

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**VINTE E UM ANOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO: AVANÇOS E
LIMITAÇÕES NO CAMINHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL**

ANRHY ALCOFORADO DE SOUZA MACEDO

NATAL

2012

ANRHY ALCOFORADO DE SOUZA MACEDO

**VINTE E UM ANOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO: AVANÇOS E
LIMITAÇÕES NO CAMINHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL**

Artigo científico apresentado ao Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Robério Paulino Rodrigues

NATAL

2012

VINTE E UM ANOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES NO CAMINHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL

Anrhy Alcoforado de Souza Macedo¹

RESUMO

Decorridos mais de vinte e um anos da assinatura do tratado constitutivo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pode-se constatar que muitos de seus objetivos originais permanecem inconclusos. Ainda assim, vários progressos foram realizados e a integração econômica iniciada entre os países do Cone Sul segue se consolidando e começa a se expandir para outras partes do subcontinente. Nesse contexto, o presente artigo se propôs a analisar os avanços mais relevantes e as principais limitações ainda presentes no caminho para a consolidação do primeiro e único mercado comum do continente americano. Os resultados alcançados mostram que o MERCOSUL, em meio a obstáculos e dificuldades, vem desenvolvendo lentamente o aparato necessário para sua completa conformação. Somando-se à dinâmica comercial-econômica, dimensões políticas e sociais vêm conquistando cada vez mais espaço em seu escopo. Os entraves que ainda permeiam o bloco não têm sido suficientes para impedir a sua concretização como um ativo cada vez mais importante para seus membros. No limiar de uma nova etapa, o grande desafio será acomodar os interesses de cada um deles para seguir avançando; especialmente os da Venezuela, novo membro pleno, e do Paraguai, quando for encerrada sua atual situação de suspensão. Não se sabe ao certo o que está por vir, mas a grande certeza é que já não é mais possível imaginar um cenário futuro para a região sem a presença marcante do Mercado Comum do Sul.

Palavras-chave: MERCOSUL, Integração Regional, América do Sul.

¹ Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a cooperação e a integração com os países sul-americanos têm figurado entre as maiores prioridades da agenda externa brasileira. Nesse contexto, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) permanece sendo encarado como um elemento de fundamental importância. Em meio a outras instituições regionais, como a recém-criada União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o bloco continua se consolidando e, desde julho de 2012, com o anúncio da entrada da Venezuela, já pode se comemorar a primeira incorporação de um novo membro pleno em toda sua história.

A trajetória do MERCOSUL, contudo, tem sido marcada por diversos impasses e dificuldades. As próprias circunstâncias em que se consolidou a adesão do novo país são uma amostra da complexidade do processo. Faz-se *mister* observar que o Mercado Comum do Sul, apesar de sempre ter sido chamado dessa forma, ainda se revela um objetivo inconcluso. Houve muitos avanços, sem dúvida, mas ainda há um longo caminho a percorrer para que se possa alcançar a sua consolidação de forma efetiva.

Desde 1991, quando, através do Tratado de Assunção, se decidiu pela constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, problemas das mais diversas ordens têm se colocado no caminho desses países, impedindo a consolidação do projeto tal qual proposto originalmente. Diante disso, não foram poucas as vozes contrárias à sua continuidade e aprofundamento, os quais só foram possíveis com o investimento de grande capital político por parte dos governos.

Enquadrada não apenas no contexto das políticas externa e comercial, como também em outras áreas de políticas públicas, a aposta permanente no MERCOSUL, baseada em uma visão de longo prazo, caracteriza uma escolha do Estado brasileiro, com consideráveis implicações econômicas e sociais. Dessa maneira, torna-se fundamental o seu conhecimento, estudo e acompanhamento, não só por parte da academia como por toda a sociedade.

Partindo de tais constatações, o presente artigo se propõe a identificar os avanços e limitações mais relevantes na tentativa, ainda em curso, de consolidação do Mercado Comum do Sul. Espera-se fornecer subsídios à compreensão do estágio no qual o processo se encontra e dos fatores determinantes para a configuração de suas atuais características. O trabalho não possui a pretensão de propor soluções para os problemas

do bloco, mas, sim, de compreender o que de mais importante foi feito, o que ainda impede a consecução dos objetivos originais e quais os novos rumos e direcionamentos que começam a ser tomados.

No primeiro tópico são apresentados, de forma sucinta, alguns elementos importantes que não podem deixar de ser considerados em uma análise do MERCOSUL. Em seguida, são elencadas algumas questões chave que, de forma positiva ou negativa, marcaram a trajetória do bloco até os dias atuais. No item seguinte são analisados os principais avanços e limitações no que se refere ao cumprimento dos compromissos necessários para a formação do mercado comum. Logo após, são elencados alguns avanços econômicos decorrentes do modelo de integração alcançado.

Na seção seguinte, a análise se direciona para um assunto fundamental quando se pensa em um projeto de tamanha envergadura: a questão institucional. Procura-se identificar algumas das principais escolhas que têm sido feitas nessa matéria e de que forma elas constituem avanços ou limitações para o processo. Depois, passa-se a uma breve análise dos novos caminhos institucionais que começam a ser construídos. Ao final, são retomadas as principais questões debatidas e realizados alguns apontamentos a respeito dos desafios que se colocam diante do futuro do bloco.

Nestes vinte e um anos, progressos importantes e resultados positivos vêm sendo alcançados, ao mesmo tempo em que persistem impasses e contradições. Analisar essa dinâmica não é uma tarefa fácil, mas sem o seu devido entendimento torna-se impossível compreender os desafios que se colocam diante do MERCOSUL e quais as suas reais possibilidades de futuro.

1. ALGUMAS PONDERAÇÕES IMPORTANTES

Para a melhor compreensão do processo de integração entre os países do MERCOSUL é preciso que se façam algumas ponderações gerais antes que seja iniciada de fato a análise do bloco. Em primeiro lugar, a criação de organismos regionais de cooperação e integração entre Estados não é uma exclusividade da nossa região nem do atual período histórico. Em segundo, deve-se ressaltar que organizações dessa natureza têm seu sentido e importância alterados ao longo do tempo, conforme

mudam as conjunturas e os interesses dos países que as compõem. Sendo assim, trata-se de um processo que envolve avanços e retrocessos.

Dentre as várias organizações regionais existentes no mundo atual, dotadas dos mais diversos propósitos, é bastante comum encontrar comparações entre o MERCOSUL e a União Europeia. O projeto integracionista europeu, no entanto, apesar de possuir muitas das características desejadas para a nossa integração, apresenta diferenças consideráveis no que se refere ao contexto do seu surgimento e também aos seus principais determinantes estruturais (GIOVANELLA; GUIMARÃES, 2007).

Outra consideração importante é que o MERCOSUL está inserido no amplo contexto dos regionalismos sul-americano, latino-americano e interamericano, nos quais se enquadram diversas instituições regionais. É importante que se compreenda, por exemplo, o processo de integração econômica iniciado com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, a qual, enfrentando dificuldades na consecução dos seus objetivos, foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980. Esta última, ainda existente, tem servido como base para vários acordos entre os membros e associados do MERCOSUL.

Desde as primeiras iniciativas regionalistas que emergiram no continente americano, ainda no século XIX, várias dificuldades têm impedido o avanço e o aprofundamento do processo. Ao longo da breve história da América independente não faltaram manifestações e iniciativas positivas em prol da cooperação e integração entre seus países. Estas, apesar de terem se institucionalizado em escala continental, regional e sub-regional, têm historicamente demonstrado sérias limitações.

“As dificuldades econômico-estruturais, os interesses contraditórios, a ausência de uma cultura pró-integração, o viés nacionalista, alguns traços de rivalidades regionais – todos são componentes de um cenário que veio a se tornar pouco propício ao sucesso do empreendimento integracionista.” (PRAZERES, 2006, p. 14)

Refletir sobre a integração regional torna necessário, também, considerar as implicações provocadas pelas fortes assimetrias existentes entre os países. Ao comparar os dados do Produto Interno Bruto (PIB), da população e do território dos membros do

MERCOSUL diferenças bastantes significativas são evidenciadas (Tabela 1). Primeiramente, entre o Brasil e os demais e segundo entre Brasil, Argentina (e agora a Venezuela) e os demais. A comparação entre os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) também revela perfis diferentes entre os sócios (Tabela 2, no Anexo).

Tabela 1. Dados básicos totais e percentuais dos países do MERCOSUL (2011)

País/Bloco	PIB¹	(%)	População	(%)	Área total	(%)
Argentina	446,0	13,5%	40.764.561	14,7%	2.780.400 km ²	21,7%
Brasil	2.476,6	74,8%	196.655.014	71,1%	8.514.877 km ²	66,6%
Paraguai	23,9	0,7%	6.568.290	2,4%	406.752 km ²	3,2%
Uruguai	46,7	1,4%	3.368.595	1,2%	176.215 km ²	1,4%
Venezuela	316,5	9,6%	29.278.000	10,6%	912.050 km ²	7,1%
MERCOSUL	3.309,7	100%	276.634.460	100%	12.790.294 km ²	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados do World Bank (2012) e da Central Intelligence Agency (2012)

¹ Em bilhões de dólares.

Além da dinâmica regional, é fundamental também levar em conta as implicações e os estímulos provenientes de fatores externos, tanto de ordem política como econômica, que afetam diretamente a região e condicionam seu processo de integração. Não se pode deixar de considerar, por exemplo, os grandes desafios que o avanço acelerado do processo de globalização impõe aos países que se encontram na periferia do sistema capitalista. O fortalecimento e a expansão das empresas estrangeiras multinacionais dificultam cada vez mais a atuação soberana dos Estados, sobretudo os mais frágeis, tornando-os dependentes das suas decisões e estratégias.

A onda de expansão e liberalização dos mercados, que avançou sobre o mundo nas últimas décadas, configura hoje um cenário global cada vez mais competitivo, o que não significa dizer, no entanto, que o protecionismo tenha deixado de figurar como uma prática recorrente. Principalmente nos tempos de crise, os países centrais não se eximem de adotar medidas de estímulo às suas economias e às suas empresas, as quais muitas vezes acabam prejudicando as economias mais débeis.

Somando-se a esse quadro, a emergência de novos atores econômicos de peso acaba imprimindo transformações na dinâmica do comércio internacional. O crescimento econômico da China e sua consolidada posição de grande importadora de *commodities* e exportadora de produtos industrializados possuem grande impacto nas

economias sul-americanas. Diante dessa combinação de fatores, um dos efeitos mais visíveis é o agravamento do processo de desindustrialização das economias da região.

“As políticas européias, americanas e chinesas contribuem fortemente para um processo de desindustrialização das economias do Mercosul. As indústrias já instaladas sofrem a forte concorrência das importações industriais baratas (não somente provenientes da China). A facilidade de importar produtos industriais e a alta demanda externa por minérios e produtos agrícolas desestimula novos investimentos na indústria e atrai maiores investimentos na mineração e na agropecuária.” (GUIMARÃES, 2012, p. 2)

Ainda em relação aos fatores externos, não se pode deixar, também, de considerar outra questão fundamental para a integração entre os países da América do Sul: o relacionamento com os Estados Unidos da América. O MERCOSUL conviveu durante toda a década de 1990 com as pressões do vizinho do norte para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nos dias atuais, com o fracasso das negociações, as tentativas se dão no sentido da assinatura de acordos bilaterais, os quais, já concretizados na Colômbia, no Chile e no Peru, atualmente impedem a plena entrada desses países no bloco (VIRISSIMO, 2012).

2. A TRAJETÓRIA DA INTEGRAÇÃO

A origem do processo de aproximação entre os países do Cone Sul, que culminou na criação do bloco regional, remete a meados de década de 1980. A redemocratização ocorrida na Argentina, no Uruguai, no Brasil e, mais tardiamente, no Paraguai, proporcionou um impulso positivo no relacionamento entre os países. Nesse contexto, Brasil e Argentina, que já vinham melhorando as suas relações bilaterais desde os últimos anos dos governos militares, realizaram importantes avanços após a abertura política, materializados com a assinatura de diversos documentos e atos internacionais por parte dos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín. (ARRAES, 2011)

O estabelecimento, em 1986, do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre o Brasil e a Argentina representou um marco importante para a

futura criação do MERCOSUL. O programa previa, dentre outras medidas, o estímulo à integração intra-setorial, à complementação produtiva e à expansão equilibrada do comércio². Em 1989, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado pelos mesmos dois países, estabeleceu a remoção gradual de barreiras tarifárias e não tarifárias entre eles, visando à futura formação de um espaço econômico comum³.

Com a troca de governo nos países, foi reforçada a intenção integracionista. Em 1990, assinou-se a Ata de Buenos Aires, na qual foi definido o estabelecimento de um mercado comum entre Brasil e Argentina até 31 de dezembro de 1994⁴. Aos esforços dos dois países logo se somaram os vizinhos Paraguai e Uruguai e, em 26 de março de 1991, foi firmado entre os quatro países o Tratado de Assunção, instituindo as medidas necessárias para a formação do Mercado Comum do Sul⁵.

Apesar da entrada dos dois novos países ter se dado num momento em que a integração econômica entre Brasil e Argentina já se encontrava em um estágio mais aprofundado, foi escolhido para o estabelecimento do MERCOSUL o mesmo prazo que havia sido previsto na Ata de Buenos Aires. Duas semanas antes dessa data, quando se encerraria o período de transição, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que consolidou e ampliou a estrutura institucional do bloco, além de lhe conferir personalidade jurídica internacional⁶.

De acordo com o Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul deveria proporcionar: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; uma tarifa externa comum; uma política comercial comum; a coordenação de posições em foros econômico-comerciais internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Como será observado, porém, nem o prazo de transição nem os dezoito anos que se seguiram foram suficientes para a consecução integral desses objetivos. Isso, contudo, não implica que avanços importantes não foram realizados.

² Ata para a Integração Brasileiro-Argentina. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30Link>. Acesso em: 25 nov. 2012.

³ Tratado de integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_100>. Acesso em: 25 nov. 2012.

⁴ Ata de Buenos Aires. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37>. Acesso em: 25 nov. 2012.

⁵ Tratado de Assunção. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

⁶ Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

Os primeiros anos de integração trouxeram retornos positivos aos países do Cone Sul. Em primeiro lugar, “o acordo de integração econômica passou a ser visto como uma fonte de estabilidade para as democracias recém-construídas e em processo de consolidação” (ONUKEI, 2006, p. 300). A ideia da necessidade de plena vigência das instituições democráticas foi reforçada na Declaração Presidencial de Las Leñas, em 1992, e no Protocolo de Ushuaia, em 1998, o qual estabeleceu a possibilidade de aplicação de medidas no caso de ruptura democrática em algum dos Estados partes⁷.

No ano de 1996 aconteceu a primeira expansão do MERCOSUL, com a inclusão da Bolívia e do Chile como membros associados, através de acordos de complementação econômica⁸. Um ano antes, a Comunidade Europeia havia firmado um acordo de cooperação com o bloco⁹, o qual se fortaleceu, mais uma vez, ao levar ao fracasso as negociações para a ALCA. Esses avanços evidenciaram, porém, uma importante fragilidade: na época, os grandes incentivos ao processo de integração provinham de sua agenda externa (ONUKEI, 2006) (VAZ; FIGUEIRA, 2006).

A concepção adotada pelo MERCOSUL baseava-se no conceito de “regionalismo aberto”, segundo o qual “a integração levaria os países, inicialmente, a um processo de abertura econômica e permitiria, por meio da associação a outros países, criar novas possibilidades de inserção internacional e de fortalecimento da capacidade de barganha nas negociações com outros países ou em fóruns multilaterais” (ONUKEI, 2006, p. 304). Tal perspectiva mostrava-se animadora na medida em que o bloco passava a ter maior visibilidade externa e a apresentar resultados comerciais positivos.

No ano de 1999, no entanto, iniciou-se um período de grande turbulência no MERCOSUL. Enfrentando dificuldades de ajuste macroeconômico, o governo brasileiro resolveu mudar a sua política cambial, abandonando a paridade com o dólar, existente desde a criação do Real. Essa medida unilateral trouxe sérias consequências para o comércio com o bloco. A Argentina, que havia adotado a dolarização da economia, rapidamente passou a enfrentar uma relevante perda de competitividade em relação ao vizinho, o que contribuiu para a deflagração de uma grave crise interna.

⁷ Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/1998/portugues/31protocolodeushuaia.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

⁸ Posteriormente também se associaram Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004) e Venezuela (2004). Esta última foi promovida ao status de membro pleno em 2012.

⁹ Acordo-quadro inter-regional de cooperação. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:069:0004:0022:PT:PDF>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

O consequente déficit com o principal parceiro comercial acabou se associando a outros fatores, como o desequilíbrio fiscal, o elevado desemprego e a crise da dívida externa, desembocando em um período de declínio econômico. Em meio às tentativas de ajustes por parte do governo, a Argentina passou a enfrentar, também, uma dura crise social e política, com protestos e saques que inauguraram um período de trocas presidenciais. Foi declarada a moratória da dívida externa em 2001 e a flutuação cambial foi finalmente instaurada no ano seguinte. (FERNANDES, 2003)

Enquanto sofria com a mudança cambial brasileira, a Argentina também agiu de forma unilateral, recorrendo à adoção de medidas protecionistas no comércio com o vizinho. O cenário de instabilidade que se instalou na região, atingindo, também, o Paraguai e o Uruguai, além de afetar diretamente o comércio, evidenciou importantes fraquezas do processo de integração e o MERCOSUL passou, então, a enfrentar um momento de grandes incertezas.

Como afirma Onuki (2006), o contexto que combinava crises domésticas com a crise da integração trouxe consigo a emergência de análises pessimistas em relação às perspectivas do bloco, algumas inclusive prevendo a sua desintegração. Camargo (2006) também aponta que setores descontentes passaram a propor alternativas que implicavam na desistência de metas importantes do Tratado de Assunção, como a formação de um mercado comum ou até mesmo de uma união aduaneira, o que resumiria o MERCOSUL a uma zona de livre comércio¹⁰.

As perspectivas negativas, contudo, não se concretizaram. Mesmo reconhecendo a gravidade da situação enfrentada pelo bloco, “os países membros continuavam atribuindo-lhe valor político e reconhecendo sua potencialidade econômica” (VAZ; FIGUEIRA, 2006, p. 16). Segundo Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), o momento crítico entre 2000 e 2002 foi marcado pelo esforço de fortalecimento do MERCOSUL, exemplificado com a adoção de medidas visando o seu “relançamento”.

No ano de 2002 foi firmado o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, o qual aprimorou os mecanismos jurídicos para a solução de controvérsias entre os membros, com a criação, inclusive, de um Tribunal

¹⁰ Uma zona de livre comércio implica apenas na eliminação de barreiras ao comércio de bens, enquanto em uma união aduaneira é indispensável a adoção da tarifa externa comum, porém sem outras características relativas ao mercado comum.

Permanente de Revisão, instalado em 2004 no Paraguai ¹¹. Segundo Caetano (2007, p. 162), a assinatura do protocolo foi um grande avanço e mostrava que “tal vez, la situación de críticas dificultades económicas y sociales de la región podía configurar un escenario propicio para darle un mayor ritmo al proceso integracionista”.

Nos anos seguintes, com a chegada quase simultânea de novas forças políticas à presidência dos países da região, foram renovados os esforços em prol da integração. Os novos governos de esquerda e centro-esquerda passaram, então, a imprimir uma nova dinâmica ao processo, o qual, a partir daquele momento, passaria a ser marcado pela valorização de alguns temas pouco considerados pelos governos anteriores (ÁLVAREZ, 2008). Importantes avanços foram alcançados na agenda não comercial e, principalmente, na estrutura institucional, à qual foram incorporados novos organismos.

Apesar dos visíveis avanços, a integração sob o novo cenário político, que de certa forma ainda perdura, tem sido marcada pela persistência de muitas limitações relevantes e dificuldades não solucionadas, como será evidenciado nos próximos itens. Outro fator importante, relativo a esse período, é a tentativa de expansão do bloco, iniciada com a solicitação firmada pela Venezuela em 2006. A adesão do país como membro pleno, após uma longa espera, acabou finalmente se dando neste ano de 2012, mesmo sem um posicionamento favorável dos parlamentares paraguaios.

O pleito precisava da aprovação dos Chefes de Estado e dos Parlamentos de todos os países membros. Desde 2009, após o sinal positivo do Senado brasileiro, permanecia pendente apenas a decisão do poder legislativo do Paraguai. Com a controvérsia gerada pelo *impeachment* do presidente Fernando Lugo, os líderes dos demais países membros decidiram pela suspensão temporária do seu país. Com isso, foi anunciado, na Cúpula de Mendoza, no último mês de junho, o ingresso da Venezuela como mais novo membro pleno.

Sem fazer juízos de valor a respeito do procedimento do Parlamento Paraguaio ou da resposta dada pelos presidentes da região, é imperioso observar que ambos os fatos trazem consequências importantes para a dinâmica do processo de integração (agora não mais exclusivo do Cone Sul). Ainda é cedo, contudo, para apontar a extensão

¹¹ Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2002/portugues/51-protocolodeolivos.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

das consequências decorrentes dessas duas decisões e suas implicações para o futuro do bloco e essa é uma análise que não será realizada no presente artigo.

Num momento como este, a busca por respostas em relação aos caminhos que se colocam diante do MERCOSUL perpassa, antes de tudo, por uma reflexão em relação ao que foi construído até agora. Nesse sentido, é importante analisar como se avançou e quais os entraves que ainda permanecem em relação aos objetivos que permearam a criação do bloco. É a essa discussão que se dedica o item a seguir.

3. A BUSCA PELA CONSOLIDAÇÃO DO MERCOSUL

As decisões tomadas através do Tratado de Assunção foram, sem dúvidas, ambiciosas, principalmente considerando o prazo estabelecido de menos de quatro anos. À época, mesmo a Europa, após décadas de integração, ainda não havia concluído o processo de consolidação de seu mercado comum. Para se concretizar um empreendimento dessa magnitude na nossa região seria necessário muito mais que medidas pontuais e unidimensionais.

Uma das críticas apontadas por boa parte dos estudiosos do MERCOSUL diz respeito ao foco, durante os primeiros anos do processo, ter se voltado essencialmente para a liberalização do comércio, em detrimento de outras dimensões da integração. Álvarez (2008, p. 209) aponta que o bloco foi criado “en un contexto político y programático en el que, en mayor o menor grado, los países de la región empezaban a instrumentar las reformas económicas del denominado Consenso de Washington”, o qual implicava, dentre outras coisas, em uma “indiscriminada libertad de mercado”.

Após analisar o impacto das políticas do supracitado consenso nos países da região, Quijano (2011) chega a se perguntar como pôde ser possível, naquele momento, a proposição e a aceitação do objetivo de se formar uma união aduaneira com vistas ao estabelecimento de um mercado comum. O autor observa, todavia, que a Tarifa Externa Comum (TEC) foi acordada sem se avançar em outros pontos considerados importantes para o funcionamento de uma união aduaneira.

“[Una] de las limitaciones de Ouro Preto (...) consistió en acordar el AEC [Arancel Externo Común] sin el entorno

imprescindible de una UA [Unión Aduanera]. Es decir: sin avanzar hacia una política comercial común; sin disponer de normas aduaneras comunes; disciplinas comerciales y un acuerdo entre las partes acerca de la distribución de la renta aduanera; (...) y sin un programa serio y creíble de reducción hasta su eliminación de las barreras no arancelarias.” (QUIJANO, 2011, p. 95)

O acordo para a adoção da TEC também previa várias flexibilidades transitórias. Foram admitidas listas de exceção por país, com prazos diferenciados para a convergência de uma série de produtos à tarifa comum. Ainda assim, os prazos foram prorrogados em mais de uma ocasião (QUIJANO, 2011). Outra fragilidade que tem marcado o processo de integração diz respeito à dupla cobrança da TEC. Apenas em 2010 foi aprovada a eliminação gradual da dupla incidência da tarifa em produtos de terceiros países que fossem reexportados dentro do bloco. A medida será implementada progressivamente, junto com mecanismos de distribuição da renda aduaneira¹².

No que diz respeito aos compromissos assumidos, há de se mencionar outra grande limitação: o desencontro entre as políticas macroeconômicas dentro do bloco. Apesar de reiteradas manifestações favoráveis a uma coordenação entre os países membros, os interesses nacionais têm prevalecido sobre o interesse regional. Como explica Quijano (2011, p. 96), não existe “ un proyecto común, que establezca racionalmente los límites y las libertades de la política económica para cada socio”.

A falta de coordenação macroeconômica teve um papel central na crise que tomou conta do bloco durante a virada do milênio. Como já foi dito, a súbita mudança na política cambial brasileira teve um impacto significativo na relação comercial com a Argentina, ocasionando o início do que talvez tenha sido o período mais conturbado durante todo o processo de integração. Nos dias atuais, com a ausência de mecanismos efetivos de coordenação cambial, monetária e fiscal, o MERCOSUL ainda permanece suscetível a problemas dessa natureza.

Outro aspecto do Tratado de Assunção ainda não plenamente cumprido é a livre circulação de serviços. Em 2005 entrou em vigor o Protocolo de Montevideu sobre o

¹² Decisão CMC n° 10/10. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/7B67B63054CBD7A103257AC2001E802C/\\$File/DEC_010-2010_PT_FERR_Dupla%20Cobran%0E2%80%A1a.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/7B67B63054CBD7A103257AC2001E802C/$File/DEC_010-2010_PT_FERR_Dupla%20Cobran%0E2%80%A1a.pdf)>. Acesso em 25 nov. 2012.

Comércio de Serviços, todavia, no curso da sétima rodada de negociação, os compromissos de liberalização assumidos são escassos (QUIJANO, 2011). Por fim, também está prevista no tratado a livre circulação de fatores produtivos, entendidos como capitais e pessoas. No que se refere à livre circulação de pessoas, trata-se de um dos itens mais avançados do processo de integração.

No ano de 2002 foi aprovado o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assumido progressivamente entre os membros e finalmente estendido a todos eles em 2009, após a ratificação do documento pelo Paraguai¹³. O acordo confere aos imigrantes dos países membros a possibilidade de obter residência legal em qualquer lugar do bloco, com igualdade de tratamento e garantia de direitos civis e previdenciários. No que se refere à circulação temporária de pessoas, essa já pode ser feita inclusive sem a utilização de passaporte¹⁴.

Atualmente está em curso o processo de conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, o qual deverá consolidar um conjunto de direitos e benefícios para os cidadãos do bloco. O seu plano de ação prevê a facilitação do trânsito e da circulação de pessoas e a “simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios”. Além disso, são previstos avanços nos documentos de identificação e, dentre outros, nos âmbitos previdenciário, educativo e trabalhista¹⁵.

Não se pode deixar de notar, então, que, mesmo nas áreas onde se observam maiores avanços, ainda há muito a ser feito, de modo que não são apenas as fragilidades da união aduaneira e a falta de coordenação macroeconômica que impedem a plena concretização do Tratado de Assunção. A formação de um mercado comum é um processo complexo e, apesar de todos os entraves enfrentados e dos lentos avanços, ainda permanece como grande objetivo do bloco.

¹³ Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/2002/portugues/62-acuerdorendenciainsur.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

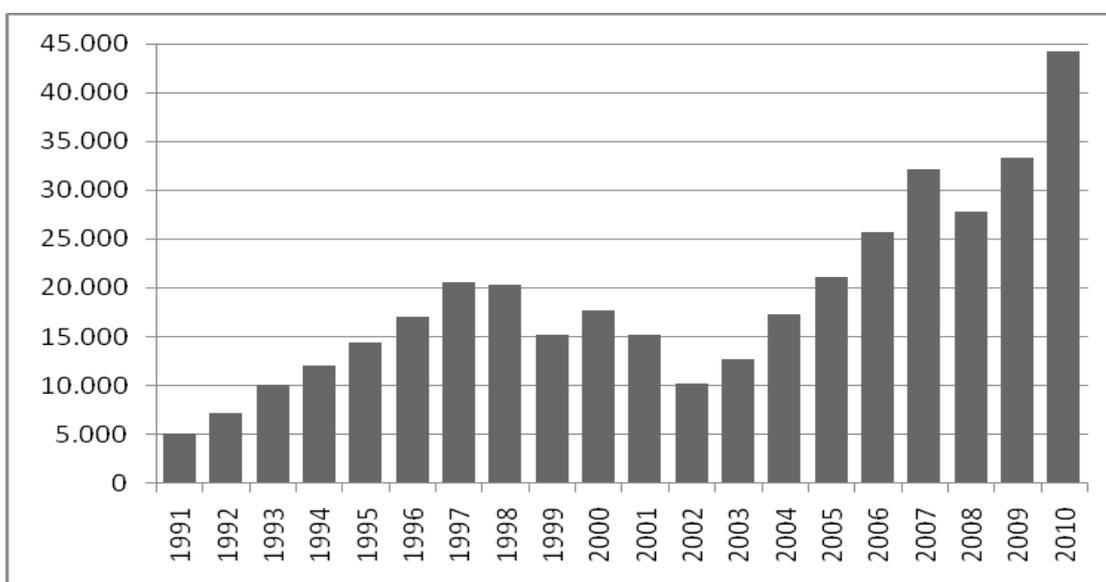
¹⁴ Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/2008/portugues/114-acuerdodocumentosdeviaje%28portugues%29.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

¹⁵ Estatuto da Cidadania do MERCOSUL – Plano de Ação. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

4. AVANÇOS ECONÔMICOS

A despeito de suas limitações, a trajetória do MERCOSUL tem sido marcada por uma grande expansão nos níveis de comércio entre os membros, interrompida seriamente apenas durante a crise do bloco na virada do milênio. Entre 1991 e 1997 o valor das exportações intra-bloco quadruplicou. Nos cinco anos seguintes, o declínio acumulado foi maior que 50%, atingindo, em 2002, níveis próximos aos de 1993. Com a retomada do crescimento, já em 2005 o valor superou o recorde de 1997 e, desde então, tem crescido continuamente, com apenas uma pequena retração em 2008, ano em que estourou a recente crise financeira internacional. (ALADI *apud* COSTA, 2011)

Figura 1. Gráfico das exportações intra-MERCOSUL¹⁶ (1991-2011)



Fonte: Elaboração própria, com dados da ALADI *apud* Costa (2011)

No ano de 2010, as exportações intra-bloco atingiram um valor quase nove vezes maior que o de 1991, enquanto que o preço das exportações totais dos países do bloco (para membros do MERCOSUL e para terceiros países) se tornou seis vezes maior. A participação da fatia intra-bloco nas exportações totais dos países membros tem variado ao longo do tempo, tendo atingido o pico de 25% em 1997, caindo para 11% em 2002 e, após uma recuperação lenta, atingindo 16% em 2010 (ALADI *apud* COSTA, 2011). Essa redução da proporção diante das exportações totais, no entanto, não representa um

¹⁶ Em milhões de dólares.

fator de descrédito para o bloco, já que o seu propósito maior está na expansão geral dos níveis de comércio. Nesse sentido, os resultados são excelentes.

Outro fator importante, que vai além da questão do aumento do comércio e até mesmo transcende a sua relevância, diz respeito à qualidade dos bens exportados no interior do bloco. Segundo Quijano (2011), o MERCOSUL cumpre um papel importante para Argentina, Brasil e Uruguai como destino para suas produções de manufaturados complexos. O fato citado confere ao acordo regional uma significação estratégica, principalmente nos tempos atuais, em que a desindustrialização se mostra cada vez mais preocupante nos países da região.

Dados de 2009 mostram que as exportações de produtos como aparelhos mecânicos, maquinaria elétrica, som, televisão, aeronaves e automóveis para o MERCOSUL representavam 68,9% do total das exportações argentinas desses itens. Este percentual chegava a 76% para o Uruguai e 27% para o Brasil. Produtos químicos, farmacêuticos e fertilizantes destinados aos países do bloco representavam, para a Argentina, 41% das exportações totais desses produtos, assim como 36,4% para o Uruguai e 16,1% para o Brasil. (QUIJANO, 2011)

A forma como se desenvolveu o nosso processo de integração, com foco excessivo na liberalização comercial, facilitou, entretanto, a concentração da atividade exportadora em grandes empresas, as quais passaram a acumular crescentes segmentos de mercado (ÁLVAREZ, 2008). Nesse sentido, durante muito tempo não houve maiores esforços para incentivar uma maior participação das pequenas e médias empresas no mercado regional. Faltaram estímulos para o desenvolvimento de cadeias produtivas regionais que possibilitassem ganhos de competitividade às empresas de menor porte.

A partir de 2006 a integração produtiva passou a figurar na agenda do bloco. No ano seguinte foi criado um Grupo *Ad Hoc* sobre o tema, o qual elaborou o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL. O grupo, que acabou se tornando permanente, propôs uma série de objetivos visando fortalecer a complementaridade produtiva, com ênfase para as micro, pequenas e médias empresas. Foi criado, ainda, o Fundo MERCOSUL de Garantias para Pequenas e Médias Empresas, abrindo o caminho para a futura criação de um fundo de apoio direto. (QUIJANO, 2011)

Outro ponto que demorou a entrar na agenda do MERCOSUL foi a importante questão das assimetrias entre os membros do bloco. Conforme já foi mencionado, são consideráveis as diferenças, principalmente no que se refere ao desenvolvimento econômico e ao tamanho dos territórios e das populações. Somente após mais de uma década da assinatura do Protocolo de Ouro Preto a estrutura institucional do bloco passou a contar com um organismo voltado diretamente para o tratamento da questão. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) é um dos pontos que serão abordados na discussão a qual se dedicam os dois próximos tópicos.

5. A QUESTÃO INSTITUCIONAL

Como bem ressalta Caetano (2007, p. 166), “pensar en distintos formatos institucionales para el Mercosur implica confrontar filosofias y modelos integracionistas diversos”. Quijano (2011, p. 107) assinala que “[las instituciones] pueden contribuir al éxito del intento o entorpecerlo, retrasarlo y, por ultimo, afectar la relación entre los socios”. Segundo ele, “la ingeniería institucional no es neutra y refleja el grado de compromiso y el modelo de largo plazo que implícita o explícitamente han escogido los socios” (Ibid., p. 107). Tais apontamentos fazem entender que muitas dos sucessos e dificuldades do nosso processo de integração são, na verdade, frutos de escolhas.

A estrutura institucional do MERCOSUL é composta por três órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental¹⁷: o Conselho do Mercado Comum (órgão máximo e principal instância de decisão), o Grupo Mercado Comum (órgão executivo, com alguma capacidade decisória) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (pode emanar diretrizes obrigatórias em sua área de atuação). Neles a decisão deve ser tomada por consenso e com a presença de todos os Estados membros. As normas emanadas têm caráter obrigatório, mas sua vigência, em muitos casos, depende da incorporação do conteúdo aos ordenamentos jurídicos nacionais.

O processo de incorporação, no entanto, tem se mostrado preocupante em três pontos: a sua demora em muitos casos, os altos índices de não incorporação e o desrespeito a parte do que já foi plenamente incorporado. Como afirma Quijano (2011,

¹⁷ A eles estão vinculadas diversas estruturas acessórias como reuniões, grupos ou subgrupos de trabalho, comitês técnicos etc. Algumas são permanentes e outras são transitórias (*Ad Hoc*). Para conhecimento, consultar a Figura 2 no Anexo.

p. 106), “ni la omisión de incorporación ni el incumplimiento traen aparejadas consecuencias para quien así procede”. Dessa forma, torna-se difícil construir um horizonte de segurança para o processo de integração e para os atores políticos, econômicos e sociais com ele envolvidos ou por ele afetados.

Diante do modelo escolhido, foi feita a opção de se criar uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), com a função principal de facilitar o procedimento de internalização das normas do MERCOSUL. Dessa forma, segundo Vaz e Figueira (2006, p. 13), a comissão “foi percebida mais como um mecanismo de agilização dos trâmites legislativos que uma arena de discussão e de influência no processo em curso”. Demorou até o final de 2006 para que a CPC fosse transformada no Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), com critérios (relativos) de proporcionalidade, de acordo com a população dos países, e previsão de eleições diretas.

A criação do PARLASUL, todavia, não conferiu poder decisório à nova instituição, mantendo a centralização nos órgãos intergovernamentais do bloco¹⁸. Além disso, até o presente momento apenas o Paraguai realizou a escolha de seus representantes por meio de eleição direta¹⁹. Com a suspensão do país, entretanto, houve um impasse em relação à participação dos seus parlamentares, o que tem impedido, até agora, a realização da primeira sessão do PARLASUL em 2012 (AGÊNCIA CÂMARA, 2012). Apesar de prevista originalmente a realização de pelo menos uma sessão por mês, outros impasses, como a demora para a indicação das representações e definições sobre normas internas, também fizeram com que em 2011 o Parlamento só viesse a se reunir no último mês do ano (AGÊNCIA CÂMARA, 2011).

Somando-se à fragilidade da dimensão parlamentar, outro ponto que tem contribuído para o chamado “déficit democrático” do modelo institucional do MERCOSUL é a reduzida participação da sociedade civil organizada. Vaz e Figueira (2006, p. 13) apontavam para a carência de canais adequados à participação social, num contexto, segundo eles, caracterizado pela “primazia total dos atores governamentais no processo de integração”. Trata-se de uma situação presente desde a criação do bloco e que ainda hoje representa um grande desafio.

¹⁸ Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2005/portugues/92-protocolodelparlasur.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

¹⁹ De acordo com o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, todos os parlamentares em exercício a partir de 2011 deveriam ter sido eleitos diretamente. Além disso, estaria vedado o desempenho concomitante de cargo ou mandato nos poderes legislativo ou executivo de seus Estados.

No ano de 1996 foi instalado o Foro Consultivo Econômico Social (FCES), criado pelo Protocolo de Ouro Preto e composto por representantes sociais, sindicais e empresariais. Em suas recomendações ao Grupo Mercado Comum, o organismo tem solicitado o fortalecimento de sua participação e uma maior abertura ao diálogo social no âmbito do bloco²⁰. Um avanço importante ocorreu em 2006, com a criação da Cúpula Social do MERCOSUL. A Cúpula tem caráter oficial e é organizada anualmente, contado com a participação de diversos atores e organizações sociais²¹.

Em 2004, foi somado ao arcabouço institucional do bloco o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Antes, a participação dos entes subnacionais na estrutura do MERCOSUL se resumia a uma reunião especializada de municípios²². No entanto, tal qual se aplica à sociedade civil e aos parlamentos, o espaço conferido se mantém apenas em nível consultivo. Sendo assim, cabe ressaltar, novamente, que o processo decisório do MERCOSUL permanece centralizado na figura dos poderes executivos nacionais.

6. EXPANSÃO INSTITUCIONAL EM NOVAS BASES

O ano de 2004 também foi marcado pela criação do FOCEM. O reconhecimento das assimetrias entre os países rendeu ao processo de integração um de seus mais importantes organismos. O fundo tem um perfil redistributivo, com uma alta contribuição do Brasil (70%), uma média da Argentina (27%) e aportes simbólicos do Paraguai (1%) e do Uruguai (2%), os quais, por sua vez, são os maiores destinatários dos recursos. O dinheiro investido não é reembolsável e se destina à promoção da convergência estrutural, da competitividade e da coesão social, com foco nas economias menores e regiões menos desenvolvidas, além do apoio ao funcionamento da estrutura institucional e ao fortalecimento do processo de integração²³.

²⁰ Recomendación n°03/2006. Disponível em: <<http://www.fcsmarcosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION3-06.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012. Recomendación n°05/2008. Disponível em: <<http://www.fcsmarcosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION5-08.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

²¹ Cúpula Social do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

²² Existe, ainda, desde 1995, uma rede de cooperação dissociada da estrutura do MERCOSUL chamada MERCOCIDADES, a qual reúne atualmente mais de duzentos municípios dos países membros e associados. O endereço eletrônico da entidade é: <http://www.mercociudades.org/>.

²³ Decisão CMC n° 18/05. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/22D6BA707F3B4C3E03257ABD005A3598/\\$File/DEC_018-2005_PT_FERR_IntegFuncFOCEM.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/22D6BA707F3B4C3E03257ABD005A3598/$File/DEC_018-2005_PT_FERR_IntegFuncFOCEM.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2012.

Até o final de 2011 já existiam mais de quarenta projetos aprovados, os quais juntos representavam uma soma de quase 1 bilhão de dólares. Dentre as obras financiadas pode-se citar a Linha de Transmissão Itaipu - Villa Hayes, no Paraguai, a Interconexão Elétrica de 500 MW entre Uruguai e Brasil e a Implantação da Biblioteca e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu. (PAUTASSO, 2012)

O FOCEM foi uma das marcas principais da nova vontade institucionalista que emergiu no período posterior à crise da virada do milênio. Além desse último, do PARLASUL e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, pode-se mencionar, dentre outros, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (2003), o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (2004), o Observatório da Democracia do MERCOSUL (2007), o Instituto Social do MERCOSUL (2007) e o Instituto MERCOSUL de Formação (2007).

Não sendo o objetivo deste artigo a análise detalhada das competências de cada um destes novos órgãos nem das discussões a eles relativas, cabe destacar que foram observadas mudanças em relação ao panorama da década de 1990, marcada, em grande medida, pela baixa densidade institucional e pela predominância da dimensão comercial. Outros temas ganharam importância e isso se refletiu não apenas na criação desses novos órgãos como também no aumento da variedade de reuniões e grupos de trabalho vinculados ao Conselho e ao Grupo Mercado Comum.

Deve-se reconhecer, no entanto, que desde o início da trajetória do bloco já existiam vários fóruns dessa natureza voltados para temáticas diversas como, por exemplo, ciência e tecnologia, educação, cultura e meio ambiente. Vaz e Figueira (2006, p. 24) observam, contudo, que a agenda não econômica do MERCOSUL, além de não alcançar tanta visibilidade, esteve “moldada em grande parte pela instrumentalidade dos temas em função de suas perspectivas econômicas” e que algumas de suas características têm sido sub-aproveitadas.

Os autores apontam para o seu potencial de participação social (contribuindo para a diminuição do déficit democrático) e sua maior afeição à cooperação (ajudando a diminuir a impressão de que o bloco é marcado pelo conflito). Além disso, haveria uma maior capacidade de proporcionar “agendas mais estáveis e voltadas, portanto, para os objetivos finais do Tratado de Assunção em sua consecução de larga temporalidade”.

Para eles a agenda não econômica deveria ocupar um papel de maior relevância no MERCOSUL (VAZ; FIGUEIRA, 2006, p. 23).

Diante das situações elucidadas, diversos questionamentos podem ser feitos a respeito do papel que tem cumprido a questão institucional para a conformação do estágio atual do bloco e quais mudanças seriam necessárias. A aposta na agenda não econômica é um caminho para o aprimoramento do MERCOSUL ou representa um desvio em relação aos objetivos básicos do Tratado de Assunção? Os atuais mecanismos são suficientes para tratar das distorções e assimetrias presentes? O processo decisório e a forma de incorporação das normas precisam ser mudados? Em que direção deve caminhar o esforço para a redução do déficit democrático?

As indagações formuladas não são de fácil resposta e dificilmente abarcariam um consenso entre os atores envolvidos no processo de integração regional. Nossa análise se concentrou apenas nos aspectos formais do debate institucional, mas, como lembram Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), existem ainda as normas, práticas e instituições informais. Estas possuem um grande poder de influência, principalmente no que se refere a sua interação com as instituições formais, mas, devido aos objetivos e ao formato do presente trabalho, não puderam ser contempladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após vinte e um anos da assinatura do Tratado de Assunção, o MERCOSUL ainda não conseguiu alcançar o pleno cumprimento de seus objetivos originais. Pode-se dizer, no entanto, que o nível de integração entre os países alcançou um patamar sem precedentes na região. Durante a sua trajetória, o bloco foi capaz de superar momentos de crise e se fortaleceu de tal forma que, nos dias atuais, voltar atrás é uma alternativa praticamente impensável para cada um dos seus membros.

O comércio intra-bloco, tanto pelo valor como pela qualidade, tem se mostrado de grande importância para todos, inclusive para os países maiores, os quais passaram a contar com um mercado ampliado para a exportação de produtos de alto valor agregado. Com a criação de mecanismos para a redução de assimetrias, incentivos à integração produtiva e à competitividade das pequenas empresas, novas perspectivas se abrem, sobretudo para os sócios de menor tamanho.

Será fundamental para o bloco continuar apostando nessas estratégias, de forma que a integração continue atrativa para as economias menores e o processo possa se aprofundar em bases equilibradas. Essas questões se tornam ainda mais importantes em meio às expectativas de incorporação de novos sócios, como a Bolívia, o Equador ou mesmo os pequenos Suriname e Guiana. De uma forma ou de outra, as novas expansões aprofundariam o cenário de distorções e assimetrias e testariam a capacidade do institucional do bloco de responder a essas questões.

Uma das grandes constatações do presente trabalho diz respeito ao fato de que o MERCOSUL, indo além das suas competências econômicas, acumulou enorme importância política, consolidando-se como uma plataforma de diálogo e cooperação entre os países da região, especialmente Brasil e Argentina. O avanço das temáticas não econômicas no seio do bloco possui o potencial de conferir importantes contribuições nesse sentido. Será necessário, contudo, que se mantenha sempre um equilíbrio entre as duas dimensões do processo, de forma que o bloco possa continuar avançando em prol da consolidação de seus objetivos econômico-comerciais.

O ano de 2013 será marcado por dois grandes desafios: avançar no processo de incorporação da Venezuela e garantir ao Paraguai um retorno sem traumas após a realização das eleições. Nesse sentido, um ambiente de estabilidade entre os membros é fundamental para que a integração continue avançando rumo à concretização dos seus objetivos. Um novo integrante representa uma voz a mais e novos interesses em meio à difícil construção de consensos que caracteriza o processo decisório do MERCOSUL.

É necessário que os compromissos assumidos ultrapassem o nível retórico e que sejam incorporados de forma plena por todos os Estados, o que implica necessariamente um maior envolvimento não apenas dos governos mas também dos parlamentos com os objetivos da integração. Nesse caminho, espera-se que o PARLASUL se revigore e possa, finalmente, corresponder às grandes aspirações que marcaram a sua criação e, junto com os demais novos órgãos, contribuir para o aumento da vitalidade do processo.

Além da questão parlamentar, o outro ponto do “déficit democrático” também não poderá deixar de ser considerado. Se o bloco realmente deseja ganhar legitimidade e continuar avançando, será necessário permitir e incentivar um maior envolvimento da sociedade. Além de aprofundar os mecanismos de participação, é preciso, sobretudo,

umentar a visibilidade do MERCOSUL, para que as pessoas tenham consciência da sua dimensão e importância e reflitam sobre seus papéis nesse contexto.

Além das questões internas mais importantes, o futuro do MERCOSUL também será intensamente marcado pelas pressões e estímulos externos. O prolongamento da crise financeira internacional faz com que persista a desaceleração de diversas economias, especialmente no âmbito da União Europeia. Nesse sentido, torna-se um desafio para o bloco continuar a expansão dos níveis de comércio com o resto do mundo. Igualmente desafiador será gerenciar a relação com a China, principal parceira comercial e grande responsável pela sustentação das exportações da região.

Por fim, é importante ressaltar que o avanço da integração só será possível na medida em que o processo continuar trazendo benefícios que encorajem todos os sócios a buscar o seu aprofundamento. É necessário que haja um equilíbrio entre as perspectivas de ganhos positivos a longo prazo e os resultados observados no agora. Isso só será possível com um diálogo franco e permanente e não acontecerá se as partes não estiverem dispostas a fazer concessões que garantam a sustentabilidade do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA. **Impasses sobre Venezuela e Paraguai impedem retomada das sessões do PARLASUL**. Câmara Notícias, Brasília, 14 ago. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/RELACOES-EXTERIORES/424135-IMPASSES-SOBRE-VENEZUELA-E-PARAGUAI-IMPEDEM-RETOMADA-DAS-SESSOES-DO-PARLASUL.html>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

AGÊNCIA CÂMARA. **Parlamentares brasileiros tomam posse no PARLASUL**. Câmara Notícias, Brasília, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/RELACOES-EXTERIORES/206366-PARLAMENTARES-BRASILEIROS-TOMAM-POSSE-NO-PARLASUL.html>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

ÁLVAREZ, C. **Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR**. In: ALTMANN, J.; ARAVENA, F. R. (Eds.). América Latina y el

Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración. Quito: FLACSO, 2008. p. 207-226.

ARRAES, V. **A difícil integração dos países do Cone Sul**. Boletim Meridiano 47, Brasília, v. 12, n. 123, p. 42-49, 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/2826/2948>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CAETANO, G. **Mercosur: ¿quo vadis?** DEP: Diplomacia, Estrategia y Política, Brasília, n. 5, p. 148-185, 2007. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=258&Itemid=41>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CAMARGO, S. **Mercosul: Crise de crescimento ou crise de terminal**. Lua Nova, São Paulo, v. 68, p. 57-90, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n68/a03n68.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CARMO, M. **Mercosul vai eliminar dupla cobrança de tarifa a partir de 2012**, diz Amorim. BBC Brasil, Brasília, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/08/100802_mercosul_tec_mc_ac.shtm>. Acesso em: 25 nov. 2012.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. Washington: 2012. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

COSTA, L. (Ed.). **Anexo Estatístico**. Carta de Montevideu – Informativo da Delegação do Brasil junto ao MERCOSUL e à ALADI, Montevideu, n. 16, p. 15-18, abr. 2011. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Brasaladi/pt-br/file/Carta%20de%20Montevid%C3%A9u%20N%C2%BA%2016.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

FERNANDES, V. **Argentina: Crise e Recuperação**. Conjuntura Internacional / Análises, Belo Horizonte, p. 1-2, 2003. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060516174512.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

GIOVANELLA, L.; GUIMARÃES, L. **União Européia e MERCOSUL: mercados ampliados, soberanias desafiadas. Entrevista com Sonia de Camargo**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 23, p. 303-314, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/18.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

GUIMARÃES, S. **Relatório ao Conselho de Ministros**. [Mendoza]: 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

HOFFMANN, A.; COUTINHO, M.; KFURI, R. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a07.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

MERCOSUL. **Estrutura Institucional**. 2012. Desenho técnico (organograma). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/493/1/estruturapt.jpg>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

ONUJI, J. **O Brasil e a construção do Mercosul**. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Orgs.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2006. p. 299-320.

PAUTASSO, D. **Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional**. Boletim Meridiano 47, Brasília, v. 13, n. 129, p. 10-16, 2012. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/5576>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

PRAZERES, T. **A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?** In: FUNAG. O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006. p. 13-63. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=251&Itemid=41>. Acesso em: 25 nov. 2012.

QUIJANO, J. **El MERCOSUR 20 años después.** In: CAETANO, G. (Coord.). MERCOSUR 20 años. Montevideo: CEFIR, 2011. p. 89-133. Disponível em: <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Libro-Mercosur-20-a%C3%B1os_Cefir.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report (2011).** Nova York: UNDP, 2011. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/human_developmentreport2011.html>. Acesso em: 25 nov. 2012.

VAZ, A.; FIGUEIRA, M. **A agenda não econômica do Mercosul: aportes para a integração.** In: CEBRI Estudos. Rio de Janeiro: CEBRI, 2006. p. 4-24. Disponível em: <http://www.cebri.org/midia/documentos/344_PDF.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

VIRISSIMO, V. **Mercosul não deve adotar políticas recessivas, diz representante do bloco.** Sul 21, Porto Alegre, 30 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/2012/04/mercosul-nao-deve-adotar-politicas-recessivas-defende-representante-do-bloco/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

WORLD BANK. **Data – Countries and Economies.** Banco de dados. 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

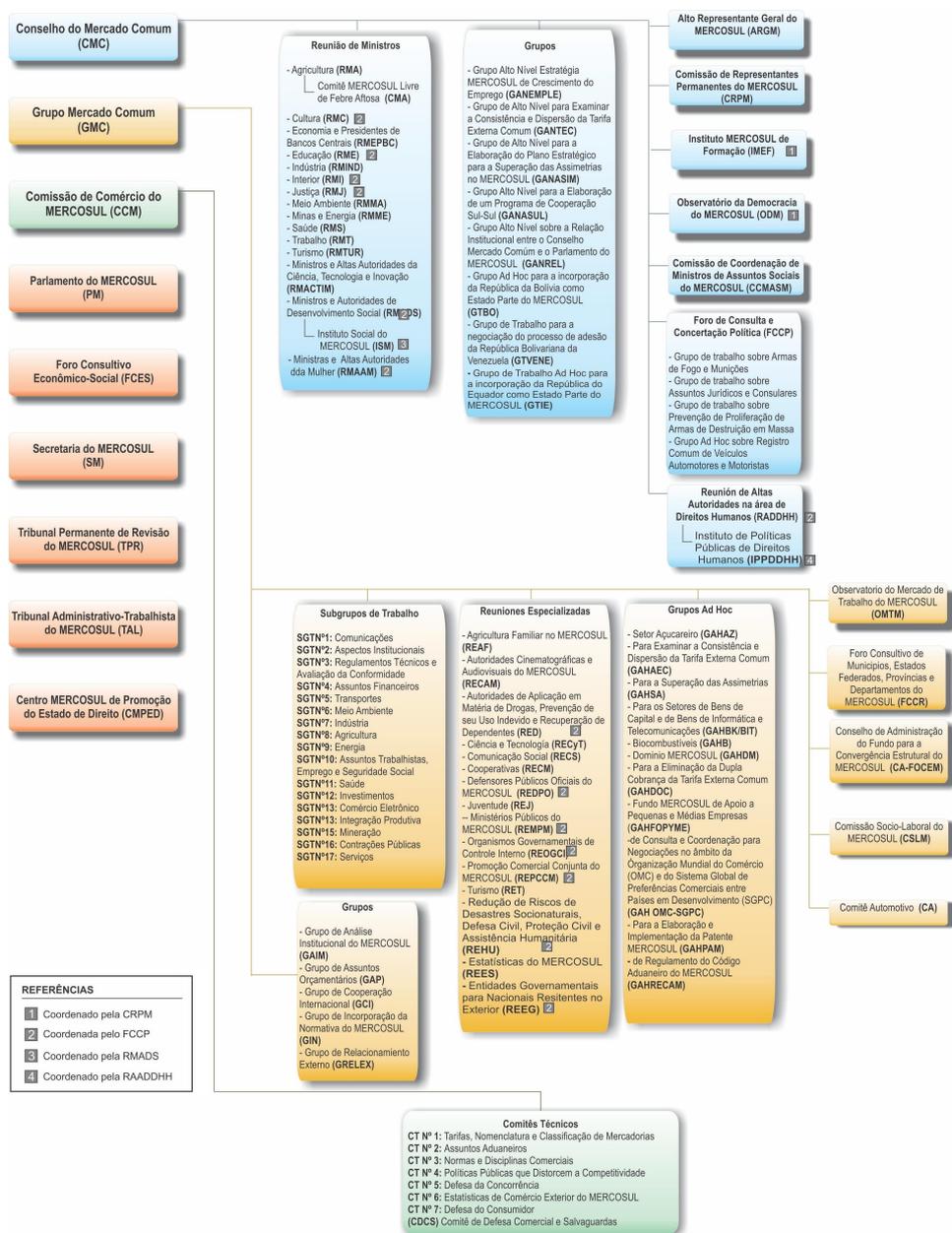
ANEXO

Tabela 2. Índice de Desenvolvimento Humano dos países do MERCOSUL (2011)

País	Índice	Ranking mundial	Classificação
Argentina	0.797	45°	Muito alto
Brasil	0.718	84°	Alto
Paraguai	0.665	107°	Médio
Uruguai	0.783	48°	Alto
Venezuela	0.735	73°	Alto

Fonte: Elaboração própria, com dados do United Nations Development Programme (2011)

Figura 2. Atual estrutura institucional do MERCOSUL



Fonte: MERCOSUL (2012)