para fazer resistência a essa realidade.

Contudo, as reflexões desenvolvidas não pretendem dar soluções prontas e definitivas, cientes da incompletude e complexidade do tema, além, é claro, da incidência do princípio sócio ecológico da ação<sup>2</sup>. Mas por certo serve como uma análise para novos rumos da cooperação internacional para a integração regional, considerando especialmente a realidade dos países periféricos ao capitalismo.

No caso do MERCOSUL, embora passos importantes tenham sido dados ao longo da sua histórica, especialmente quanto a sua estrutura institucional, ainda há que se avançar principalmente no ponto que diz respeito à representatividade da sociedade junto ao bloco. O futuro da força do bloco para cumprir seus objetivos dependerá da real adesão dos países para a transformação de uma integração meramente comercial até a conquista do caráter supranacional do MERCOSUL, com autonomia em determinadas competências normativas.

---

<sup>2</sup> Segundo Edgar Morin (2010, p. 152), “uma ação se define não tanto em relação às suas intenções, mas sobretudo em relação à sua derivação. Assim que uma ação entra no contexto das interretroações políticas e sociais, pode inverter seu sentido e até voltar, como um bumerangue, e bater em quem a desencadeou.”

## Referências bibliográficas

- HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del mercosur. Análises de um reto. *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas*. URUGUAY: TRILCE, 2009.
- CHERESKY, Isidoro. *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- FOUCHER, Michel. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- PUIG, Juan Carlos. *Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX*. In: integración latino americana, enero-febrero de 1986.
- GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1982.
- GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e o os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio: a era da informação, economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e terra: 1999.
- BEÇAK, Peggy. *Mercosul: uma experiência de integração regional*. São Paulo: Contexto, 2000.
- JAGUARIBE, Helio; VASCONCELOS, Álvaro de. *The european Union, Mercosul and the new world order*. London: Frank Cass, 2003.
- CASAS GRAGEA, Ángel María. El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional. In: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero 2007.
- BRICEÑO-RUIZ, José. Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: *Integración latinoamericana y caribeña: política y economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 27-58..