

MERCOSUL E A PERSPECTIVA ECONÔMICA DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Aracelli Bianchin*
Daniela Andreia Schlogel**
Ricardo Maciel***

RESUMO

Neste trabalho procura-se apresentar um panorama geral da integração via formação do bloco econômico Mercosul. Na primeira parte do trabalho busca-se fazer um levantamento teórico das bases que deram sustentação à ideia da criação de um bloco econômico latino-americano. Na segunda parte analisam-se brevemente as relações comerciais entre os países do bloco. Na terceira e última parte apresenta-se um panorama das iniciativas sociais do Mercosul. Considera-se que o Mercosul continua em transformação. Apesar dos avanços na democratização dos processos e a abertura da agenda para os direitos fundamentais, ainda são muitos os desafios.

Palavras-chave: Mercosul, Integração Regional, bloco econômico.

RESUMEN

Este trabajo busca presentar una visión general de la integración a través de la formación del bloque económico Mercosur. En la primera parte del mismo tratamos de hacer un estudio de los fundamentos teóricos que han apoyado la idea de crear un bloque económico latinoamericano. En la segunda parte se analizan brevemente las relaciones comerciales entre los países del bloque. En la tercera y última parte se presenta una visión general de las iniciativas sociales del Mercosur. Se considera que Mercosur continúa cambiando. A pesar de los avances en los procesos de democratización y la apertura de la agenda de los derechos fundamentales, todavía hay muchos desafíos.

Palabras clave: Mercosur, integración regional, bloque económico.

* Aluna Especial do Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL/UNILA). Graduada em Turismo, E-mail: bianchin.aracelli@gmail.com

** Mestranda em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL/UNILA). Graduada em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento. E-mail: daniela.schlogel@alunounila.edu.br

*** Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL/UNILA). Graduado em Relações internacionais. E-mail: rmaciel_@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

A integração regional pode acontecer pela via social, cultural, política, econômica, de forma institucional ou informal. Pode haver integração por meio dos movimentos sociais, ou mesmo integração acadêmica. Neste trabalho procura-se apresentar um panorama geral da integração via formação do bloco econômico Mercosul.

A vocação econômica desta iniciativa integracionista é claramente declarada no Artigo 1º. de seu documento fundacional, o Tratado de Assunção (1991).

“A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”;

“O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”;

“A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes”; e

“O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

Na primeira parte do trabalho busca-se fazer um levantamento teórico das bases que deram sustentação à ideia da criação de um bloco econômico latino-americano. Na segunda parte analisam-se brevemente as relações comerciais entre os países do bloco. Na terceira e última parte apresenta-se um panorama das iniciativas sociais do Mercosul.

2. MARCO TEÓRICO

Para entender o que está detrás da ideia de formação de um bloco econômico como o Mercosul, é necessário voltar ao pensamento dos fundadores da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Embora estes estudos sejam de décadas anteriores à criação do bloco, neles estão às raízes embrionárias deste tipo de integração econômica entre países.

Após a criação do Mercosul, a América Latina passou por um período denominado Regionalismo Aberto. Segundo Veiga e Rios (2007) após o Regionalismo Aberto a região entrou em um momento de Regionalismo pós-liberal. Estas três concepções teóricas, Antiga Cepal,

Regionalismo Aberto e Regionalismo pós-liberal, serão apresentadas a seguir com o objetivo de compreender a base de sustentação intelectual desta iniciativa de integração econômica.

2.1. O PENSAMENTO DA CEPAL DOS ANOS 1950

A partir dos anos 1950 vários autores do mundo teorizaram sobre a questão do “desenvolvimento”. Entre eles estão Walt Whitman Rostow, Paul Rosenstein-Rodan, entre outros. Estes autores desenvolveram “etapas para o desenvolvimento” que poderiam ser generalizadas aos demais países. Diferente destes, os autores latino-americanos da Cepal como Raul Prebisch e Celso Furtado pensaram uma teoria para o desenvolvimento da realidade específica da América Latina. Para Bielschowsky,

La teorización cepalina cumpliría ese papel en América Latina. Sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela “ideológica” de la hegemonía heterodoxa keynesiana, o sea, la versión regional de la teoría del desarrollo. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 18)

O pensamento cepalino da década de 1950 tinha como tema central a industrialização. Seus principais temas foram mudando de acordo com seu período histórico. Nos anos 1960 o tema era como desobstruir a industrialização; nos anos 1970 era como diversificar a pauta de exportação; nos anos 1980 como superar o endividamento e nos anos 1990 como fazer uma transformação produtiva com equidade. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 12)

A novidade encontrada no pensamento cepalino foi a matriz metodológica e os diferentes planos analíticos dos textos. Os países latino-americanos foram concebidos através da forma como se inseriram internacionalmente na economia mundial, das contradições e tendências estruturais internas do desenvolvimento periférico e da ação do Estado. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 17)

Para Marini, a principal contribuição da Cepal foi a crítica à teoria clássica das vantagens comparativas, segundo a qual cada país deveria se especializar na produção do bem que tivesse mais produtividade e lhe proporcionasse mais capacidade de competição, que todos seriam beneficiados. A Cepal demonstrou que na prática havia deterioração dos termos de intercâmbio e

que isso provocaria uma transferência de renda dos países primário-exportadores para os países industrializados. (MARINI, 1992, p.75)

O fato de a América Latina ter que exportar cada vez mais para poder importar a mesma quantidade de mercadorias era um dos fatores, somados aos condicionantes estruturais, que fazia com que os países da região tivessem uma tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. Para superar esta condição, seria necessário que os países latino-americanos se industrializassem. A industrialização deveria ocorrer através do processo de substituição de importações, começando a produzir internamente os produtos mais “fáceis”, até chegar aos bens de capital.

No processo de industrialização por substituição de importações, os países latino-americanos não deixariam de precisar de divisas, porque não parariam de importar até que o processo estivesse completo. O que aconteceria é que iria variando o item importado. Para obter divisas continuaria sendo importante o incentivo das exportações.

Para completar este processo, seria necessário também diversificar a pauta de exportação. E, é neste ponto que entra a integração regional e a necessidade de integração da América Latina.

A integração regional aparece na Cepal como um dos caminhos para se resolver o problema da tendência estrutural ao desequilíbrio do balanço de pagamentos dos países periféricos. Por este motivo, a Cepal participou da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Baseada na ideia de que era necessário iniciar um processo de diversificação das exportações, “*por la via teóricamente más fácil del comercio intrarregional*”. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 23)

2.2. O REGIONALISMO ABERTO

O regionalismo aberto foi proposto pela CEPAL nos anos 1990. Como afirma Gentil Corazza, além de representar uma mudança no marco teórico defendido em geral pela CEPAL, a própria combinação de palavras é contraditória. “Regionalismo” remete a uma organização de delimitadas regiões, ao contrário de “aberto” que remete a ideia do fim das fronteiras. (CORAZZA, 2006, p.145)

O contexto histórico do surgimento do Regionalismo Aberto é interessante. A queda do muro de Berlim em 1989 simbolizou o fim da guerra fria, e a década de 1990 começou com ares de ‘vitória do capitalismo’. Alguns autores chamaram o período de ‘fim da história’, defendendo que a partir de então a tendência era que todos os países mais cedo ou mais tarde se inseririam na dinâmica capitalista mundial. Pautado na ideia de que o capitalismo e a democracia burguesa “constituem o coroamento da história da humanidade”, e que humanidade teria chegado ao “ponto culminante de sua evolução com o triunfo da democracia liberal ocidental sobre todos os demais sistemas e ideologias concorrentes.” (GOMES, 2014)

Os Estados Unidos, maior potência econômica e militar do período, ingressou em 1970 em uma crise econômica da qual ainda estava tentando de se recuperar em 1990. Nesse contexto foi imposto aos países subdesenvolvidos da América Latina o Consenso de Washington. Segundo Souza (2009, p. 123), integrantes do governo e das empresas transnacionais estadunidenses, além de instituições econômicas norte-americanas, bem como o FMI e o Banco Mundial criaram o consenso de Washington como uma ‘alternativa’ de superação para as dificuldades enfrentadas pela economia mundial, baseado em dez pontos que receitavam a retirada do Estado da economia para a auto-regulação do mercado. Estava presente o neoliberalismo, elaborado na década de 1940 pelos economistas Frederich August von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman. O Consenso de Whashington tornou-o política de Estado e impôs aos países subdesenvolvidos latino-americanos entre outras coisas, a desregulamentação financeira e a flexibilização das leis trabalhistas.

É neste contexto que o regionalismo aberto é proposto pela Cepal em 1994, como uma etapa pela qual passariam os países latino-americanos até a economia mundial tornar-se livre e aberta de qualquer restrição. Esse tipo de regionalismo não teria como objetivo proteger os interesses dos países membros e sim respeitar as ‘leis imutáveis’ do mercado livre. O papel do Estado neste cenário é garantir os contratos e a competitividade internacional, conduzindo os países a se adequarem a uma ‘nova ordem’ em que as aberturas de suas economias e as flexibilizações de suas leis obedecem a interesses do mercado, ou seja, dos grandes grupos transnacionais.

A tese central da Cepal de 1994 propõe que haja uma transformação produtiva com equidade, como se fosse possível que cada país, ou um grupo de países, oferecesse seus recursos ao mercado internacional, sem impor restrições, e conseqüentemente o crescimento da economia internacional beneficiaria com igualdade países latino-americanos. Essa tese lembra a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, não por acaso, visto que o regionalismo aberto cepalino tem relação muito estreita com o neoliberalismo dos anos 1990 que resgatam ideias da economia clássica.

Segundo Nilson Araújo de Souza, para os autores do neoliberalismo:

O Estado deveria limitar-se a promover os “mercados competitivos” e a garantir a “lei e a ordem” e os “contratos privados”. Isso significa que não caberia outro papel o Estado que proteger a propriedade privada e seu corolário, o mercado. E este, deixado livre, cuidaria da regulação da economia. Era o ressurgimento do pensamento neoclássico, que predominara nas Ciências Econômicas até a Grande Depressão e fora desbancado por John Maynard Keynes. (SOUZA, 2009, p. 124)

O regionalismo aberto da Cepal propõe que “*la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general*” sejam conciliadas (CEPAL, 1994). Além de propor que estas políticas sejam compatíveis com outras políticas que tendem a aumentar a competitividade internacional. O que parece uma tentativa de deixar claro que as iniciativas de integração devem, antes de mais nada, ser compatíveis com o receituário neoliberal. Mesmo parecendo que o regionalismo aberto não trás uma proposta nova em relação à simples liberalização comercial, a Cepal defende que:

Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado em los acuerdos de integración y reforzado por a cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.(CEPAL, 1994)

A proximidade geográfica e a afinidade cultural aparecem como o diferencial do regionalismo aberto da simples abertura econômica, porém demasiadamente fraco, visto que está se defendendo a subordinação de blocos regionais às relações de mercado.

Foi no mesmo ano da publicação da Cepal que os Estados Unidos propuseram a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que extinguiria as barreiras alfandegárias de 34 países americanos. Visando que a assimetria entre as economias poderia ter impacto negativo do acordo na maioria dos países que se tornariam reféns dos EUA, a ALCA não teve adesão dos demais países latino-americanos. Na mesma época foi criado o NAFTA, entre os EUA, o México e o Canadá, um exemplo de regionalismo aberto, que tem transformado a economia mexicana em grande consumidora dos EUA e conseqüentemente consolidado a sua posição de economia dependente.

2.3. O REGIONALISMO PÓS-LIBERAL

O termo regionalismo pós-liberal foi inaugurado na Cepal em um texto de 2007 produzido por Pedro da Mota Veiga e Sandra P. Rios que se intitulava ‘O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas’.

Neste texto os autores consideram uma mudança de perspectiva nas iniciativas integracionistas do início do século XXI, ocasionada pela chegada de governos progressistas ao poder em vários países. A característica marcante destas iniciativas seria a conservação de um espaço de articulação política dentro das instituições.

Uma das iniciativas que melhor expressa as novas tendências é a Comunidade Sul-americana de Nações – CSAN. Dentro dessa e de outras iniciativas —inclusive na evolução recente de um processo iniciado nos anos 90, como o MERCOSUL— a agenda temática passa a priorizar, na área econômica, temas não comerciais que ocuparam pouco espaço na agenda da integração dos anos 90: a preservação de “espaços de política” e o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e de integração são alguns desses novos temas. (RIOS E VEIGA, 2007, p. 21)

A CSNA, posteriormente denominada União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), é um bloco de articulação formado pelos doze Estados da América do Sul. É uma das iniciativas que representa este novo momento da integração regional.

O chamado regionalismo pós-liberal se apresenta como uma crítica ao paradigma neoliberal dos anos 1990 e busca levar adiante um projeto de cooperação e desenvolvimento

regional através de renovação de ampliação das suas iniciativas, como se verá mais adiante no caso do Mercosul.

O Mercosul, por exemplo, embora tenha sido criado em um contexto neoliberal, com objetivos claramente comerciais, colocou as demandas sociais em pauta após os anos 2000 a partir da assinatura da Carta de Buenos Aires. Procurando criar canais de participação popular.

A UNASUL proporciona um espaço de diálogo entre todos os presidentes sul-americanos. O que poderia torna-se um caminho para a criação de uma instância de decisões supranacionais.

A Aliança Bolivariana para as Américas – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), criada em 2004 inicialmente por Cuba e pela Venezuela e que depois se somaram mais países. Apresenta uma proposta de integração regional através da cooperação internacional.

Estes três exemplos citados tendem a ir de encontro com o conceito de integração regional pós-liberal. Apresentando a integração como um projeto com objetivos que vão além do livre comércio.

Estes exemplos reforçam os argumentos que defendem a superação do paradigma neoliberal. Mas por outro lado, outros exemplos mostram que o paradigma neoliberal também continuou no mesmo período fazendo a manutenção do seu espaço.

Outras iniciativas como a Aliança para o Pacífico criado em 2012, composto por México, Peru, Chile, Colômbia e Costa Rica, tem por objetivo criar canais para facilitar o comércio. Com a concepção de que a melhora das relações comerciais transbordaria para o desenvolvimento da sociedade como um todo. Esta concepção se parece mais com as idéias desenvolvidas na velha Cepal e no Regionalismo Aberto.

2.4 MERCOSUL: TRATADOS DE FUNDAÇÃO E ADESÃO DE NOVOS MEMBROS

Na década de 1980 muitos países latino-americanos foram afetados pela alta dos juros e pela incapacidade de pagar sua dívida externa. No cenário internacional havia cada vez menos crédito e os acordos de cooperação regional se faziam necessários.

Além disso, a guerra fria chegava ao fim e o discurso vitorioso do capitalismo apontava a liberação comercial como a saída para as situações econômicas complicadas. Não bastasse isso,

o Brasil passava por um momento de redemocratização pactuada, onde se mudava o regime político, mas se mantinha a divisão do poder. A redemocratização também chegava a outros países latino-americanos, como na Argentina.

Dado o cenário internacional, Brasil e Argentina vinham demonstrando intenções de cooperação regional como alternativa para as dificuldades políticas e econômicas. Essas intenções ficam claras na assinatura da Ata do Iguaçu em 1985 pelos presidentes Raul Afonsín e José Sarney (VAZ, p. 78, 2002). Em 1991 somam-se Paraguai e Uruguai na criação de um Mercado Comum criado através do Tratado de Assunção. Em 2012 a Venezuela se somou ao bloco e a partir de 2014 a Bolívia se encontra em processo de adesão. Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname são Estados associados, que podem participar das reuniões com temas de interesses comuns sem direito a voto.

3. O MERCOSUL NO CENÁRIO ATUAL

Desde sua institucionalização, o Mercosul sempre produziu questionamentos relacionados à sua real relevância junto aos países membros. Mas, antes de traçar uma breve análise sobre a situação da união aduaneira imperfeita é necessário tratar a situação atual de cada país membro e sua real relevância.

Segundo observações de Bakker (2013), o Brasil é considerado a maior potência da América Latina, devido ao seu tamanho e população. Aparentemente se destaca como líder natural do bloco e, em 2015, presidirá o Mercosul. Considerando o Mercosul como uma forma de reforçar a sua economia nacional em escala mundial através da abertura dos mercados, o Brasil não só queria reforçar a sua própria posição, como também queria o reconhecimento pela comunidade internacional para o Mercosul como importante *player*.³⁷

A Argentina é o segundo maior membro do Mercosul. O país sempre foi mais favorável à criação de instituições supranacionais no Mercosul, a fim de combater o poder do Brasil. Por outro lado, a Argentina é vista como aliado do Brasil, e também é criticada pela adoção de medidas protecionistas por parte dos membros menores. Atualmente, a Argentina é

³⁷ Entende-se *player* como líder no mercado, por sua população, economia e dimensões.

responsabilizada pelo setor agrícola do Brasil por ser o principal obstáculo no Mercosul, por causa de suas políticas extremamente protecionistas, quando o governo brasileira está à procura de um acordo bilateral com a União Européia.

O Uruguai é o menor membro do Mercosul. Devido ao bloco estar passando por um momento de instabilidade provocada, principalmente por políticas protecionistas por parte da Argentina, recentemente o Uruguai pressionou para a retomada de negociações externas do bloco. Por este motivo, Uruguai demonstrou interesse em se tornar membro observador à Aliança do Pacífico, ao lado de Chile, México, Peru e Colômbia³⁸. No entanto, a sua participação no Mercosul ainda é essencial, pois a integração regional pode fortalecer países pequenos como o Uruguai no cenário internacional. Ainda que permaneçam alguns problemas como as restrições econômicas e da falta de mecanismos supranacionais de tomada de decisão.

Para o Paraguai, o Mercosul poderia oferecer maiores benefícios econômicos conforme será analisado nos fluxos de comércio entre os países e já está articulando para se aliar a outros blocos como a Aliança do Pacífico, no qual é membro observador, principalmente após a adesão da Venezuela ao Mercosul durante a suspensão do Paraguai no bloco.

A Venezuela, que oficialmente ingressou no Mercosul em 2012, é considerada por alguns autores exemplo da fraqueza institucional do Mercosul. Que acusam a adesão de ter caráter político em detrimento aos valores e princípios do Mercosul. Porém, não se pode separar as esferas políticas, econômicas e sociais de qualquer iniciativa integracionista. De qualquer maneira, o Mercosul concedeu quatro anos para que a Venezuela se adapte às regras do bloco. Após a suspensão do Paraguai do Mercosul, a entrada da Venezuela ao bloco foi reconhecida pelo presidente eleito Horácio Cartes e foi aprovada pelo senado paraguaio em 2013. Com a adesão da Venezuela, o Mercosul passa a ser o bloco econômico com maior extensão territorial, maior população e maior PIB da América Latina.

38 Assunto relacionado abordado no link: http://www.clarin.com/br/Uruguai-Alianca-Pacifico-Argentina-Brasil_0_932907145.html

Tabela 1 - Comparativo do Crescimento do PIB, Inflação e Taxa de Juros dos países membros do Mercosul.

		2014			
		GDP	Inflation	Interest Rate	Ranking "Doing Business"
			%		(1-189)
	 Argentina	-1,10	10,90	19,99	124º
	 Brazil	0,15	6,39	11,75	120º
	 Paraguay	4,10	4,20	6,75	92º
	 Uruguay	3,30	8,24	9,25	82º
	 Venezuela	-3,30	63,42	18,39	182º

Source: FocusEconomics, Trading Economics and DoingBusiness.org

Fonte: CEPAL Sat

Analisando a tabela acima, é possível perceber que, economicamente, possui assimetrias relativas ao seu desenvolvimento não uniforme entre seus países, principalmente devido a situações domésticas de cada país membro.

3.1 FLUXOS DE COMÉRCIO ENTRE OS PAÍSES

O Mercosul possui distintos momentos de integração econômica desde sua formação, mas apresenta coincidências relativas de fortalecimento em períodos de influência menor das economias dominantes e enfraquecimento em períodos em que a economia internacional apresenta crescimento.

Na tabela abaixo, é possível perceber de forma individual dos países membros os fluxos de comércio exterior durante os períodos distintos, no início após sua constituição (analisando o período de 1995), no período do aumento das *commodities* (no período de 2002), do período anterior e posterior a adesão controversa da Venezuela (2011 e 2013).

Tabela 2 - Comparativo das exportações dos países membros do Mercosul

Rótulos de Linha	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Soma de MERCOSUL	Exterior	% Comparação com exportações para o Mundo fora AL e Caribe
Argentina	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	-	5.484,10	631,30	662,80	377,70	7.155,90	20.962,50	34,14%
2002	-	4.827,80	340,90	541,60	148,40	5.858,70	25.595,90	22,89%
2011	-	17.347,00	1.367,20	1.995,80	1.867,10	22.577,10	81.736,10	27,62%
2013	-	16.216,10	1.297,40	1.781,90	2.155,60	21.451,00	74.785,50	28,68%
Brasil	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	4.041,10	-	1.300,70	811,00	480,90	6.633,70	46.145,40	14,38%
2002	2.346,50	-	559,60	412,50	799,00	4.117,60	60.089,50	6,85%
2011	22.709,30	-	2.968,60	2.174,60	4.591,80	32.444,30	253.700,40	12,79%
2013	19.615,40	-	2.996,60	2.071,40	4.849,80	29.533,20	239.494,90	12,33%
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	83,30	410,80	-	33,90	21,60	549,60	919,30	59,78%
2002	34,70	353,00	-	165,10	9,70	562,50	950,20	59,20%
2011	692,10	2.500,20	-	83,90	107,60	3.383,80	7.756,70	43,62%
2013	717,70	2.833,80	-	176,20	58,90	3.786,60	9.398,30	40,29%
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	267,10	700,10	24,90	-	11,00	1.003,10	2.101,20	47,74%
2002	113,30	431,80	61,70	-	11,20	618,00	1.840,20	33,58%
2011	588,30	1.625,10	191,70	-	314,30	2.719,40	7.824,50	34,75%
2013	493,20	1.712,30	153,30	-	446,60	2.805,40	8.972,50	31,27%
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	36,00	1.683,90	1,20	16,90	-	1.738,00	18.993,00	9,15%
2002	12,50	588,40	3,70	67,70	-	672,30	23.924,70	2,81%
2011	12,40	349,10	0,50	8,90	-	370,90	91.327,30	0,41%
2013	51,60	1.180,70	0,10	492,30	-	1.724,70	76.946,90	2,24%
Total Geral	51.814,50	58.244,20	11.899,40	11.496,50	16.251,20	149.705,80	1.053.465,00	14,21%

Elaboração pelos autores. Fonte: CEPAL Sat

* Valores em milhões de dólares.

** Observação: A Venezuela entra como membro pleno do Mercosul somente em 2012.

[A] ONU: Naciones Unidas - Base de datos de estadísticas de comercio internacional de las Naciones Unidas, COMTRADE - <http://comtrade.un.org/>

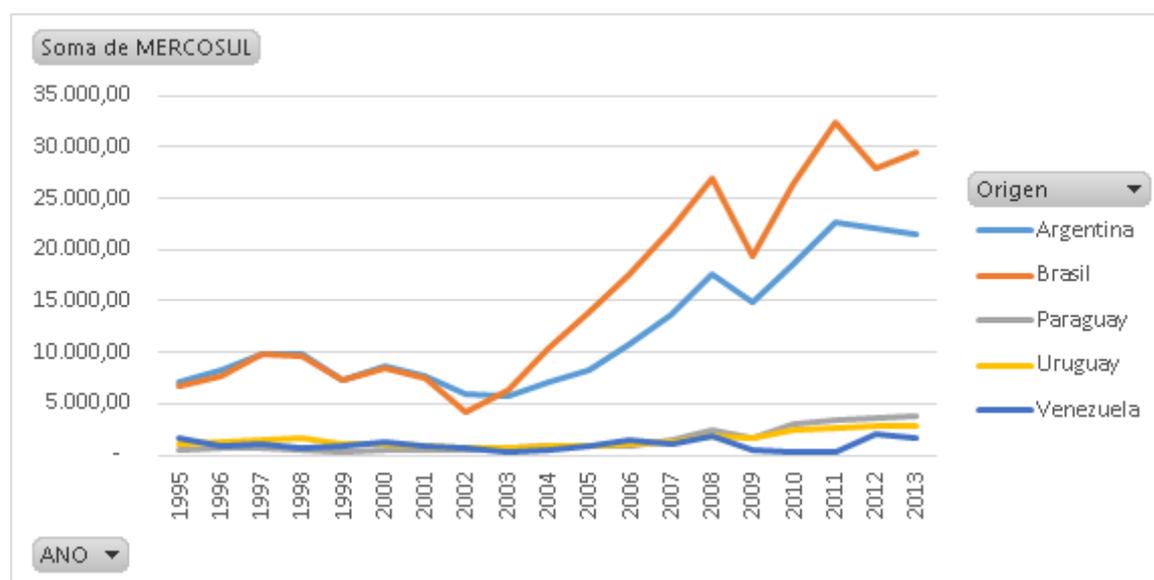
A Argentina aumentou sua participação nas correntes de comércio com o Mercosul, sendo o Brasil seu principal parceiro. Hoje as exportações para os países do Mercosul representam aproximadamente trinta por cento do conjunto das exportações do país. Importante ressaltar que, devido a problemas internos que a Argentina enfrenta, em 2013 houve uma diminuição das exportações argentinas.

O Brasil tem como seu principal parceiro comercial no Mercosul a Argentina, sendo importante observar o salto nas exportações do período de 2002 a 2011. Porém, no contexto internacional, houve pouca mudança quanto à representatividade do Mercosul nas exportações brasileiras.

O Paraguai e Uruguai, conforme analisados ano após ano, vêm diminuindo a participação das exportações para os países membros do Mercosul.

Quanto à Venezuela, apesar de ser recente sua adesão ao bloco, é possível analisar o aumento do comércio com Brasil.

Gráfico 1 - Exportações dos países membros do Mercosul



Fonte: CEPAL Sat

* Valores em milhões de dólares.

** Observação: A Venezuela entra como membro pleno do Mercosul somente em 2012.

[A] ONU: Naciones Unidas - Base de datos de estadísticas de comercio internacional de las Naciones Unidas, COMTRADE - <http://comtrade.un.org/>

Observando as tabelas acima, os países membros do Mercosul possuem assimetrias quanto ao fluxo de comércio exterior, principalmente por a pauta de exportações entre os países ser bastante limitada, focada principalmente por produtos da base primária.

3.3 O QUE SE ESPERA DO MERCOSUL?

O Mercosul se encontra mais uma vez em situação instável quanto à sua real relevância em relação aos países membros, porém há um consenso de que seu processo de integração é irreversível.

Segundo Caballero Santos (2011), é necessário que haja vontade política dos países membros e que seja de interesse nacional o processo de integração.

Crê-se que é necessário o estabelecimento de uma estrutura jurídica básica para que a integração flua com menos conflitos internos e haja um senso de unidade para negociação com outros blocos.

4. A DIMENSÃO SOCIAL E A INTEGRAÇÃO

A formação do Mercosul se deu por iniciativa dos Estados com objetivos claramente comerciais. Porém, a partir dos anos 2000 o panorama político, econômico e social dos países começou a mudar. A democratização dos países membros abriu espaços para o fortalecimento da participação social dentro das instituições. Os movimentos sociais se fortaleceram e começaram a exigir estes espaços. As demandas sociais foram aos poucos ganhando lugar dentro do Mercosul. Reconhecendo o papel amplo da integração regional que vai além das relações comerciais e busca dar condições para o desenvolvimento das pessoas.

Em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, criaram-se os espaços institucionais para incluir a participação social: a Comissão Parlamentar Conjunta (mais tarde substituída pela Parlamento do MERCOSUL), com objetivo de promover a cooperação normativa entre os parlamentos nacionais e gerar discussões sobre Direitos Humanos, Meio Ambiente, Cultura, Democracia, regulamentando essas áreas, para instituir garantias e obrigações no processo de integração; e o Foro Consultivo Econômico e Social. Ambas iniciativas apoiam os países membros em questões econômicas e sociais, no entanto, não houve evoluções significativas com a Comissão.

Em 2000 ocorreu um avanço importante com a assinatura da Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social do Mercosul, Bolívia e Chile. O documento chama atenção para o papel

dos Estados enquanto propulsores de políticas públicas voltadas à superação dos problemas sociais, conforme aponta trecho do documento abaixo.

Assumir a dimensão social da integração baseada em um desenvolvimento econômico da distribuição equitativa, tendente a garantir o desenvolvimento humano integral, que reconhece o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Desta maneira, a Dimensão Social da integração regional se configura como um espaço inclusivo que fortalece os direitos cidadãos e a democracia. (Declaração de Buenos Aires, 2000).

O Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Ushuaia e a Declaração de Buenos Aires são textos fundamentais do bloco que estabelecem e asseguram a preservação dos direitos dos cidadãos. Mas, como podem atender efetivamente as demandas da sociedade civil e gerar processos democráticos para o desenvolvimento? Neste sentido, realizaram-se as Cúpulas Sociais do Mercosul. A primeira aconteceu em 2006 em Brasília, cujo objetivo foi tecer debates iniciais sobre os temas e demandas do território do Mercosul, protagonizados pela sociedade civil.

Propomos que os governos apoiem e estimulem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho e nas Reuniões Especializadas do MERCOSUL, e que sejam criados mecanismos para incorporá-las como observadoras no Grupo Mercado Comum (GMC) e no Conselho Mercado Comum. (BRASIL, 2007, p.16)

O propósito das Cúpulas Sociais é reunir a sociedade civil e seus diversos representantes, como movimentos sociais, para discutir, formular, implementar e acompanhar políticas públicas de interesse comum, num exercício pleno de democracia. O evento teve sua última edição (14ª Cúpula do Mercosul, Brasília). Nesta, ações importantes foram encaminhadas como a criação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, com objetivo de harmonizar as leis migratórias na região e verificar a situação dos imigrantes, construir um instituto de tecnologia social do bloco e criar um mecanismo de participação social que defina, acompanhe e administre os projetos do FOCEM, entre outras ações (BRASIL, 2012).

Diante disso, nota-se que as Cúpulas se esforçam para consolidar o processo de participação social, ampliando a democracia e representando uma evolução para a integração regional.

Outras iniciativas que apoiaram o fortalecimento da cultura da participação social e contribuíram para dar vazão ao fluxo para a estruturação da dimensão social do Mercosul foram: Plataforma Somos Mercosul, criada em 2005 no Uruguai, a qual objetiva aproximar a sociedade civil e os governos locais do processo de integração regional criando espaços de debates; a Cúpula dos Presidentes em Assunção (2005) sobre a Luta contra a pobreza extrema, momento em que apontou-se a necessidade de um Plano de Ação para atuar nas problemáticas sociais, reconhecendo que a democracia no bloco depende da construção de uma sociedade mais justa; criação do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul), iniciativa apontada na agenda como instrumento para reduzir as assimetrias, e contempla a perspectiva social: *“Propone la intervención com proyectos de interes comunitario en áreas de salud humana, reducción de la pobreza y desempleo.”* (Botto, Inchauspe&Perrotta, 2011).

Em 2007, a dimensão social ganha força e inicia sua estruturação com a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) em resposta à necessidade de consolidar o processo iniciado com a institucionalização da Reunião de Ministros de Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS). Este representa um instrumento técnico-político para atuar na investigação e implementação de políticas sociais, na promoção e fomento de espaços de debate de temas emergentes e boas práticas, com vistas a consolidação da dimensão social no processo de integração do Mercosul. Para tanto, estrutura-se em departamento de investigação e gestão da informação; promoção e intercâmbio de políticas sociais regionais; comunicação; administração e finanças. Trata-se de uma instituição recente, em desenvolvimento de seus processos, e com suas principais ações aportadas pelo Plano Estratégico de Ação Social(PEAS).

No ano seguinte, em 2008, o Conselho do Mercosul decide criar a Comissão de Coordenação de Ministérios da Área Social do MERCOSUL (CCMASM), com o propósito de fortalecer o desenvolvimento da dimensão social e *“(...) com el objetivo de fortalecer el proceso de integración, aportar a la superación de las asimetrías entre los Estados Partes y promover el*

desarrollo humano integral”. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 39/08). Assim, ao incluir a dimensão social, o bloco passa a assumir outros papéis determinantes para o desenvolvimento regional.

Devido à ineficiência de políticas sociais passadas e aos diferentes olhares e entendimentos sobre o social, identificou-se que, primeiramente, era necessário alinhar a definição “do social” e constituir um marco conceitual para o Mercosul, em convergência com sua história e contexto, evitando o movimento de espelhar-se no Estado de Bem Estar Social Europeu.

Neste sentido, fundamentou-se um documento denominado Dimensão Social do Mercosul (2012), que busca nortear as ações do Instituto. O documento traz referenciais de autores que conceituam o desenvolvimento em sua totalidade, como Amartia Sen que defende que se há privação de liberdade, ou seja, pobreza, falta de acesso a educação, saúde, oportunidades econômicas, entre outros, não é possível o desenvolvimento, “(...) *entendendo-se ‘o social’ como ação para a promoção da pessoa e sua realização individual em uma sociedade inclusiva*” (Kirchner, 2006) e o Bem Estar como “*conjunto de políticas orientadas para assegurar a satisfação de necessidades da população e a criar as condições propícias ao desenvolvimento social e pessoal*” (Terra, 1990).

O documento sabiamente traz à tona a problematização do processo vicioso de gerar políticas sociais compensatórias, as quais culminam numa cultura de assistencialismo, portanto, assume que as políticas públicas devem ser desenhadas com foco no desenvolvimento humano. Aponta desafios para a agenda social, como a (re) construção de um novo Estado de Bem-estar; superação dos traços liberal-residualistas das políticas sociais; aprofundamento das reformas sociais a partir de um enfoque de universalidade e gratuidade dos bens e serviços sociais públicos.

Ainda apresentando os desafios, o documento propugna a desmercantilização, isto é: será que o grau de bem-estar se distanciará do poder aquisitivo?; a desfamiliarização, mencionando que o bem-estar deixa de ser responsabilidade exclusiva das famílias; e a desclientelização, ou seja, romper com a crença de tratar desfavorecidos como clientes, lógica que conecta-se com o assistencialismo.

Outro desafio fundamental a ser superado refere-se a capacidade dos Estados para serem propulsores desse processo, não apenas a partir de sua capacidade administrativa, mas política e econômica, sendo essencial fortalecer diversos mecanismos.

Com a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) pelo Conselho Mercado Comum (CMC) e na Cúpula de Presidentes (2011), a questão social entra definitivamente na agenda do bloco. O PEAS tem como objetivo combater as desigualdades sociais e garantir direitos humanos, econômicos, sociais e culturais nos membros plenos do Mercosul – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – e os associados – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Em coesão com as metas do milênio da ONU, o PEAS orienta as prioridades na dimensão social em 10 eixos fundamentais e 26 diretrizes estratégicas, aportando pelos seguintes objetivos: Erradicação da fome, combate à pobreza e às desigualdades sociais e fortalecimento da assistência humanitária; Direitos humanos, participação social, circulação de pessoas e diversidade; Saúde; Educação e cultura e Integração produtiva, agricultura familiar, economia solidária e cooperativa (PEAS, 2010).

Uma questão expressiva que foi apoiada pelo PEAS é o caso dos estrangeiros, especialmente os bolivianos, que se mudam ilegalmente para o Brasil em busca de trabalho e são submetidos a trabalho escravo em oficinas de costura. O Eixo II PEAS atua diretamente nesta problemática, determinando que eles possuam livre circulação pelo Brasil ao obterem no consulado autorização para trabalhar no país. No entanto, é importante considerar que as ações do ISM precisam ampliar-se.

O Brasil, por meio do Ministério das Relações Exteriores, criou o programa MERCOSUL Social e Participativo³⁹, consolidou um conjunto de ações voltadas para a ampliação da participação da sociedade civil brasileira na condução do bloco. Entre elas destaca-se a criação do Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo.

O Mercosul continua em transformação. Apesar dos avanços na democratização dos processos e a abertura da agenda para os direitos fundamentais, ainda são muitos os desafios. Os

39 Instituído pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio do Decreto nº 6.594, de 06 de outubro de 2008.

problemas sociais demandam atenção e imprimem uma perspectiva real de que o desenvolvimento ocorrerá a partir da superação das dificuldades sociais.

Para tanto é fundamental repensar o modelo de desenvolvimento do Mercosul. A perspectiva da dimensão social pode contribuir para transformar a identidade do processo de integração. A agenda social do Mercosul e as características de um novo tipo de regionalismo podem contribuir para fazer emergir um regionalismo inclusivo (Vazquez, 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação do paradigma do regionalismo aberto pelo paradigma do regionalismo pós-liberal é um tema bastante complexo. O que se pode observar através deste estudo do Mercosul é que de fato o bloco se transformou de acordo com os períodos históricos e da pressão de grupos que demandavam a ampliação de sua dimensão comercial. A perspectiva da integração comercial via Mercosul não foi superada, mas no decorrer dos anos o bloco se ampliou além destas relações.

As relações comerciais ainda são assimétricas e carecem de complementaridade. Embora as relações comerciais intrabloco tenham aumentado no decorrer dos anos, ainda existem listas de exceções de produtos de importação que caracterizam o Mercosul como uma união aduaneira imperfeita.

A realidade concreta demonstrou a necessidade da inclusão da pauta social no processo. Para que se avance na integração regional, é necessário que se mantenham aberto os canais de participação social. Que a garantia das necessidades fundamentais da população tenha tanta importância dentro da agenda do Mercosul quanto a desobstrução do comércio, a integração física e a redução das assimetrias.

As etapas: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira e Mercado Comum são balizadoras, porém o Mercosul tem criado suas próprias etapas a partir das contradições e possibilidades que enfrentam os Estados partes. A singularidade das trajetórias das economias latino-americanas se desdobra em iniciativas de integração regional tão singulares quanto suas características próprias.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Filipe Andrade Castiglioni de. **Mercosur vs Pacific Alliance**. 2015. Disponível em: <<http://econotoon.com/2015/01/06/mercosur-vs-pacific-alliance>>. Acesso em: 07 jan. 2015.
- BIELSCHOWSKY, RICARDO. **Cincuenta años de pensamiento em la Cepal: textos seleccionados**. Chile: CEPAL, 1998.
- BAKKER, F. E.; WAECHTER, M. **Economic asymmetry and institutional shortfall in Mercosur: predictions for deepening Mercosur integration**. 2013. Disponível em: <http://www.ie-ei.eu/Ressources/file/memoires/2013/BAKKER_Thesis.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2015
- BOTTO, INCHAUSPE & PERROTTA. **El Mercosur, ¿para qué sirve?: Claves para el debate sobre los alcances de la integración**”, Ediciones FLACSO/CTA , Buenos Aires. 2011.
- BRASIL. **Declaração de Brasília**. 14ª Cúpula Social do MERCOSUL. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 12 de dez. 2014.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania**. – Brasília: Ibraes, 2007.
- CABALLERO, Sergio. **El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional**. 2011. Disponível em: <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/Cuadernillo_Caballero_CEFIR.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- CEPAL. **El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe**. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4377/P4377.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> Acesso em 05 nov. 2014
- CEPAL. Nações Unidas. **Tabela dos Fluxos de Comércio Exterior dos países do Mercosul**. 2014. Elaborada por Ricardo Maciel. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- CORAZZA, GENTIL. **O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização**. Porto Alegre: Ensaio FEE, v.27, n.1, p 135-152. 2006.
- CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.cut.org.br/noticias/x-cupula-social-do-mercosul-comeca-com-avaliacao-sobre-avancos-democraticos-6c15/>. Acesso em 20 dez. 2014.
- GOMES, LUIS MARCOS. **O Fim da História**. Disponível em: <http://www.culturabrasil.org/fukuyama.htm> Acesso em: 28 mai. 2014.

MARINI, RUY MAURO. **América Latina**: Dependência e Integração. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.

MARTINS, J. R. Vieira; ALBUQUERQUER, C.; GOMENSORO, F. O. **MERCOSUL social e participativo**: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (coord.) Mercosur. 20 Años. Uruguai: CEFIR; 2011.

MERCOSUL. **CMC/ DEC. N° 67/10. PEAS**. Disponível em www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/2810/.../DEC_67-10_PT_PEAS.pdf. Acesso em: 28 mai. 2014.

MERCOSUL. CMC/DEC. N° 39/08. **Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul - Regimento Interno**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_45-10%20MERCOSUL%20CCMAS.pdf. Acesso em 19 dez.2014.

MERCOSUL. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile. 2000**. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/cmc_2000_acta01_comunicado_pt_ea.doc. Acesso em 21 de dez.2014.

MERCOSUL. **Tratado do Mercosul**. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf. Acesso em 20 de dez.2014.

SOUZA, NILSON ARAUJO DE. **Economia Internacional Contemporânea**: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008. São Paulo: Atlas, 2009.

RIOS. S. P., VEIGA, P. da M. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília, IBRI, 2002.

VAZQUEZ, M. El MERCOSUR social: Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. In: CAETANO, Gerardo (coord.) **Mercosur. 20 Años**. Uruguai: CEFIR; 2011.

*Recebido em 10/09/2015
Aprovado em 13/11/2015*