



ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MERCOSUL NO PERÍODO 2003 - 2016

Rafael Bernardo Silveira¹

RESUMO

Este artigo traz um breve resgate histórico das inovações institucionais implantadas no Mercado Comum do Sul (Mercosul) ao longo do período entre 2003 e 2016. Tal período coincide com a eleição de governos de esquerda e centro esquerda por todo o bloco, iniciado na eleição de Lula da Silva (2002) no Brasil e que é encerrado entre dezembro de 2015, com a posse de Mauricio Macri na Argentina, e maio de 2016, com o golpe que destituiria a presidenta brasileira Dilma Rousseff. Dentro do período pesquisado o Mercosul passou por ampla transformação, tendo sido estabelecidas diversas novas estruturas: o Tribunal Permanente de Revisão, o Fundo de Convergência Econômica do Mercosul (FOCEM), o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), o Parlamento do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Programa de Integração Produtiva no Mercosul e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). Para além das inovações institucionais, o bloco se expandiu para todos os demais países da América do Sul, seja na condição de Estado membro ou associado. Dessa forma, busca-se identificar e descrever as transformações institucionais do Mercosul no recorte temporal aqui apontado.

Palavras-chave: Mercosul; América do Sul; Integração Regional; Geopolítica.

RESUMEN

Este artículo ofrece una breve revisión histórica de las innovaciones institucionales implementadas en el Mercado Común del Sur (Mercosur) durante el período comprendido entre 2003 y 2016. Este período coincide con la elección de los gobiernos de izquierda y centro izquierda en todo el bloque, comenzando con la elección de Lula da Silva (2002) en Brasil y que finaliza entre diciembre de 2015, con la toma de posesión de Mauricio Macri en Argentina, y mayo de 2016, con el golpe de Estado que depondría a la presidenta brasileña Dilma Rousseff. Dentro del período estudiado, el Mercosur experimentó una amplia transformación, habiendo establecido varias de nuestras estructuras: el Tribunal Permanente de Revisión, el Fondo de Convergencia Económica del Mercosur (FOCEM), el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), el Parlamento del Mercosur, el Instituto Social del Mercosur (ISM), el Programa de Integración Productiva del Mercosur y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH). Además de las innovaciones institucionales, el bloque se ha expandido a todos los demás países de América del Sur, ya sea como estado miembro o asociado. Así, buscamos identificar y describir las transformaciones institucionales del Mercosur en el marco temporal aquí señalado.

Palabras clave: Mercosur; América del Sur; Integración regional; Geopolítica.

INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um projeto de integração regional conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual posteriormente se incorporaram a Venezuela e a Bolívia, cuja finalização do processo de adesão enquanto Estado parte depende ainda da aprovação do Senado brasileiro.

¹ Pós-doutorando em Geografia na Universidade Federal de Santa Catarina – SC, silveira_rafa@yahoo.com.br.



Historicamente, tais nações possuem formações socioespaciais heterogêneas: população absoluta e composição étnica; posição espacial e acesso ou não aos oceanos Atlântico e Pacífico; relevo e riquezas minerais; assimetrias econômicas quantitativas e qualitativas; influência política regional e mundial, dentre outras. Apesar de tais diferenças, esse conjunto de nações buscou desde meados dos anos 1980 promover uma integração econômica, que a partir das mudanças de governos da região no início dos anos 2000, avançaria para um projeto de integração social e geopolítico mais amplo, buscando extrapolar o mero elemento econômico-comercial.

A institucionalização do Mercosul decorreu como aprofundamento do processo de integração entre Argentina e Brasil iniciado no ano de 1984 e que seria formalizado enquanto bloco por meio do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, ou apenas Tratado de Assunção, firmado em 1991.

A virada do século XX para XXI trouxe consigo a chegada ao poder dos presidentes Lula da Silva (Brasil) e Nestor Kirchner (Argentina), ambos empossados no ano 2003, o que promoveria uma viragem na linha política do bloco. Como uma das consequências, o processo de aprofundamento das relações do Mercosul e a busca por relações do sul-sul geopolítico levou a expansão e intensificação da integração do Mercosul, com a adesão de todos os demais países da América do Sul à condição de Estado associado e a formalização da Venezuela (2012)² e Bolívia (2015)³ à condição de Estados partes.

As mudanças estruturais aplicadas no bloco a partir do ano de 2003 até o ano de 2016 alterariam sobremaneira tanto as relações internas dos seus membros, como destes enquanto unidade de integração para com o restante do mundo.

Sobre este período histórico pode-se localizar diversos escritos relacionados ao processo de transformação que decorreu no Mercosul.

Mamigonian (2006) apontou a incerteza da durabilidade das políticas implantadas pelos governos progressistas, tanto interna como externamente, uma vez que as forças de direita certamente iriam buscar reocupar tal espaço, aliadas ao poderio imperialista externo.

Luz (2008) realiza pesquisa detalhando os aspectos jurídicos e legais do estabelecimento do Mercosul e as alterações promovidas no decurso de sua história.

Mariano (2011, 2015) possui ampla produção sobre o processo de integração do Mercosul, destacando as inovações institucionais que decorram no bloco no período pós 2003.

² A República Bolivariana da Venezuela encontra-se, desde o ano de 2016, suspensa do bloco.

³ O Estado Plurinacional da Bolívia encontra-se na fase final de adesão enquanto Estado parte.



Ventura (2003) realizou trabalho comparativo entre as estruturas burocráticas e adjacentes da União Europeia e do Mercosul, apontando as simetrias e assimetrias entre ambos.

Gardini (2010, 2011) realiza primorosos trabalhos abordando não apenas o período mais recente do Mercosul, mas sim todo o seu processo de formação.

Coitinho (2018) investiga as posições assumidas pelo Brasil frente alinhamento político com os Estados Unidos da América e a opção de relações intra latino-americanas ao longo daquele período da história, trazendo considerações importantes para entender o contexto geopolítico do Mercosul.

Fiori (2011) faz apurada análise da posição que o Mercosul atinge no período pós 2003 e as consequências geopolíticas de tal, regional e globalmente.

Espíndola (2019) descreve o processo de desenvolvimento econômico e transformação social na região ao longo dos governos progressistas no século XXI.

Para além destes autores, os repositórios dos diversos órgãos do Mercosul possuem amplo banco de dados sobre o processo de inovação institucional decorrido no bloco ao longo do tempo.

Tendo como partida estes e outros autores das diversas áreas das ciências humanas e sociais, tem-se a base de pesquisa que possibilitou o desenvolvimento deste trabalho.

Realizadas estas considerações, justifica-se a necessidade de análise das alterações promovidas no bloco ao longo do período de predominância de governos progressista do bloco, que se inicia com a eleição de Lula da Silva (2002) no Brasil e se encerraria entre dezembro de 2015, com a posse de Mauricio Macri na Argentina, e maio de 2016, com o golpe que destituiria a presidenta brasileira Dilma Rousseff.

Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é identificar e descrever as transformações institucionais do Mercosul em tal recorte temporal.

METODOLOGIA

O desenvolvimento deste artigo decorreu através de trabalho teórico, utilizando-se dos procedimentos de investigação de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, possibilitando dessa forma uma revisão da literatura existente de qualidade e de forma abrangente, dentro das limitações impostas a um trabalho teórico. Assim, quanto aos procedimentos adotados, o trabalho se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica e documental. Almeida (2011) diferencia as duas quanto ao tipo de tratamento analítico recebido. A pesquisa bibliográfica é



elaborada desde material já publicado, tais como livros, artigos, periódicos, internet e outros. Já a pesquisa documental está baseada em material que ainda não recebeu tratamento analítico.

Realizada a recolha das informações, o material foi tratado seguindo a sequência: contextualização das variadas fontes – análise do material captado – síntese – considerações do autor.

RESULTADOS DISCUSSÃO

Estudiosos do Mercosul tem por vezes apontado diferentes fases no desenvolvimento e implantação do projeto integracionista. Corrêa (2015), Briceño Ruiz (2013) e Almeida (2011) advogam que o bloco pode ser dividido em quatro distintos momentos, a partir de sua formalização via Tratado de Assunção:

a) 1991-1994: período de estruturação jurídico-burocrática, que na sequência Tratado de Assunção promoveriam o desenvolvimento e de transição até assinatura do Protocolo de Ouro Preto;

b) 1995-1998: reforço e continuidade das metas estabelecidas no primeiro período, com a integração sendo implantada sob a égide neoliberal;

c) 1999-2003: período de crise no bloco, com perturbações de ordem econômica e alternância política em Argentina e Brasil;

d) Pós 2003: um “novo” Mercosul.

Gardini (2011), por seu turno, tem uma visão mais ampla do processo, entendendo que a integração se inicia a partir dos primeiros acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, distinguindo também em quatro momentos:

a) 1984-1990: os anos da gênese

b) 1990-1999: os anos neoliberais

c) 1999-2003: os anos de crise

d) Pós 2003: os anos de renovação

Silveira (2021) assume a proposta de Gardini (2011) como mais apurada, pois efetivamente resgata os primórdios da formação do bloco, uma vez que o período de 1984-1990 foi prolífico em estabelecer as bases jurídicas e materiais sob as quais se conformaria o Mercosul a partir de 1991 e cujas alterações relevantes se dariam em especial a partir de 2003. Destarte a diferença dos autores nas divisões anteriores, há convergência no entendimento que a partir de 2003 e se estabelece uma nova realidade, independente da denominação que lhe é dada.



Contudo, ainda segundo Silveira (2021), o período iniciado em 2003 se esgota entre os anos de 2015 e 2016, tendo a partir de dezembro 2015 – com a posse de Maurício Macri na Argentina, e, em especial a partir do golpe que levou ao poder Michel Temer no Brasil (maio 2016), se iniciado um novo momento histórico no bloco, cujos marcos são a suspensão (de forma ilegítima) da Venezuela, a restauração de políticas econômicas ultraliberais e o abandono das inovações institucionais da década anterior.

O arcabouço institucional prévio do Mercosul tem sua base no Protocolo de Ouro Preto (1994), que estabeleceu sua base organizacional e conferiu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional. O Protocolo consagrou, também, a regra do consenso no processo decisório, listou as fontes jurídicas do Mercosul e instituiu o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do Bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum (MERCOSUL, 2021).

Para além dos três órgãos mencionados no parágrafo anterior, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu ainda Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), e, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), perfazendo assim três estruturas de caráter decisório (CMC, GMC e CCM) e três estruturas de caráter de consultivo e/ou de suporte (CPC, FCES e SAM) (SILVEIRA, 2021). Sob esta base que se processariam a partir de 2003 um grande conjunto de inovações institucionais.

O “novo” Mercosul pós 2003 nasce como resultado de uma série de processos eleitorais da chamada “onda vermelha” ou “maré rosa” que levaria a eleição de governos de centro-esquerda ou esquerda não apenas nos países do Mercosul, mas por toda a América do Sul ao longo da primeira década e meia do século XXI, conforme detalhado na Tabela I.

Tabela I – Governo progressistas eleitos na América do Sul desde 1999

Ano da eleição	País	Governante eleito	Período que governou
1999 / 2001 / 2006 / 2012	Venezuela	Hugo Chávez	1999 – 2013
2002 / 2006	Brasil	Lula da Silva	2003 – 2010
2003	Argentina	Nestor Kirchner	2003 – 2007
2004 / 2014	Uruguai	Tabaré Vasquez	2005 – 2010 / 2015 - 2020
2005 / 2009 / 2014 / 2019	Bolívia	Evo Morales	2006 – 2019



2005 / 2013	Chile	Michelle Bachelet	2006 – 2011 / 2014 – 2018
2006 / 2009 / 2012	Equador	Rafael Correa	2007 – 2017
2007 / 2011	Argentina	Cristina Kirchner	2007 – 2015
2008	Paraguai	Fernando Lugo	2008 – 2012
2009	Uruguai	Pepe Mujica	2011 – 2015
2010 / 2014	Brasil	Dilma Rousseff	2011 – 2016
2011	Peru	Ollanta Umala	2011 – 2016
2013 / 2018	Venezuela	Nicolás Maduro	2013
2017	Equador	Lenin Moreno ⁴	2017 – 2021
2019	Argentina	Alberto Fernandez	2019
2020	Bolívia	Luis Arce	2020
2021	Peru	Pedro Castillo	2021

Fonte: Silveira, 2021.

Da análise da Tabela I, se corrobora a informação de que a partir de 2015/2016 há uma mudança na orientação política da maioria dos governos da região em direção à direita e extrema-direita (nos casos de Brasil e Colômbia). As eleições de Alberto Fernandez (2019), Luis Arce (2020) e Pedro Castillo (2021) podem significar o surgimento de uma nova “onda” progressista, contudo, é ainda muito cedo para tal afirmação, além de fugir do objetivo central deste trabalho que é o de analisar o período 2003 – 2016.

Fiori (2011) destaca que entre 1999 e 2008 quase todos os países da América do Sul elegeram novos governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente. Todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integração autônoma da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo estadunidense no continente.

Dentre os governos eleitos nesse período havia uma grande heterogeneidade programática e ideológica, desde experiências reformistas modestas, que governaram em aliança com setores conservadores da sociedade, como nos casos brasileiro e uruguaio, até experiências de caráter radical e transformador, como a Venezuela de Chávez e Maduro. Um dos principais méritos de tais administrações, no que tange a integração regional, foi buscar a convergência nos pontos que os uniam, deixando as divergências em um segundo plano de tratamento (SILVEIRA, 2021).

“Aunque a estas administraciones les faltaba una fuerte ideología común y tenían diferencias sobre muchos aspectos, compartían una posición crítica sobre el neoliberalismo, y una inclinación hacia soluciones locales para problemas locales, la centralidad del Estado como promotor del desarrollo y una preferencia por la

⁴ Lenin Moreno foi incluso pois foi eleito sob a plataforma e com apoio direto do seu antecessor Rafael Correa, contudo, logo após a posse abandonou todo o programa de campanha e passou a aplicar a cartilha da direita neoliberal, além de se alinhar à perseguição jurídica contra seu antigo aliado.



integración y la solidaridad regional, al menos a nivel del discurso. En un intento de combinar crecimiento económico con políticas sociales efectivas, estas nuevas administraciones reformularon sus políticas domésticas y exteriores, reconceptualizando también su enfoque sobre la integración regional” (GARDINI, 2011, p. 74).

O Brasil, enquanto país com maior território, economia e população da região, passou, pois, e associar o seu destino e dos seus vizinhos como uma realidade interdependente e de respeito mútuo. Para além das mudanças do Mercosul, surgem iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Com a expansão do Mercosul, a criação da Unasul e do Conselho Sul-americano de Defesa reduziu-se a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Junta Interamericana de Defesa, criados e sustentados com auspícios dos Estados Unidos (ARROYO, 2015; FIORI, 2014). O novo Mercosul era, pois, parte integrante de um processo maior de mudança de perfil da integração regional.

“O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições (...) Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade” (LULA DA SILVA, 2006, p. 3).

Outro fator contributivo foi uma ação menos explícita e intensiva dos EUA na região durante a primeira década do século XXI (governo de Georg W. Bush), uma vez que pelo viés econômico tal governo não era grande entusiasta da liberalização globalizante (o que contribuiu para o enterro do projeto da ALCA), e, no viés geopolítico estava com suas atenções centradas para o continente asiático, como as invasões do Afeganistão e do Iraque (SILVEIRA, 2021).

Um dos grandes marcos do processo de alteração da integração regional foi a realização, no ano de 2004, da III Reunião dos presidentes sul-americanos, encontro que culminou com a elaboração de novos mecanismos para o continente. Foi neste mesmo ano que lançaram a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), que constituiria em um ideal de integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais (MARIANO, 2012). A CASA em 2008 tornou-se União de Nações Sul Americanas (UNASUL), apoiada pelo governo brasileiro, que, em suas diretrizes externas afirmavam a necessidade de modificar os mecanismos institucionais existentes na região, fortalecendo-os e obtendo maior comprometimento dos países sul-americanos na efetivação da cooperação regional, sem deixar de lado a autonomia dos países no processo, sendo que os Estados seriam os atores centrais da dinâmica (NEVES, 2016).



O período temporal de 2003 à 2016 é marcado por uma série de inovações de ordem institucionais no Mercosul, que visavam possibilitar a aplicação das novas políticas de integração nascidas da mudança do perfil político-ideológico dos seus Estados membros. O discurso presidencial de Lula da Silva, não foi mera retórica política, uma série de alterações institucionais se processaram em tal período (SILVEIRA, 2021).

No ano de 2004 entra em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão, fruto do Protocolo de Olivos (2002). Também em 2004, cujo conceito foi emanado da Cúpula de Assunção em 2003, foi estabelecido o Fundo de Convergência Econômico do Mercosul – FOCEM. Ainda em 2004 aprovou-se a criação do MAC - Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio, que serviria de salvaguarda entre Argentina e Brasil para se evitar o cenário de disputa alfandegária entre ambos que decorreu no auge da crise de 1999-2001, o MAC seria o embrião do Programa de Integração Produtiva no Mercosul, que se estabeleceria no ano de 2008.

O Tribunal Permanente de Revisão foi regulamentado ainda no ano de 2002, mas efetivado somente na conjuntura política pós 2003, se estabelecendo como uma autoridade permanente destinada a garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais no processo integração em decisões arbitrárias. O TPR passou a funcionar plenamente a partir de janeiro de 2004. Para além a arbitragem, o TPR tem ainda a função de emitir Opiniões Consultivas (MERCOSUL, 2021).

O FOCEM foi estabelecido com o objetivo de reduzir as assimetrias do bloco, em especial aquelas dos países menores em relação aos maiores. Trata-se de um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2021).

O ano de 2004 marcaria também a expansão do Mercosul, através da instituição da categoria de Estado “associado”. Até então vigorava um sistema de estabelecimento de parcerias tarifárias com outros países membros da ALADI, e, nestas condições Bolívia e Chile já haviam formalizado tal parceria ao bloco no ano de 1996. Contudo, através da Decisão 18/04 se instituiu a categoria de Estado “associado” aos países da ALADI que manifestassem tal intenção, tendo levado neste mesmo ano ao ingresso de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru ao quadro de países integrantes desta categoria (MERCOSUL, 2021).

O Parlamento do Mercosul seria institucionalizado entre os anos de 2005 e 2006, por meio da transformação da antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) em Parlamento do



Mercosul (Parlasul). Esta inovação institucional igualmente tem relação direta com o momento político vivenciado no bloco, buscando formas de legitimidade democrática e participação popular às suas instituições.

A instalação definitiva do Parlamento do Mercosul decorreu em dezembro de 2006, torando o bloco o terceiro, na época, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional. Sua sede foi estabelecida em Montevideu, no Uruguai, local em que no dia 07 de maio de 2007 ocorreu a sessão de instalação do Parlamento com a posse dos primeiros 90 parlamentares, incluídos aí 18 representantes da Venezuela, que na época ainda não era membro pleno do bloco e tendo a nova instituição a tarefa de passar a eleger através de eleições diretas os seus membros, tarefa essa ainda pendente. Com instalação do Parlamento do Mercosul a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta, passando as suas atribuições e outras novas ao recém-criado Parlamento do Mercosul – Parlasul (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2021; SILVEIRA, 2021).

Fruto da Decisão 04/06 do Conselho do Mercado Comum, foi implementada a “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”, fundamentada em: (i) articular as políticas macro e microeconômicas com as políticas sociais e laborais e a educação, para gerar condições de criação de empresas e de emprego digno, e, (ii) respeitar e executar os princípios e os direitos do trabalho (MERCOSUL, 2021).

A fundação de órgãos fora do escopo econômico foi também uma tônica da primeira década do século XXI. Em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul - ISM, através da Decisão 03/07. A atual estrutura organizacional do Mercosul seria completada no ano de 2009, com a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH.

O ISM se constituiu como a instância técnica permanente de pesquisa no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas deste campo, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como eixo central do processo de integração do Mercosul. Com a proposta de avançar no desenvolvimento da dimensão social, fortalecer o processo de integração, contribuir para a superação das assimetrias e promover o desenvolvimento humano abrangente, foi criada em 2008 a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), do qual o ISM participa como instância técnica, a englobas as discussões de temas transversais de políticas sociais, que podem envolver áreas como saúde, educação, trabalho, cultura, entre outros (ISM, 2021).

O IPPDH se origina do entendimento emanado no Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, de 2006, mas somente se materializaria três anos depois. Durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelaria do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH) em 2006, nasce a



proposta de estabelecer um organismo regional de direitos humanos que trabalhe com base na identidade e no desenvolvimento dos países do bloco. Essa ideia se concretiza em 2009, com a criação do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL - IPPDH, através da Decisão do Conselho de Mercado Comum 14/09 (IPPDH, 2021).

“Os direitos humanos são pensados como um guia para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento das instituições democráticas. Isso significa que os Estados não só devem respeitar os direitos humanos, mas também promover ações efetivas para organizar seu exercício, o que requer a definição de políticas públicas governamentais com um enfoque claro nos direitos” (MERCOSUL, 2021).

Ainda sobre o aspecto econômico, no ano de 2008, como uma extensão do Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio de 2006, o Conselho do Mercado Comum emitiu a Decisão 12/08, estabelecendo o Programa de Integração Produtiva do Mercosul a partir do ano seguinte.

“El objetivo general del Programa es contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Parte y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa. Se considera que la integración productiva no es un fin en sí misma sino un instrumento que, utilizado complementariamente con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR, y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración” (MERCOSUR, 2008, p. 5-6).

O Programa de Integração Produtiva do Mercosul se institucionalizou através da criação do GIP – Grupo de Integração Produtiva, subordinado ao Grupo do Mercado Comum, com as funções de coordenar e executar os programas vinculados a esta iniciativa. A justificação principal para a criação do PIPM / GIP se vinculava as tentativas de promover a desconstrução das assimetrias de desenvolvimento entre os Estados membros e evitar a concentração dos benefícios da integração nas maiores economias, em especial a brasileira (SILVEIRA, 2021).

Como evidenciado até aqui, o processo de reformulação do “novo” Mercosul se apresentou de forma gradativa e não intempestiva, tendo levado aproximadamente cinco anos para que o novo arcabouço institucional se consolidasse. Importante também pontuar que a inclusão de objetivos e atores sociais no projeto integracionista foi acompanhada por uma reforma do modelo de integração comercial do bloco para com países extrabloco e blocos existentes, revendo, parcialmente, o caráter essencialmente neoliberal praticado no período anterior (SILVEIRA, 2021). Contudo, a partir do início da segunda década século XXI, ainda em período de predominância dos governos de caráter progressistas que haviam procedidos as inovações, há uma paralisia na criação de novos mecanismos institucionais.

A revisão do modelo de integração pelos governos progressistas não levou necessariamente à adoção de uma estratégia abertamente anticomercial, anticapitalista ou anti-



imperialista, como aconteceu, por exemplo, no caso da Alternativa Bolivariana para os Povos da América (ALBA), liderada pela Venezuela. O Mercosul preservou em muito a dimensão comercial estabelecida no Tratado de Assunção e na experiência bilateral de Argentina e Brasil antes dele. O que se alterou foi que o caráter comercial do bloco se expandiu para outras áreas, como a temática social e dos arranjos produtivos. De certa forma tal processo foi um resgate dos ideais cepalinos de integração formulados por Raúl Prebisch nos anos 1960. No domínio das políticas sociais, as questões mais complexas concernem ao domínio dos Estados nacionais. Contudo, pode-se observar que a integração regional pode ser um mecanismo para coordenar algumas políticas sociais, assegurar direitos sociais fundamentais e até mesmo executar alguns programas setoriais e limitados no âmbito social, podendo ser entendido como um avanço qualitativo do bloco ao longo desse período (BRICEÑO RUIZ, 2013).

No campo macroeconômico, as políticas implantadas pelos diversos governo de esquerda apresentavam uma série de similaridades, mas também um conjunto de contradições. Para Gonçalves (2017) a América Latina, no início do século XXI, adotou diferentes modelos de desenvolvimento econômico, “alegorias antiliberais e pós-liberais convivem com enredos liberais e vice-versa. É, naturalmente, um erro analítico identificar antiliberalismo ou pós-liberalismo em países que mantém elevado grau de liberalização econômica, independentemente do ativismo das políticas públicas”. Coexistiram, pois “modelos econômicos liberais com políticas sociais paliativas, inclusive, aquelas focalizadas na desigualdade e na pobreza” (GONÇALVES, 2017).

Tal análise pode ser facilmente aplicada ao Mercosul deste período, dadas as diferentes formas de gestão econômica interna em cada um dos seus Estados, em especial após a adesão plena da Venezuela ao bloco (2012), que praticava uma política econômica altamente divergente das dos demais membros. Também a experiência paraguaia é digna de registro, uma vez que dos países do bloco foi o que por menos tempo conviveu com um governo de orientação progressista (2009-2012). Todos os demais países experimentaram gestões progressistas por um período de no mínimo 12 anos (SILVEIRA, 2021).

Uma crítica necessária ao processo de reordenamento do Mercosul é que, destarte estes terem sido legalmente institucionalizados a luz do direito público internacional, grande parte destes avanços se deu mais na retórica do que na prática, uma vez que os governos deste período optaram pela manutenção do modelo intergovernamental, baseado em especial na diplomacia presidencial e na grande popularidade dos líderes da época.

Mesmo sem mudanças estruturais é inegável que do ponto de vista econômico região apresentou uma melhora dos índices anteriores que se traduziu na aceleração do crescimento



associado a uma melhor distribuição de renda e uma redução da pobreza (ESPÍNDOLA, 2019). Igualmente o processo de integração pelos variados organismos existentes para além do Mercosul, se não foi revolucionário, teve um avanço significativo e até então inédito, que possibilitou superar a mera busca por acordos comerciais e tarifários dos períodos anteriores e realizar um mínimo planejamento de desenvolvimento econômico, social e diplomático conjunto de longo alcance.

Em paralelo aos fatores econômicos internos, a conjuntura externa foi igualmente favorável ao desenvolvimento econômico dos países da região. A participação das exportações da América Latina e Caribe no comércio mundial passaram de 2,61% em 2000 para 3,61% em 2007. As taxas anuais das exportações cresceram acima dos 5% (CEPAL, 2015). Ainda segundo a CEPAL (2012) a proporção de pobres na América Latina caiu de 43,9% em 2002 para 29,4% em 2011 e a de indigentes de 19,3% para 11,5% no mesmo período, evidenciando que o crescimento econômico veio acompanhado de medidas internas que visavam o estabelecimento de uma espécie de Estado de bem estar social. De acordo com Tsounta e Osueke (2014), enquanto, no conjunto de países desenvolvidos e em quase todas as outras regiões subdesenvolvidas, houve aumento da desigualdade de renda nos anos 2000, em todos os países da América do Sul analisados, houve redução do índice de Gini (Guiana e Suriname não foram pesquisados).

Fator que igualmente não pode ser ignorado no boom econômico da região nos anos 2000 foi a definitiva ascensão da China enquanto potência mundial. Enquanto a participação da agricultura na pauta exportadora dos países da América Latina para a China foi de 31% entre 2009-2013, as exportações de produtos oriundos da extração foram de 56%, no mesmo período (CEPAL, 2015). Segundo a CEPAL (2012) a elevada demanda da China e de outras economias emergentes fizeram que, desde o início dos anos 2000, os preços dos produtos básicos exportados pela região, tivessem um acentuado aumento, particularmente no caso dos minérios e metais. As empresas estatais chinesas de produção de petróleo como a China Nacional Petróleo Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e Sinochem, realizaram vultosos investimentos na Argentina, Venezuela, Colômbia, Equador e Peru. Na mineração, os investimentos chineses estão concentrados no Peru (ESPÍNDOLA, 2019). O principal interesse dos chineses na América do Sul se focava nos recursos naturais e minerais, mas sua participação nas licitações dos governos locais cresceu de forma agressiva avançando para o setor dos serviços públicos e infraestrutura (FIORI, 2011).



A partir da virada da primeira para a segunda década do século XXI, contudo, o cenário econômico⁵ e geopolítico passa a se alterar, e, gradativamente a enfraquecer os esforços integracionistas nas suas variadas frentes. Sob o aspecto econômico, o prolongamento da crise capitalista de 2008/2009, à qual a região havia superado relativa e rapidamente a contento, levou à diminuição das exportações da região a partir de 2011/2012, bem como à queda os preços das commodities no mercado mundial.

As alterações de ordem econômica logo teriam reflexos no cenário político interno da região. Depois do longo ciclo de vitórias da esquerda na década anterior, o direitista Sebastian Piñera seria eleito no Chile no 2010, interrompendo o ciclo de vitórias progressistas na região. Mesmo em países em que houve a continuidade dos partidos progressistas no poder, decorreram alterações em relação ao projeto mercosulista. A política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2016), sucessora de Lula da Silva, manteve a América do Sul em evidência, mas sem o mesmo protagonismo presidencial de outrora, sendo a presidenta mais afeita e voltada para questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. Os governos de Dilma Rousseff, que muito embora fossem de continuidade aos de Lula da Silva, passariam a priorizar outros fóruns de integração em nível mundial, como o BRICS, ou na busca de estreitamento das relações com a União Europeia e os EUA (SILVEIRA 2021).

Um exemplo da estagnação institucional que se conforma no Mercosul no início dos anos 2010 foi a não realização das eleições diretas para os deputados do Parlamento do Mercosul conforme o cronograma original. O processo foi inúmeras vezes adiado, sendo que somente Argentina e Paraguai chegaram a realizar os pleitos.

De fato, a partir de 2012-2013 o Mercosul se coloca em um momento de inércia e estancamento do que já se havia avançado, apresentando um quadro de grande pressão internacional e regional para a diminuição das assimetrias do continente, que não estavam sendo cumpridas e dificultavam o processo integracionista buscado pelos países, principalmente para a expansão comercial entre eles (RAMANZINI Jr.; MARIANO, 2016).

Agregado aos fatores econômicos, começam a decorrer eventos de ordem política que mudariam a feição do bloco. Em junho de 2012, o congresso paraguaio, dominado pela oposição de direita ao presidente Fernando Lugo, cassa seu mandato em um processo supostamente institucionalizado, que durou menos de 48 horas.

⁵ O Brasil - principal economia da região, viveu, entre 2003-2019, dois períodos distintos. Enquanto entre 2003-2011, o crescimento do PIB foi em média de 3,9%, entre 2011-2019, o ritmo do PIB caminhou para uma queda, resultando em taxa média de crescimento de 0,5%. Em termos per capita, entre 2003-2010, o PIB cresceu duas vezes, passando de R\$ 9,5 mil para R\$ 19,9 mil. Já, entre 2010-2017, cresceu uma vez e meia (ESPÍNDULA, 2019).



Tal evento teve consequência marcar uma grande alteração da institucionalidade do Mercosul deste período. No ano de 2006 a Venezuela formalizou o pedido para ser membro pleno do Mercosul, e passou a adotar as medidas burocráticas para tal. Entre 2006 e 2009 os congressos da Argentina, Brasil e Uruguai haviam aprovado internamente a adesão plena do país, que era bloqueado unicamente pelo senado paraguaio, dominado pela direita opositora ao presidente Fernando Lugo e declaradamente contrária ao presidente Hugo Chávez. Após o golpe no país, o CMC reivindicou o Protocolo de Ushuaia, relativamente a quebra da ordem democrática no país, e suspendeu o Paraguai de todos os seus direitos e deveres enquanto membro pleno do bloco. Ata contínuo, o CMC declarou concluído processo de adesão da Venezuela, uma vez que já havia sido ratificado pelos então três membros do bloco (SILVEIRA 2021). O Paraguai retornaria ao bloco em maio de 2013, após a realização de eleições presidenciais em abril do mesmo ano.

Ainda em 2012, registra-se o requerimento da Bolívia para adesão plena como Estado parte do Mercosul. O processo ainda está pendente devido a uma série de acontecimentos políticos, em especial o golpe no Brasil em 2016 com a mudança drástica na política externa do país, cujo senado ainda não ratificou o protocolo de adesão boliviano, e o próprio golpe policial-militar na Bolívia, que levou o país a uma ditadura durante quase um ano entre novembro de 2019 e outubro de 2020. Com as eleições presidências da Bolívia em outubro de 2020, e, consolidado o retorno da ordem democrática no país, a formalização continua pendente no senado brasileiro.

O ano de 2015 marca a adesão da Guiana e do Suriname, os dois únicos países da América da Sul faltantes, à condição de Estado associado. Através da Decisão 21/15, o Mercosul passou a aceitar o pedido de adesão não apenas de países integrantes da ALADI, mas através da formalização de acordos específicos com amparo no artigo 25 do Tratado de Montevideu 1980, situação em que ambas as nações se integraram ao bloco na condição de associados (MERCOSUL, 2021). Também no ano de 2015 há a mudança de governo na Argentina, com a posse do direitista Mauricio Macri na presidência, que a partir de maio de 2016 se aliaria ao presidente golpista do Brasil Michel Temer no processo de retorno do Mercosul a ordem neoliberal, em certa medida similar ao que se processou nos anos 1990.

Com a nova conjuntura política interna dos países do Mercosul, de retorno de governos de direita com ideário econômico neoliberal, rapidamente tais características se transmutariam para o projeto de integração.



Entre dezembro de 2016 e agosto de 2017 o bloco promoveu o processo para a exclusão ilegítima da Venezuela do Mercosul, com a diretiva participação do governo supostamente progressista do Uruguai.

A argumentação utilizada para a suspensão da Venezuela se baseou primeiramente na não ratificação de certos tratados, e, posteriormente na convocação de um Assembleia Constituinte no país em fevereiro de 2017. A decisão de suspensão da Venezuela não se deu por questões legais ou protocolares, e sim uma atitude política oriunda das divergências ideológicas dos governos de Argentina e Brasil para com o país, para além da ação imperialista estadunidense no processo. Com a suspensão da Venezuela, considera-se que se encerra definitivamente o ciclo mercosulista iniciado no ano de 2003.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o processo de reformulação do “novo” Mercosul se apresentou de forma gradativa e não intempestiva, tendo levado aproximadamente seis anos para que o novo arcabouço institucional de consolidasse.

Dentro desse processo de implantação de inovações institucionais no bloco, é importante pontuar que decorreu a inclusão de objetivos e atores sociais no projeto integracionista, acompanhada por uma reforma do modelo de integração comercial intra e extrabloco, revendo, ainda que modesta e parcialmente, o caráter essencialmente neoliberal praticado no período anterior.

Percebeu-se que o período entre 2003 e 2009 foi prolífero nas inovações mercosulinas, com a entrada em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo de Convergência Econômico do Mercosul (FOCEM) e do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), todos no ano de 2004. O Parlamento do Mercosul foi criado entre os anos de 2005 e 2006; em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul (ISM); em 2008 o Programa de Integração Produtiva no Mercosul; e, por fim, em 2009 decorreu a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH.

A partir da segunda década do século XXI constatou-se que as crises econômicas e políticas internas nos Estados do Mercosul passaram a refletir no bloco. As alterações institucionais desse período se restringem a entrada de novos Estados, tanto na condição de membro ou associado, e na estagnação dos avanços decorridos nos anos anteriores, embora ainda sem os retrocessos que se processariam a partir de 2016.



A partir da eleição de Mauricio Macri na Argentina (outubro de 2015) e do golpe no Brasil (maio de 2016) evidenciou-se que o ciclo de transformações do Mercosul iniciado em 2003 havia se esgotado. Os novos governos logo passaram a atuar de forma a retomar a lógica neoliberal nas relações comerciais e a não priorizar os demais aspectos integracionistas. Além disso, atuaram para excluir ilegitimamente a voz dissonante do bloco (Venezuela) e impossibilitar a adesão plena da Bolívia, ainda presidida pelo governo de esquerda de Evo Morales.

Dentre as múltiplas causas para a facilidade com que os novos governos de Argentina e Brasil tiveram para reverter o modelo de integração então vigente, deve-se destacar que no período da onda progressista, os chefes de Estado do bloco optaram por manter o modelo intergovernamental na tomada de decisões. Tal modelo mantém o Mercosul refém da chamada diplomacia presidencial, ou seja, diretamente dependente das eventuais alterações políticas dos seus Estados membros, em especial do que decorre nas duas maiores economias e populações do bloco: Argentina e Brasil.

Embora não seja o escopo desta pesquisa, a eleição de Alberto Fernández na Argentina (2019) e o retorno da democracia na Bolívia com a eleição de Luis Arce (2020), dentre outros triunfos eleitorais na América do Sul e Latina nos últimos três anos, parecem apontar para uma nascente nova “onda” progressista na região. Em se confirmando tal fato, certamente cabem novos estudos de como essa realidade irá impactar não apenas no Mercosul, mas também em outros projetos integracionistas da região.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. D. S. *Elaboração de projeto, TCC, dissertação e tese*. São Paulo: Atlas, 2011. 79 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações*. Revista Espaço da Sophia, N.43, 2011.
- BRICEÑO RUIZ, José. *Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul*. Revista Século XXI, Porto Alegre, V. 4, N. 2, 2013.
- COITINHO, Rita Matos. *Entre duas Américas: geografia política da inserção do Brasil na América Latina*. Florianópolis: 2018. 319 p. Tese de doutorado.
- CORRÊA, Isabela Furegatti. Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico; orientador Ricardo Luis Chaves Feijó. São Paulo, 2015. 140 f.
- FIORI, José Luís. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 42). 34p.ISSN: 2179-5495
- GARDINI, Gian Luca. *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*. New York: Macmillan, 2010.



GARDINI, Gian Luca. “*Sur-realismo*” o “*surrealism*”? 20 años del Mercosur. In El Mercosur y las complejidades de la integración regional / edición a cargo de José Briceño Ruiz. - 1a ed. - Buenos Aires: Teseo, 2011.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. (2006), Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul. Córdoba, julho. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/discurso> . Acesso em 8 jun. 2021.

LUZ, Thaíze Ferreira da (2008). *A integração latino-americana e o Mercosul sob o olhar da história e do direito internacional*. Biblos. Rio Grande. ISSN 0101-045x-0102-4388. V. 22 (2), p. 95-107.

MAMIGONIAN, Armen. *Qual o futuro da América Latina?* Capítulo do livro: Amalia Inés Geraiges de Lemos, María Laura Silveira, Mônica Arroyo (org.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires, Ed. Clacso, 2006.

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011.

MARIANO, Karina Pasquariello. *Parlasul: o difícil equilíbrio entre discurso e prática*. In: *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 129-163. ISBN 978-85-7983-704-3.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (2003). *Metodologia As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia*: Manole. ISBN 85-204-1768-X.