

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS**  
**INTERNACIONAIS**

**FRANCISCO JORGE VICENTE**

**DIMENSÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO *REGIONAL*:**  
***ASPECTOS TEÓRICOS E O CASO DO MERCOSUL***

Porto Alegre

2015

**FRANCISCO JORGE VICENTE**

**DIMENSÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL:  
*ASPECTOS TEÓRICOS E O CASO DO MERCOSUL***

Dissertação apresentada junto ao Programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Vicente, Francisco Jorge  
Dimensão social em processos de integração  
regional: aspectos teóricos e o caso do Mercosul /  
Francisco Jorge Vicente. -- 2015.  
245 f.

Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Dimensão social. 2. Mercosul. 3. Produção  
capitalista do espaço. 4. Regionalismo. 5. Relações em  
eixo. I. Faria, Luiz Augusto Estrella, orient. II.  
Título.

**FRANCISCO JORGE VICENTE**

***DIMENSÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL:  
ASPECTOS TEÓRICOS E O CASO DO MERCOSUL***

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de março de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria – Orientador

UFRGS

---

Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira

UFRGS

---

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert

UFRGS

---

Prof. Dr. Marcelo Milan

UFRGS

*Aos meus pais, Antônio e Maria*  
*(in memoriam), pelo incentivo e*  
*pelos inestimáveis valores de*  
*operário e dona de casa a mim transmitidos.*  
*À minha companheira, Adriana,*  
*pelas inúmeras opiniões que*  
*mudaram o rumo do texto, várias vezes.*  
*Aos meus filhos, Ana Sophia, Andres e Francisco,*  
*pelo carinho e apoio.*

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, universidade pública e gratuita de excelente qualidade, pela oportunidade que me proporcionou na realização deste curso. Minha formação de Geógrafo, durante a graduação também já aqui ocorrera. Vida longa, com qualidade e caráter público à UFRGS!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Augusto Estrela Faria, pelo acolhimento da sugestão do tema, pelo incentivo e auxílio inestimável na elaboração das ideias que fundamentam este trabalho. Agradeço também aos demais professores e professoras do programa, em especial, às professoras Analúcia Danilevicz Pereira, Anna Carletti e Jacqueline Angélica Hernández Haffner e aos professores, André Luiz Reis da Silva, Eduardo Ernesto Filippi, Érico Esteves Duarte, Henrique Carlos de Oliveira de Castro, José Miguel Quedi Martins e ao coordenador do curso, Paulo Gilberto Fagundes Visentini pela excelência insubstituível na transmissão de conhecimentos e nas contribuições teóricas da minha formação acadêmica.

A todos os demais que me apoiaram em minha vida acadêmica desde o primário (ensino fundamental), em especial, meus pais, Antônio José e Maria Ana e mais recentemente, à minha companheira, Adriana, aos meus filhos Ana Sophia, Andres e Francisco e meu sobrinho Nataniel.

Aos meus colegas de trabalho no período em que cursei o mestrado (2013 e 2014), Daledier, Juliana, Marcelo, Sandra, Tatiana, Mauro, Elvis, Carolina, Caroline, Melina, Sandro e Pedro pelo apoio e compreensão.

*“As nações marcham para sua grandeza ao mesmo passo que avança sua educação.”*

*“A liberdade do novo mundo, é a esperança do universo.”*

*Simon Bolívar*

## RESUMO

O Mercosul, como resultado do processo histórico de produção capitalista do espaço, em tese, tenderá a conformar um novo ciclo de acumulação de capital na região. Exibindo, inicialmente, um corte marcadamente comercial e avançando para uma configuração mais econômica e social, poderá o Mercosul alcançar uma condição capaz de redistribuir, ao menos parte do produto dessa acumulação? O posicionamento do Mercosul em relação às teorias da integração regional, em especial, as relações em eixo permitem entrever maiores possibilidades históricas para alcançar tal dimensão? Tem-se como expectativa que o resultado da análise do processo histórico da integração nos países do Mercosul e a efetividade das políticas sociais até aqui adotadas, à luz das ondas de regionalismo, das diversas dimensões (política, econômica, social e ambiental) e fases temporais estudadas (neoliberal, crise e transição e convergente), aliado ao arcabouço teórico, possam indicar perspectivas de evolução da dimensão social do Mercosul. Ademais, investigar se as mudanças na orientação política dos governos dos países do bloco, de neoliberal para socialistas de diversos matizes, a partir da virada do século, estão criando condições distintas para a consolidação de sua dimensão social e contribuir para o preenchimento de certa lacuna na produção científica dessa área específica são os objetivos centrais da dissertação.

**Palavras-chave:** Dimensão social. Mercosul. Produção capitalista do espaço. Regionalismo. Relações em eixo.

## ABSTRACT

MERCOSUR, as a result of the historical process of capitalist production of space, in theory, will tend to conform a new cycle of capital accumulation in the region. Displaying, initially, a markedly commercial court and advancing to a more economical and social setting, can the Mercosur to achieve a condition able to redistribute at least part of the proceeds of accumulation? The positioning of Mercosur in relation to theories of regional integration, in particular the axis relations allow us to see larger historical possibilities to achieve this dimension? Has as expectation that the result of analysis of the historical process of integration in Mercosur countries and the effectiveness of social policies so far adopted, in the light of the waves of regionalism, the various dimensions (political, economic, social and environmental) and temporal phases studied (neoliberal, crisis and transition and convergent), coupled with the theoretical framework, could indicate the future trend with regard to the social dimension of MERCOSUR. Furthermore, investigate whether changes in policy direction of governments in the bloc of neoliberal for socialists of various hues, from the turn of the century, are creating different conditions for the consolidation of the social dimension and contribute to filling in a gap in scientific production in this particular area are the central objectives of the dissertation.

**Keywords:** Social dimension. Mercosur. Capitalist production of space. Regionalism. Axis relations.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1- Número de Acordos Preferenciais de Comércio Notificados ao GATT entre 1948 e 1994.....                                     | 113 |
| Figura 2 - Participação das Exportações Intrabloco e Extrabloco no Total (Mercosul).....   | 171 |
| Figura 3 - América Latina: Evolução da Pobreza e da Indigência 1980-2010.....  | 194 |
| Quadro 1 - Elementos Seleccionados Sobre Integração das Teorias de Relações Internacionais e das Teorias da Integração Regional..... | 92  |
| Quadro 2 - Evolução do PIB <i>per capita</i> (US\$ PPC) nos países do Mercosul e Bolívia.....  | 193 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Totalidade e Distribuição Absoluta das Decisões do CMC por Fase e por Dimensão.....   | 200 |
| Tabela 2 - Totalidade e Distribuição Percentual das Decisões do CMC por Fase e por Dimensão..... | 201 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Argentina, Brasil e Chile

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

AP – Aliança do Pacífico

APC – Aliança Patriótica para a Mudança (Paraguai)

ARCU-SUL – Acreditação Regional de Cursos Universitários no Mercosul

ARGM – Alto Representante-Geral do Mercosul

BENELUX – Bélgica, Holanda e Luxemburgo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAN – Comunidade Andina de Nações

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CCMASM - Comissão de Coordenação e Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul

CCSC – Conselho Consultivo da Sociedade Civil

CCSCC – Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul

CE – Comunidade Europeia

CEDAC – Centro de Ação Comunitária/Rio de Janeiro/RJ

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEFIR - Centro de Formação para a Integração Regional/Uruguai

CEI – Comunidade de Estados Independentes

CELAC - Comunidades de Estados Latinoamericanos e Caribenhos

CENTRAC – Centro de Ação Cultural/Campina Grande/PB

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CES - Conselho Econômico e Social

CGT – Central Geral de Trabalhadores

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CMC – Conselho Mercado Comum

CMPED - Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito

COMECOM ou CMEA– Conselho para Assistência Econômica Mútua

CPC ou CPCM – Comissão Parlamentar Conjunta (do Mercosul)

CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul

CTA – Central de Trabalhadores Argentinos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DNA - Ácido desoxiribonucleíco

EDELCA – Companhia de Eletrificação do Caroni (Venezuela)

EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio

ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

EPI – Economia Política Internacional

EU – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América do Norte

FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FCES - Fórum Consultivo Econômico-Social

FCOOP - Fundo de Promoção das Cooperativas do Mercosul

FEM – Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

FUNAG – Fundação Alexandre Gusmão

G77 – Grupo dos 77 - países em desenvolvimento

GAHRCV – Grupo de Alto Nível *Ad Hoc* que trata do Registro Comum de Veículos Automotores e Motoristas no Mercosul

GAM - Grupo de Análise Institucional do Mercosul

GAN – Grupos de Alto Nível

GANASUL – Grupo de Alto Nível para a Elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul

GANEMPLE – Grupo de Alto Nível para a Estratégia Mercosul para Crescimento do Emprego

GANREL – Grupo de Alto Nível sobre Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do Mercosul

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GTA – Grupo de Trabalho para a superação das Assimetrias do Mercosul

GTADM – Grupo de Trabalho sobre Prevenção de Proliferação de Armas de Destruição em Massa no Mercosul

GTAFM – Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições no Mercosul

GTAJC – Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares do Mercosul

GTBO – Grupo *Ad Hoc* para a Incorporação da República da Bolívia como Estado-parte do Mercosul

GTVENE – Grupo *Ad Hoc* para a Negociação do Processo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela

GMC – Grupo Mercado Comum

GT – Grupos de Trabalho

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sulamericana

IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

INTAL – Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe

InWEnt – Empresa Internacional para a Formação e o Desenvolvimento/Alemanha

IPPDH - Instituto de Políticas Públicas dos Direitos Humanos

ISM - Instituto Social do Mercosul

ISO – Organização Internacional para Padronização

JK – Juscelino Kubitschek

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério de Relações Exteriores/Brasil

NAFTA – Área de Livre Comércio da América do Norte

NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional

ODM – Observatório da Democracia do Mercosul

OEA – Organização dos Estados Americanos

OINGS – Organizações Internacionais Não-Governamentais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEAS – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul

PEI – Política Externa Independente

PET – Politereftalato de etileno

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Parlamento do Mercosul

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMSS – Programa Mercosul Social e Solidário

PPC – Paridade do Poder de Compra

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RAPIM - Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul

REAF - Reunião Especializada de Agricultura Familiar

RECM - Reunião Especializada das Cooperativas do Mercosul

REMA ou RMMA – Reunião Especializada (de Ministros) do Meio Ambiente

RMAAM - Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher

RMADS - Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social

RME – Reunião de Ministros da Educação

SIMERCOSUL - Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul

RI – Relações Internacionais

SALT II – Conversações para Limitação de Armas Estratégicas (segunda parte)

SAM ou SM – Secretaria Administrativa (do Mercosul)

SGT – Sub-Grupo de Trabalho

SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

TAL - Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul

TEC – Tarifa Externa Comum

TPR – Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul

TRIM – Medidas de Investimentos em Comércio Relacionadas

TRIP – Direito de Propriedade de Comércio

UE – União Europeia

UEE – União Econômica Eurasiana

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNASUL - União de Nações Sulamericanas

UNB – Universidade Nacional de Brasília

UNCTAD - Conferência das Nações sobre Comércio e Desenvolvimento

UPS – Unidade de Apoio à Participação Social no Mercosul

## SUMÁRIO

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>18</b>  |
| <b>2</b> | <b>CAPÍTULO I – ARCABOUÇO TEÓRICO DAS INTEGRAÇÕES REGIONAIS.....</b>  | <b>32</b>  |
| 2.1      | AS PRINCIPAIS TEORIAS EM RI E AS DIMENSÕES SOCIAIS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL .....                 | 36         |
| 2.1.1    | Realismo e Neorrealismo .....   | 36         |
| 2.1.2    | Idealismo.....  | 44         |
| 2.1.3    | Marxismo .....  | 46         |
| 2.1.4    | Federalismo.....  | 52         |
| 2.1.5    | Funcionalismo e Neofuncionalismo .....  | 59         |
| 2.1.6    | Globalismo (ou Liberalismo).....  | 66         |
| 2.1.7    | Liberal Institucionalismo .....   | 71         |
| 2.1.8    | Intergovernamentalismo e Intergovernamentalismo Liberal (Neoliberal).....                                     | 78         |
| 2.2      | OUTRAS TEORIAS DAS RI QUE FORMAM LASTRO À EVOLUÇÃO DA TEORIA DAS INTEGRAÇÕES .....                            | 83         |
| 2.2.1    | Teoria Crítica .....  | 84         |
| 2.2.2    | Construtivismo.....   | 86         |
| 2.2.3    | Feminismo.....  | 89         |
| 2.3      | AS TEORIAS DA RI E DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EM RELAÇÃO À DIMENSÃO SOCIAL.....                                   | 90         |
| <b>3</b> | <b>CAPÍTULO II – EM BUSCA DAS RAÍZES HISTÓRICAS DA INTEGRAÇÃO E DA DIMENSÃO SOCIAL EM SEU INTERIOR.....</b>   | <b>97</b>  |
| 3.1      | A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO.....   | 101        |
| 3.2      | A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO E AS ONDAS DE REGIONALISMO .....   | 107        |
| 3.3      | AS RELAÇÕES EM EIXO .....   | 114        |
| 3.4      | DA GÊNESE E DA FORMAÇÃO DO MERCOSUL.....  | 124        |
| <b>4</b> | <b>CAPÍTULO III – O MERCOSUL E A EVOLUÇÃO DE SUAS DIMENSÕES POLÍTICA, ECONÔMICA, SOCIAL E AMBIENTAL .....</b> | <b>130</b> |
| 4.1      | AS DIMENSÕES NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL ...   | 131        |
| 4.2      | A DIMENSÃO SOCIAL NO CONTEXTO HISTÓRICO DO MERCOSUL...  | 134        |
| 4.3      | A EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES DO MERCOSUL E SUAS FASES ...   |            |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
|          | TEMPORAIS .....   | 138        |
| 4.3.1    | A Primeira Fase, Neoliberal.....  | 139        |
| 4.3.2    | A Segunda Fase, Crise e Transição.....  | 142        |
| 4.3.3    | A Terceira Fase, Convergente.....   | 144        |
| 4.4      | A EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES NO MERCOSUL .....  | 145        |
| 4.4.1    | A Evolução da Dimensão Política no Mercosul .....   | 146        |
| 4.4.2    | A Evolução da Dimensão Econômica no Mercosul .....  | 157        |
| 4.4.3    | A Evolução da Dimensão Social no Mercosul .....   | 172        |
| 4.4.4    | A Evolução da Dimensão Ambiental no Mercosul.....   | 194        |
| 4.4.5    | Observações Finais sobre a Evolução das Dimensões no Mercosul.....                                    | 199        |
| <b>5</b> | <b>CAPÍTULO IV – PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO DO MERCOSUL (EM ESPECIAL, DE SUA DIMENSÃO SOCIAL) .....</b> | <b>206</b> |
| <b>6</b> | <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>224</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>237</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

*El nacimiento de un mundo se aplazó por un momento  
Un breve lapso del tiempo, del universo un segundo  
Sin embargo parecía que todo se iba a acabar  
Con la distancia mortal que separó nuestras vidas*

*Realizaron la labor de desunir nuestras manos  
Y a pesar de ser hermanos nos miramos con temor  
Cuando pasaron los años se acumularon rencores  
Se olvidaron los amores, parecíamos extraños*

*Qué distancia tan sufrida, que mundo tan separado  
Jamás hubiera encontrado sin aportar nuevas vidas  
Esclavo por una parte, servil criado por la otra  
Es lo primero que lucha el último en desatarse*

*Explotando esta misión de verlo todo tan claro  
Un día se vio liberado por esta revolución  
Esto no fue un buen ejemplo hay otros por liberar  
La nueva labor fue aislar bloqueando toda experiencia*

*Lo que brilla con luz propia nadie lo puede apagar  
Su brillo puede alcanzar la oscuridad de otras costas  
Qué pagará este pesar del tiempo que se perdió  
De las vidas que costó, de las que puede costar*

*Lo pagará la unidad de los pueblos en cuestión  
Y al que niegue esta razón la historia condenará  
La historia lleva su carro y a muchos nos montará  
Por encima pasará de aquel que quiera negarlo*

*Bolívar lanzó una estrella que junto a martí brilló  
Fidel la dignificó para andar por estas tierras  
Bolívar lanzó una estrella que junto a martí brilló  
Fidel la dignificó para andar por estas tierras*

**Pablo Milanés**

***Canción Por La Unidad Latinoamericana***

Esta dissertação pretende investigar se os processos de integração regional, em especial aqueles que se organizam com base no esquema de Bella Balassa<sup>1</sup>, com variações específicas de forma, conteúdo e temporalidade, decorrem, em última análise, do processo de acumulação infinita de capital, derivada dos escritos de Karl Marx, no século XIX. Esta visão foi desenvolvida pelo geógrafo inglês, David Harvey, com sua noção de produção capitalista do espaço, ao conferir um caráter territorial mais acabado a este fenômeno, aproximando ainda mais o marxismo das análises teóricas que buscam explicar a gênese das integrações regionais.

Sobre esta idéia basilar, o trabalho também tem o objetivo de pesquisar se os processos de integração regional que, atualmente, mais desenvolveram uma dimensão social em seu interior, a União Europeia e o Mercosul, sofreram a influência de uma segunda matriz paradigmática, desenvolvida pela analista portuguesa de relações internacionais, Raquel Patrício, através de seu conceito de relações em eixo, jogando luz sobre o processo histórico de formação específica destes dois processos.

Antes, porém, é feita uma visita a um conjunto de teorias no campo das Relações Internacionais (RI) que dialogam com a teoria das integrações com o intuito de verificar quais delas, e em que medida, tecem formulações pretéritas que também expliquem tanto a gênese quanto a formação das integrações regionais e que prevêem dimensões sociais no seu interior. Na grande maioria dos casos, estas teorias desenvolveram suas concepções relativas aos processos de integração regional, principalmente, quanto às relações, às estruturas e ao funcionamento em si destes processos, embora lancem pistas sobre o período imediatamente anterior à criação das integrações. Serão visitadas as principais teorias em RI, com ênfase interna a este campo da ciência, voltada para as teorias das integrações, tais como, realismo/neorealismo, idealismo, globalismo/liberalismo, marxismo, federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, neoinstitucionalismo, intergovernamentalismo liberal, teoria crítica, construtivismo e feminismo.

A partir daí, as dimensões que integram o processo de integração regional do Mercosul, passam a ser esquadrihadas, com atenção especial à dimensão social, para verificar se a mudança de orientação política dos governos dos Estados que compõem o Mercosul, de neoliberais para matizes mais à esquerda, a partir da virada do século, deram ou não mais atenção aos aspectos sociais do bloco.

---

1 Enquanto Balassa (1961) definiu os cinco níveis clássicos da integração, a saber, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total, Machado (2000) inseriu, no início da “escada” o degrau da zona preferencial de comércio e em seu topo, a união política.

Por decorrência de análise, também investigará elementos que contribuam para os estudos de perspectivas de evolução na dimensão social do Mercosul, observando se as mudanças na orientação política dos governos, acima qualificados está ou não criando condições para a consolidação da dimensão social do bloco.

As integrações regionais são objetos de estudo complexos, dinâmicos e autopoieticos<sup>2</sup>, nas formulações desenvolvidas por Humberto Maturana e Francisco Varela (1995), na obra *A Árvore do Conhecimento*, com dinâmicas internas que decorrem das movimentações de forças políticas, econômicas e sociais de cada membro em relação comunitária, além das relações externas de cada um e do conjunto de países que se integram, das relações entre os membros do bloco e das linhas de força que atravessam o território e influenciam as relações internas ao bloco. Esta sintética descrição de um processo de integração regional nos dá uma pequena noção da extrema complexidade inerente à natureza desses processos e, por conseguinte, da dificuldade para se estabelecer padrões e construir conceitos e teorias que as expliquem de forma integral, cientificamente adequada.

As integrações regionais são compreendidas como processos, porquanto não se encerram em um único evento e não se materializam em uma única ação, tendo-se aqui a noção de processo como uma sucessão sistemática de mudanças numa direção definida. As integrações regionais levam tempo para se formar e ainda mais tempo para se consolidar, na medida em que exigem alterações de hábitos, normas, procedimentos e estruturas e envolvem a renúncia, ao menos parcial, de soberania e dependem da vontade de diversos atores - os Estados - os quais, por sua vez, dependem de decisões políticas internas tomadas também por outros diversos atores, como os governos, parlamentos, empresários, movimentos sociais,

---

2 A partir do conceito de *autopoiese*, extraído da teoria do conhecimento de Maturana e Varela, pode-se chegar a uma explicação relativamente às forças que impulsionam o desenvolvimento de sistemas cujas características encontramos nos processos de integração regional. *Autopoiese* deriva do grego *poiesis* e significa produção e, por extensão, *autopoiese*, autoprodução. Este conceito define os seres humanos como sistemas que se autoproduzem de modo ininterrupto. Na medida em que os seres humanos estão, permanentemente, recompondo seus componentes desgastados, são autopoieticos, tornando-se a um só tempo, produtores e produtos de si mesmos. No entanto, é indispensável que os seres vivos para exercerem a *autopoiese* recorram, necessariamente, aos recursos do meio ambiente, tornando-se desta forma, autônomos e dependentes, condição que encerra em si uma contradição, a qual pode ser compreendida pela complementaridade entre o raciocínio sistêmico e o linear (ARAÚJO, 2001). “Um sistema autopoietico possui, ao menos, três características definidoras: primeiro, é autorreferenciado, na medida em que seu funcionamento resulta de mecanismos que lhe são internos (os mecanismos “automáticos” de reprodução do regime de acumulação e as formas institucionais da regulação dão conta de comandar o funcionamento do sistema); segundo, produz os elementos que o compõem, uma vez que as relações sociais são criadas pelas relações sociais (o conceito de reprodução de sistema de Marx); e, terceiro, suas fronteiras são delimitadas por relações específicas, que dão conta de distinguir o sistema de seu meio (a legislação sobre o contrabando, por exemplo, define o que está dentro e fora de um sistema econômico). (FARIA, 2004:50).

especialmente o sindical, dentre outros. Entretanto, como processos vivos, podem evoluir em termos de abrangência territorial ou número de componentes, amplitude e profundidade, assim como involuir, podendo mesmo desaparecer. Como exemplo recente da primeira questão, relativa ao processo, temos a grande polêmica referente ao ingresso da Venezuela no Mercosul, quando o senado paraguaio se negou a aprovar tal medida, enquanto Estado-membro, porquanto o ingresso formal e definitivo de qualquer novo membro no bloco deve ser ratificado pelos respectivos parlamentos nacionais dos membros do bloco. A solução construída pelos demais membros do Mercosul, Argentina, Brasil e Uruguai, com base no dispositivo da “cláusula democrática”<sup>3</sup>, em função do “golpe parlamentar”<sup>4</sup> desfechado contra o presidente paraguaio, Fernando Lugo, pelo senado guarani, abriu uma crise no bloco, superada em 2014, com ameaças de rompimento do Paraguai. Como exemplos do segundo caso, relativo à evolução, tem-se a extinção da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, criada em 1960 e substituída pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, em 1980 e o definhamento da Comunidade Andina, a qual tendo nascido como Pacto Andino, em 1969, pelo Acordo de Cartagena, inicialmente integrada por Chile, Peru, Bolívia, Colômbia e Equador, recebeu o ingresso da Venezuela, em 1973, porém assistiu sua saída em 2006 e posterior ingresso no Mercosul, por causa dos acordos de livre comércio, individualmente firmados entre Peru e Colômbia com os Estados Unidos, inspirados no formato da ALCA. Também o Chile se afastou da Comunidade Andina em 1976 e foi novamente admitido como membro associado em 2006. Em dezembro de 2012, a Bolívia solicitou ingresso formal no Mercosul, o que poderá indicar seu afastamento daquela comunidade de países. Em junho de 2013, o Equador abriu processo de adesão ao Mercosul. Toda esta complexidade de relações é ainda mais aprofundada com a criação da Aliança do Pacífico – AP, formada por Chile, Peru, Colômbia e México em junho de 2012.

---

3 A “cláusula democrática”, referida no Acordo Presidencial de Las Leñas, de 27/06/1992, no Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (USHUAIA I), de 24/07/1998 e no Protocolo de Montevideo Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, (USHUAIA II), de 20/12/2011, estabelece centralmente que “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a evolução do processo de integração”, sendo que este último prevê a aplicação de medidas “em caso de ameaça ou ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos” nos países que integram o bloco.

4 O “golpe parlamentar” que derrubou o Presidente eleito do Paraguai, Fernando Lugo, deu-se em 21 e 22 de junho, quando, respectivamente, a Câmara dos Deputados e o Senado daquele país, em um processo-relâmpago, destituiu Lugo do poder, dando-lhe apenas 2 horas para sua defesa, após um período de 16 horas para sua preparação, embora a constituição paraguaia preveja um limite de 18 dias, sob a alegação de que sua administração apresentava um “fraco desempenho”.

O quadro multifacetado acima referenciado explicita as forças políticas que interferem num processo de integração regional. Na medida em que mudam, tanto volume, tipo e custo quanto rotas de movimentação de capital, mercadorias, serviços e mão-de-obra, ou seja, quando se alteram fatores de produção e, principalmente, se estabelecem novas relações de poder e de correlação de forças no interior da comunidade internacional e, fundamentalmente, na própria região, estes processos sofrem a interferência de grandes potências e de outros blocos de poder com interesse e influência local. Nos casos acima citados é marcante a participação da maior potência mundial, os Estados Unidos buscando, após o malogro da ALCA, abrir espaços de integração direta com países e blocos de integração regional na América do Sul e Latina.

De outro modo, tendo a União Europeia surgido em 1951 com seis membros e uma pauta definida, através da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, hoje conta com 28 membros, ampliando suas frentes temáticas de integração, aprofundando-as.

Os processos de integração regional, para além da competição, internalizam uma cultura política de “pertencimento” das partes ao grupo regional, descartando-se a ação unilateral e se caracterizam por serem um passo adiante da cooperação<sup>5</sup> e dois passos adiante das relações diplomáticas<sup>6</sup>, exigindo algum nível de macro-coordenação, mesmo que esta seja setorial ou limitada e mesmo que não tenha qualquer formalização institucional, além de permitir a atuação, direta ou indireta, de grupos de pressão e de representantes da sociedade, podendo, em caso de abandono, significar desgastes e altos custos políticos, sociais ou econômicos, dependendo do nível de integração já efetivado. A maior amplitude da integração sobre a cooperação se confirma pelo fato de que novas unidades ou entidades políticas podem daquela resultar, bem como mudanças internas podem surgir nas unidades que se integram enquanto a cooperação pode representar uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, de acordo com Mariano; Mariano (2002). Esta é uma das premissas de qualquer integração, a auto-organização da vizinhança em torno de um projeto comum. Levados ao seu exponencial hipotético extremo, os processos de integração regional tendem a tornar-se um novo Estado, por sobre os demais Estados, integrando-os em todas as suas estruturas e funções, uma espécie de nova federação de Estados-nação. É claro

---

5 A cooperação é aqui compreendida como o padrão e o comportamento baseados em relações não regidas pela coação ou pelo constrangimento, mas legitimadas pelo consentimento mútuo com vistas à obtenção de vantagens recíprocas. A chave do comportamento cooperativo é a crença na reciprocidade, sem o que os participantes não se comportam da maneira pretendida.” (CANDEAS, 2010:41).

6 Conforme definida no plano do direito internacional pela Convenção de Viena, de 1961, como sendo uma ferramenta dedicada a planejar e executar a política externa, por meio da atuação de diplomatas.

que nem todos os processos de integração regional almejam isto e até hoje nenhum dos processos constituídos após a Segunda Guerra Mundial alcançou tal estágio. São também distintos das meras relações bilaterais e multilaterais e das parcerias estratégicas, podendo, entretanto, mesclarem-se com estas.

Muito embora se possa identificar desde o século XVI, especificamente na Europa, movimentos de aproximação que possam ser caracterizados como iniciativas de integração com ou sem caráter comercial, econômico ou monetário, tais como, o projeto de unidade europeia do Rei de Portugal D. Manuel I, apresentado ao Papa Leão X, em 1514, pela embaixada portuguesa em Roma<sup>7</sup>, a proposta de união aduaneira esboçada entre França e Bélgica, em 1835, o *zollverein*<sup>8</sup> alemão e as tentativas de uma união aduaneira ibérica entre Espanha e Portugal durante o século XIX, (Bastien, 2009), o uso da palavra integração, tal como hoje a definimos, é recente, tendo aparecido, pela primeira vez, em documentos oficiais, em 1947, tornando-se rapidamente de uso generalizado, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, Machlup (1975).

O termo integração é elástico e pode aparecer em vários sentidos, em termos de abrangência, amplitude e profundidade. Assim, ele pode indicar uma diferença de escala (internacional, regional ou nacional), de setores (comercial, econômico, monetário, securitário, cultural, dentre outros) e de graus (bilateral, união aduaneira, mercado comum etc), sendo que, na realidade concreta da vida, geralmente elementos dos três sentidos se apresentam de forma simultânea. Assim temos como exemplos, por um lado, o NAFTA como uma integração em escala regional (países da América do Norte), envolvendo principalmente setores comerciais e num estágio de área de livre comércio e, por outro lado, a União Europeia (UE) numa integração de escala também regional (países europeus), abrangendo a totalidade dos fatores de produção, num estágio de união econômica. O Mercosul tem abrangência regional, por ser constituído por países da América do Sul, porém não permite a liberdade de circulação de todos os fatores de produção, (mão-de-obra) e se encontra num estágio híbrido, sendo, desde seu início, uma área de livre comércio inconclusa, uma união

---

7 O projeto tinha o duplo propósito de limitar os riscos de envolvimento de Portugal em conflitos no interior do continente e facilitar a concentração dos recursos disponíveis na expansão colonial. D. Manuel I propunha a criação de um “magno congresso dos princípios cristãos europeus para deliberar sobre a constituição de uma aliança universal, espécie de pan-Europa, sob a chefia do Sumo Pontífice”. Destituído de qualquer conteúdo econômico, não teve impacto visível nem sequência prática (BASTIEN, 2009).

8 Zollverein ou União do Uso Geral da Alemanha, fundado em 1834, pela Prússia, uniu os 39 estados alemães e, a partir de 1848, agregou o Império Austríaco. Foi determinante para a unificação alemã em 1871, quando deixou de fazer sentido.

aduaneira inacabada e um quase mercado comum.

A ambiguidade do conceito integração exige, assim, o uso de adjetivos para melhor exprimir seu significado. A integração comercial do NAFTA ou a integração econômica do Mercosul, embora não reflitam exatamente o que acontece no interior desses blocos, dá uma visão bastante aproximada de uma de suas facetas.

Já a utilização do termo regional, por sua vez, é também bastante flexível e se refere não apenas ao território, mas ao processo como um todo, na medida em que o conceito regional é multiescalar e assim, ao menos em relação à abrangência territorial, pode se referir a quaisquer processos de integração. O território como espaço concreto molda e se amolda à região de acordo com o mapa que se quer construir. As características, dimensões e fronteiras deste mapa dependem das decisões políticas adotadas pelos agentes da transformação.

A importância da análise dos usos do território circunstancia-se tanto às concepções clássicas da geografia política – o poder unidimensional do Estado – quanto aos enfoques contemporâneos sobre a multidimensionalidade do poder, os múltiplos territórios e as múltiplas territorialidades. Assim, a multidimensionalidade do poder adotada para as políticas territoriais é conceituada no sentido de que diferentes atores produzem o espaço, (re)estruturam o território através da prática de poderes / políticas / programas estratégicos, gestão territorial, enfim. A gestão de ações / programas que contém um caráter (re)estruturante e / ou com capacidade de alavancagem de desenvolvimento endógeno imprime, assim, novos usos do território. (RÜCKERT, 2010, p. 20).

A partir das teorias do comércio internacional, tratadas por Jacob Viner, David Ricardo, Heckscher e Ohlin, dentre outros, se desenvolveram as teorias que abordam as uniões aduaneiras e se chegou às teorias que tratam dos processos de integração econômica. Este conjunto de teorias, embora de grande valia para a compreensão dos processos de integração regional, enfatiza questões comerciais e aborda estruturas econômicas sem, entretanto, aprofundar elementos de ordem histórica, política e social. As teorias da integração regional em RI, tais como o federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, intergovernamentalismo e institucionalismo, além da teoria da regulação, agregam elementos de análise que suplantam as questões meramente comerciais e dialogam ou reproduzem conceitos e paradigmas relativos às grandes teorias em RI e nas ciências políticas, tais como o realismo, o idealismo, o liberalismo e o marxismo. Por óbvio, não será realizado um desenvolvimento exaustivo destas teorias e conceitos neste trabalho, mas tão somente tentar-se-á identificar aquelas que mais contribuem (corroborando ou refutando) com o estudo de perspectivas na evolução da dimensão social do Mercosul.

A dimensão social de um bloco de integração, país ou região é a múltipla combinação entre normas, processos e estruturas que visam repassar para o conjunto da sociedade os

ganhos, valores e direitos auferidos pela integração regional, combinada com a criação e o funcionamento de mecanismos de participação popular. Desse modo, a elaboração e aprovação de leis, cartas de direitos fundamentais, acordos, protocolos, regulamentos, programas, declarações e códigos, combinados com comitês, congressos, conferências, foros e conselhos tripartites, de caráter consultivo e/ou deliberativo, aliados a tribunais, fundos, parlamentos, institutos, observatórios e equipes conjuntas de observação e cooperação podem dar lastro à base da dimensão social de um processo de integração regional. A dimensão social também abrange os valores culturais, os princípios democráticos e os direitos humanos, sociais e trabalhistas, em diálogo com o meio ambiente, que hoje já constitui, por si só, uma nova dimensão de análise.

Para os que visam à integração regional apenas como um espaço de acumulação capitalista, a dimensão social é um enorme estorvo na medida em que disputa os ganhos obtidos no processo, decorrentes dos diversos fatores propiciados tais como acessos a novos mercados, ganhos de escala, redução de tarifas, harmonização de legislação, reposicionamento internacional etc. Entretanto, sob o ponto de vista da sociedade, em especial, das classes trabalhadoras e dos setores populares, a integração regional somente faz sentido se elevar sua condição de bem-estar, e isto somente é possível redistribuindo os rendimentos auferidos no processo e garantindo espaços de participação. Aqui parece que o grande desafio é o alcance de um patamar de equilíbrio que combine o crescimento com o desenvolvimento dos aspectos comerciais, econômicos e sociais, superando tanto as pretensões ultraliberais da acumulação individualista, veloz e interminável, quanto o igualitarismo utópico, de corte idealista. Para alcançar tal propósito serão imprescindíveis mecanismos de regulação política e econômica pelo Estado sobre o mercado e espaços de monitoramento e controle social sobre o Estado e o mercado.

Com raras exceções, as teorias e conceitos sobre processos de integração regional concentram seus esforços na explicação de mecanismos e processos de integração anteriores ao seu surgimento, ou seja, nas motivações internas ou nos desdobramentos históricos que constroem ambiências mais favoráveis à constituição de determinado bloco neste ou naquele momento histórico. Alguns prospectam ingredientes explicativos em relação ao período historicamente anterior à formação do bloco. Entretanto, nenhum deles faz alusão à gênese histórica desses processos, tentando identificar as motivações remotas que formaram lastros através dos tempos para que estas formações políticas, de caráter sócio-econômico-territoriais, pudessem criar condições objetivas para se firmarem enquanto fato concreto e objetivo nos

dias de hoje. Não se trata aqui de querer estabelecer qualquer relação determinista, preconcebida ou apriorística, mas sim de estudar a evolução concreta das condições históricas que resultaram na conformação dos processos de integração regional, até para refutar qualquer visão de que tais formações tenham surgido por acaso, ao sabor de conjunções de elementos recentes e desconectados de uma evolução histórica e social.

Com esta intencionalidade, será estudada a ideia de que os processos de integração regional, especialmente aqueles que se enquadram no esquema de Ballasa, fundamentalmente, são decorrentes de construções políticas e sociais do que David Harvey chama de produção capitalista do espaço. Esta visão de Harvey, derivada de Marx, com distintas variações bastante expressivas, foi também desenvolvida por Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein<sup>9</sup>, Milton Santos e Giovanni Arrighi, dentre outros. Este autor defende, de forma sintética e fundamental, que para o capitalismo continuar acumulando, ou seja, existindo, precisa ampliar, incessantemente, seus espaços de circulação e de exploração. Esta ampliação se dá de forma multiescalar e desigualmente combinada em função das condições objetivas de correlação de forças, de objetivos políticos dos protagonistas dos processos e do nível de evolução das forças produtivas em cada local e tempo que se estabelece. Ademais, as formas destas ampliações são variadas relativamente às suas amplitudes e profundidades.

Isto que dizer que cada processo de integração regional, embora possa ter a mesma matriz histórico-genética ou similar, sua constituição enquanto bloco é única, na medida em que reúne atores singulares, regiões e territórios distintos em momentos históricos próprios, não obstante possam exibir modelos e formatos em relação aos conteúdos efetivos e objetivos semelhantes. Estas convergências permitiram à Bela Balassa (1961), posteriormente complementado por Bosco Machado (2000), construir uma espécie de escada na qual cada degrau se refere a um dado nível de aprofundamento da integração econômica. Já Torrent (2006), em paralelo a estes, estabeleceu outra explicação mais aberta e flexível, identificando elementos extracomerciais e econômicos nos processos<sup>10</sup>. Outros autores, Haas (1958) nova comunidade política, Mitrany (1966) spillover, Nye e Keohane (1971) relações transnacionais, Tavares (2005) integração e segurança, Gilpin (2001) e Gonçalves (2004)

---

9 Immanuel Wallerstein ao formular a criação da economia-mundo capitalista a partir do século XVI, assente na ideia de sistema-mundo, embora com variações em relação às fronteiras espaciais, aos limites temporais e às variáveis institucionais do sistema-mundo moderno, aproxima-se muito das formulações de Braudel relativamente à evolução do mercado capitalista.

10 Torrent (2006) propôs uma complexa tipologia mediante a combinação de precondições e objetivos, instrumentos e dimensões, as quais podem ser resumidas em: acordo político, livre comércio, instituições regionais que visam fortalecer a comunidade de estados, regras sem comunidade estabelecida e a comunidade de abrangência geral.

(abordagem econômica), Becker (2002) e Faria (2004), abordagem histórico-institucional, desenvolveram abordagens, conceitos e teorias a respeito dos processos de integração regional, buscando explicá-los. No entanto, com raras exceções, não tinham a pretensão de explicar sua gênese, mas conseguiram identificar padrões adequados de classificação e mesmo de antecedentes recentes na formação dos blocos, conformando esquemas que ajudam a adentrar na complexidade do tema. Para poder esquadrihar os ângulos constitutivos da dimensão social dos processos de integração regional, este trabalho se valerá destas formulações, não como roteiros acabados de percepção de conteúdo efetivo, mas como suporte estrutural de análise de formato, dimensão e profundidade.

O estudo da evolução histórica das raízes remotas ou gênese dos processos de integração regional de determinado tipo, tentando cotejar suas aproximações ou afastamentos em relação às teorias das integrações no campo das RI, para *a posteriori*, aprofundar a compreensão e as perspectivas da dimensão social no Mercosul, será exposta em um quadro contendo os sujeitos, os processos ou ambientes e os produtos ou objetivos destas teorias.

Para tanto, as formulações de Braudel em relação à evolução do mercado capitalista, acopladas às teses de Harvey que, por sua vez, derivam dos escritos de Marx, pavimentarão o mergulho teórico relativamente à gênese dos processos de integração regional.

Por observar que a quase totalidade das teorias da integração no campo das RI também não recuam tanto no tempo em suas formulações, retroagindo até, no máximo, ao período imediatamente anterior à formação das integrações assentes na segunda onda de regionalismo, o paradigma lançado por Raquel Patrício, em sua tese de doutorado, orientada por Amado Cervo, na UNB, em 2005, relações em eixo, fará complemento à idéia de gênese, se constituindo como elemento explicativo da formação das integrações que almejam constituir dimensões sociais em seu interior, tais como o Mercosul e a União Europeia.

Porém, cabe perguntar se a imperiosa necessidade de ampliação do espaço para circulação e concentração de capital, a produção capitalista do espaço e todas as decorrências dos processos de integração regional contemporâneos, combinada com a aproximação cooperativa entre países, outrora rivais ou inimigos, que se enquadram na condição de relações em eixo, criariam, embora de forma paradoxal, condições específicas para o avanço da dimensão social das integrações regionais.

Estas duas análises teóricas informam aspectos remotos da gênese histórica dos processos de integração regional ao mesmo tempo em que indicam duas tendências

antagônicas sob o ponto de vista de sua evolução a partir da formação do bloco. Assim, através da produção capitalista do espaço, em tese, tem-se, por um lado, a projeção de uma primazia absoluta dos aspectos comerciais, econômicos e monetários, levando a um processo de aceleração da concentração de capital e, por conseguinte, de exclusão social e aumento de desigualdades sociais. Por outro lado, ao identificar-se, num determinado processo de integração regional, elementos constitutivos embasados nas relações em eixo, é possível testemunhar o desenvolvimento de mecanismos de frenagem desses processos com uma correlata apropriação dos frutos da integração e de criação de espaços de participação popular através da aplicação de, ao menos parte, desses recursos, no aparecimento e evolução da dimensão social do bloco. Estas duas diretrizes antagônicas e contraditórias disputam a resultante do mesmo processo. E quem decide o caminho a tomar? As forças vivas que dirigem o processo, de forma contemporânea às formulações, animadas pela apropriação eclética das demais teorias da integração que têm o grande mérito de se concentrarem no estudo do estágio presente, levantando conceitos e explicações da totalidade ou de partes características das engrenagens que constituem um processo de integração regional.

Com o intuito de buscar solidez histórica para este estudo, ou seja, os processos de integração social têm maior probabilidade para desenvolver sua dimensão social através da construção de relações em eixo, construir-se-á uma linha de tempo com a indicação dos principais momentos que marcaram a relação histórica entre Argentina e Brasil, desde o século XIX até nossos dias, enfatizando suas relações com as potências hegemônicas, Inglaterra e Estados Unidos, em correlação com os paradigmas em RI predominantes na sequência cronológica determinada.

Esta análise de relação entre os dois principais países do Mercosul será mais detalhada no período histórico imediatamente anterior e durante o desenvolvimento do processo de integração, ou seja, a partir de 1985, acrescentando-se dois ingredientes, a saber, a análise de efetividade dos principais instrumentos de caráter social aplicados e a percepção relativamente às mudanças quanto ao caráter, à dimensão e à profundidade das medidas sociais adotadas durante a primeira fase histórica do Mercosul, sob hegemonia neoliberal (1991/2002) e o período posterior, durante o qual os governos dos estados-membros são dirigidos por governos de esquerda de diversos matizes, a partir de 2003, entrando num processo mais convergente, entremeados por um curto espaço de tempo, durante o qual, o bloco austral enfrentou um processo de crise e transição.

Na medida em que os setores econômicos e sociais, articulados pela esfera da política,

possam construir processos de integração nos quais prevaleçam, além do aumento da produção, da produtividade e dos ganhos, também a diminuição das desigualdades e das injustiças, com a consolidação da democracia, da participação popular e da paz, ganha a Humanidade, em geral, e os povos envolvidos no processo de integração, em particular. São duas forças poderosas, em relação dialética, em contradição e em complementação.

Hoje, os governos dos países que compõem o Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, além dos manifestos pretendentes a sócios, Equador e Bolívia, com exceção do Paraguai, posicionam-se à esquerda do espectro político, ainda que por matizes socialistas, reformistas ou desenvolvimentistas.

Os movimentos sociais e populares, embora com menor ímpeto, continuam a pressionar os governos do bloco no sentido da adoção de medidas de caráter social.

Conseguirão estes governos, enquanto hegemonomizam politicamente o bloco, dotar o Mercosul de uma efetiva dimensão social? Quais as medidas, as unidades e os elementos suficientes para dar-se uma adequada resposta à indagação? Quais os instrumentos e mecanismos que, implantados, se constituirão em força e articulação capazes de impedir retrocessos, caso governos, política e ideologicamente alinhados com o grande capital e resistentes à integração social, voltem a comandar o Mercosul?

Os países integrantes do Mercosul situam-se na periferia do sistema capitalista, com sérios problemas econômicos estruturais, com índices de pobreza e desigualdade elevados, causados por anos de espoliação praticada pelos países do centro do sistema, com a conivência ou mesmo com a participação subordinada das elites nacionais submissas aos centros de poder do sistema capitalista hegemônico. Assim, a integração do Mercosul, ao melhorar a posição relativa do bloco, no geral, e de cada país individualmente no cenário internacional, é de interesse de todos, inclusive das elites, na medida em que aumenta os ganhos relativos dos países integrados. A mesma afirmação não se aplica quando se trata de desenvolver a face social da integração porque esta requer custos e investimentos afetando a margem de lucros dos que priorizam unicamente faturar financeiramente com o processo.

O grande problema é que o incremento dos ganhos econômicos é apropriado pelas elites e não é redistribuído aos povos que habitam estes espaços integrados, seja através de inversões produtivas, com a geração de novas oportunidades de emprego e renda, seja através de mecanismos de distribuição, como aumento de salários e melhorias de condições de vida, em geral.

Assim, os rumos e o caráter do processo de integração são dados, para além do tipo de integração e de outros fatores, pela vontade política das lideranças do processo de integração, combinada com a mobilização de suas forças vivas, que determinarão os rumos que o bloco adotará, se mais em favor do capital ou do trabalho. Em outras palavras, quem garante o caráter social de um processo de integração regional é o Estado, com o apoio e pressão dos movimentos sociais e populares.

A proeminência do método qualitativo de investigação social, usado mais para desenvolver ideias do que para comprovar teorias, por ser mais adequado para esclarecer categorias e conceitos, além de permitir a busca de padrões comuns e de suas relações sociais (RAGIN, 2007), combinado, em menor grau, com variantes quantitativas e comparativas, formará o arcabouço metodológico proposto como ferramenta de análise para a consecução do trabalho.

Os procedimentos e as técnicas de pesquisa se constituirão, principalmente, de:

- a) pesquisa bibliográfica em livros e textos teóricos, aplicados ou de opinião, em publicações e páginas eletrônicas de órgãos governamentais, sindicais, acadêmicos e na imprensa, acerca de conceitos e teorias que versam a respeito de processos de integração regional, em especial, relativamente à construção de dimensões sociais em tais processos, especialmente no Mercosul;
- b) pesquisa documental em publicações e páginas eletrônicas do Mercosul, especialmente na página eletrônica oficial do Mercosul, dos Observatórios de Políticas Públicas e Direitos Humanos, de Mercado de Trabalho e da Democracia e em publicações e páginas eletrônicas do Congresso Nacional Brasileiro e dos Ministérios de Relações Exteriores dos Estados-Parte na busca de identificação de medidas, normas, ações e propostas que permitam analisar o seu conteúdo e a sua efetividade;
- c) observação e acompanhamento permanente de veículos de mídia selecionados.

Por fim, buscar-se-á, de forma muito sintética, identificar opiniões e posicionamentos de alguns autores acerca do futuro do Mercosul e, em especial, das perspectivas e da viabilidade de sua dimensão social.

Para alcançar o objetivo inicialmente traçado, sob o ponto de vista teórico, será desenvolvido um roteiro que trilhará o seguinte percurso:

- a) resgate sintético das principais teorias e conceitos, no campo das RI, acerca de processos de integração regional e suas relações com a formulação de aspectos relativos às dimensões sociais nestes processos;
- b) compilação e busca de construção de parâmetros e ideias que visem conceituar a dimensão social de uma integração regional;
- c) identificação de divergências e aproximações entre conceitos, paradigmas e teorias tradicionais nas RI para explicar a gênese histórica de processos de integração regional e a formação das dimensões sociais em seu interior, além do
- d) posicionamento da teoria de construção capitalista do espaço e do paradigma de relações em eixo como processos explicativos genéticos e formativos de integrações regionais e, esta última, como motor de desenvolvimento de dimensões sociais no interior desses blocos, buscando aprofundar a compreensão acerca da dimensão social de um processo de integração concreto, o Mercosul.

O trabalho é composto de quatro capítulos. No capítulo I, conforme acima descrito é revelado o arcabouço teórico das integrações regionais com a descrição sintética das principais teorias em RI que dialogam com as dimensões sociais em processos de integração regional. No capítulo II, parte-se em busca das raízes históricas dos processos de integração regional e de sua dimensão social. No capítulo III, considera-se a evolução das dimensões política, econômica, social e ambiental no Mercosul, através de três fases propostas, neoliberal, crise e transição e convergente, antecedida por uma rápida análise acerca do contexto histórico do Mercosul em relação à dimensão social e sobre as ondas do regionalismo e sua relação com o Mercosul. Por fim, desenvolvem-se considerações em torno às perspectivas de evolução da dimensão social do Mercosul, e, por conseguinte, sobre o próprio Mercosul, na medida em que o desenvolvimento de suas dimensões forma um todo único e coerente.

## 2 CAPÍTULO I – ARCABOUÇO TEÓRICO DAS INTEGRAÇÕES REGIONAIS

Con la distancia hubo siglos que perder,  
Sin verse el hombre, sin crecer, sin comprender.

Y sin la distancia, se fue caminando  
A un futuro incierto, desigual y cruel.

De la distancia nos hicieron recorrer,  
Lo que se pierde en cuatro siglos de no ser,  
Y sin la distancia pasó de una mano  
De poca distancia a otra, nuestra fe.

Siendo una sola, te separaron  
El alma toda del cuerpo entero  
No caminaste, te cercenaron  
Tu pensamiento, sólo vagaste.

Con la distancia hoy quedan siglos por perder,  
Sin verse el hombre, sin crecer, sin comprender,  
Y sin la distancia, vamos caminando,  
Vamos reafirmando nuestra fe, de ser.

*Pablo Milanés*

*América: Tu Distancia*

Através dos Acordos e Tratados que constituíram a chamada Paz ou Ordem de Westfália<sup>11</sup>, várias importantes alterações surgiram no cenário internacional e nelas os atuais processos de integração regional se nutririam para ganhar escopo e definição, tais como, o reconhecimento mútuo da legitimidade dos Estados, a partir de um traçado bem definido de suas fronteiras e de uma espécie de hierarquia preliminar dos estados constituídos, além da perda de poder da igreja com a constituição de uma estrutura estatal laica. O surgimento do direito internacional e o reconhecimento da soberania do Estado-nação moldaram o que hoje conhecemos como sistema internacional no âmbito de uma visão de equilíbrio de poder. Westfália consolidou a tendência, iniciada nos séculos XII e XIII na Europa, de territorialização da política.

O estabelecimento de uma (nova) ordem internacional instituiu o ambiente moderno de estudos das RI na medida em que fixou conceitos até hoje considerados nas suas análises, sem prejuízo de análises pretéritas, não obstante se utilize outras ferramentas conceituais para analisá-las, como a análise histórica, por exemplo.

Esta questão remete à postulação levantada por Lacerda (2006), onde afirma que “a elaboração, em relações internacionais, obedece a um imperativo de aplicação prática. Nesse sentido, não se buscam teorias gerais sobre a realidade social, mas esquemas explicativos adaptados a cada momento histórico”. Segundo ele, a comparação das teorias em RI a mapas da realidade que indicam os elementos mais importantes na concretude histórica, ou, em termos mais próximos à sua aplicação, revelando as principais variáveis que influenciarão a vida de cada país e de que maneira, também é utilizada.

Não obstante esta visão, de certo modo “descartável” das teorias e conceitos em RI, dado à demasiada alteração dos dados concretos e da jovialidade da disciplina que leva, por vezes, a uma incessante busca e descarte de modelos, este trabalho caminha em sentido distinto, porém complementar, tentando identificar insuficiências nos principais manifestações teóricas que dizem respeito aos processos de integração regional, sem, no entanto, deixar de identificar esquemas “válidos” e preciosos, indicando formulações teóricas que possam servir, de maneira mais permanente, para a explicação da gênese dos processos e

---

11 O Tratado ou Paz de Westfália pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, na qual morreu quase um terço de europeus e reconheceu as Províncias Unidas (atual Holanda) e a Confederação Suíça (atual Suíça), através de vários acordos, tais como, o *Tratado Hispano-Holandês*, que pôs fim à Guerra dos Oitenta Anos, assinado em 30 de janeiro de 1648, na cidade alemã de Münster e o *Tratado de Westfália*, assinado na cidade também alemã de Osnabrück, em 24 e outubro de 1648, que encerrou o conflito que ocorria entre França e Suécia contra o Sacro Império. O *Tratado dos Pirineus*, em 1659, que encerrou a guerra entre França e Espanha, também costuma ser incluído na Paz de Westfália.

de seu funcionamento, voltadas para as condições próprias e específicas que propiciam a instalação e o desenvolvimento de dimensões sociais no interior dos blocos em estudo.

Não é objeto deste trabalho a análise exaustiva das diversas teorias que buscam explicar as integrações regionais. Entretanto, por observar que em sua grande parte as principais abordagens explicativas atuais remetem, ora se entrecruzando, ora se contradizendo, a análises que consideram os processos de integração regional já em desenvolvimento ou, no máximo, abordam elementos constitutivos imediatamente anteriores ao período histórico de deflagração do processo propriamente dito sem remeter o diagnóstico à sua gênese histórica, serão sinteticamente referidas as principais teorias de integração regional. Desse modo, por um lado, serão identificadas lacunas explicativas aos processos genéticos das integrações regionais e, por outro, delas extraídas fermento conceitual que possibilitem aprofundar a busca de conceitos, paradigmas ou teorias que expliquem estes processos, desde seus primórdios cromossômicos até o atual complexo e multiforme estágio de desenvolvimento, em especial, aqueles que podem vir a constituir, em seu interior, dimensões de ordem social.

Esta “pretensão” se justifica por dois principais motivos: primeiro, a observação deste autor de que as teorias nucleares em RI, realismo, globalismo e idealismo e suas derivações específicas que tratam do tema integrações, analisam com bastante profundidade o contexto temporal imediatamente anterior aos processos e, principalmente, sua constituição e funcionamento, porém, não aprofundam, não se detém e não remetem à uma referência teórica que ajude no esforço de indicar um começo (*start*), seguido de uma evolução histórico-política, até situar estes processos nos dias atuais. Em segundo lugar, o trabalho busca identificar teorias, conceitos e/ou paradigmas que visem preencher esta lacuna teórica nas RI. Assim, pela remissão histórica e pelos elementos constitutivos nos quais se embasam as teorias e conceitos propostos como ferramentas de explicação da gênese e do desenvolvimento dos processos de integração regional, é proposto analisar a evolução histórica do capitalismo (produção capitalista do espaço), como um dos centros motrizes de produção dos processos de integração regional, articulada com questões conjunturais específicas e pela superada rivalidade centenária entre potências contíguas (relações em eixo), como tentativa de aprofundar o debate e esquadrihar cenários que nos permitam vislumbrar dentro das integrações, suas dimensões.

Não se trata aqui de querer firmar uma teoria geral das integrações regionais, mas tão somente de caminhar no sentido do questionamento da visão estanque dos dois grandes

blocos de reflexão sobre o papel das teorias em RI. Sarfati explica que

[...] existem basicamente dois grandes blocos de reflexão sobre o papel das teorias em Relações Internacionais. Teorias que buscam **explicar o nosso mundo** (realidade) e, portanto, considera-se que há uma realidade objetiva a ser explicada. Há também um segundo grupo que foca **entender o mundo**, pois trata de refletir o que é o mundo por meio da construção e discussão de sua ontologia e epistemologia. (SARFATI, 2005 p.28).

A tarefa de entender o mundo exige remissão histórica, na medida em que precisa se abstrair da realidade exposta para ir às raízes de sua existência e voltar dela com uma visão mais abrangente e mais coerente. Porém para se atingir uma condição satisfatória de entendimento do mundo tem-se que também, necessariamente, conhecê-lo a fundo na sua constituição e funcionamento atual e, portanto, poder explicá-lo sem ficar apenas no estágio de observação. Ao se fazer este mergulho dialético no processo evolutivo das coisas e dos fenômenos que se apresentam aos olhos do observador, pode-se voltar desta análise enxergando o todo ou partes deste todo analisado, de maneira completamente diferente da que se via.

Parece que aqui a metodologia pode salvar o barco, a partir da construção de imagens e marcos teóricos construídos através da utilização de dados ou provas (evidências) empíricas, dialeticamente associadas à ideias ou teorias, na linha da construção do conceito de retrodução,<sup>12</sup> explicado por Ragin (2007).

Citando Kegley (1996), Sarfati defende que para uma teoria ser válida ela deve descrever, explicar, prever e prescrever.

Baseado nestas considerações acerca das teorias e das metodologias em geral, este trabalho passará a tentar identificar as relações, causais ou casuais, presentes nas grandes teorias das relações internacionais, realismo, idealismo e globalismo e suas ramificações ou derivações, além de elementos do marxismo, relativamente à explicação da gênese histórica e do atual funcionamento dos processos de integração regional, em especial aqueles que podem ou têm pretensão de desenvolver em seu interior, dimensões sociais.

---

12 RAGIN (2007, p. 129 e 168) explica que num processo de investigação científica, os investigadores vão e vêm entre as ideias e as evidências empíricas e tentam alcançar o que Katz chama de “dupla correspondência” entre as explicações e as observações, ou seja, entre as ideias e as provas empíricas. Diz também que, às vezes, as imagens que se construiu a partir das evidências empíricas refutam a caracterização inicial e forçam o pesquisador a buscar ou desenvolver novos marcos analíticos. Esta interação entre imagens e marcos analíticos é melhor compreendida como um processo de retrodução, um termo desenvolvido pelos filósofos da ciência (HANSON, 1958) para descrever como funcionam conjuntamente a indução e a dedução na investigação científica.

## 2.1 AS PRINCIPAIS TEORIAS EM RI E AS DIMENSÕES SOCIAIS NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A Teoria das Relações Internacionais<sup>13</sup> apresenta um arcabouço instrumental e conceitual que permite fundamentar, teoricamente, os acontecimentos da política internacional, assim como, propor e assinalar itinerários alternativos aos agentes de Política Externa, segundo Patrício (2006). Dentro deste arcabouço teórico, se desenvolveu a Teoria da Integração (europeia), especialmente a partir da integração no Velho Mundo como fenômeno internacional.

As teorias em RI que se constituíram em referenciais teóricos centrais, o realismo, inspirado na filosofia de Thomas Hobbes, o idealismo, calcado no iluminismo filosófico de Immanuel Kant, e o liberalismo (globalismo), centrado nas visões do liberalismo clássico de John Locke e Adam Smith, serão aqui analisadas com o objetivo de se tentar delas extrair conceitos e formulações que permitam identificar pistas no sentido de entender e melhor explicar a gênese constitutiva dos processos de integração regional, bem como sua dimensão social aliada a seu funcionamento interno. As principais ramificações ou derivações destas construções teóricas centrais, tais como o federalismo, o funcionalismo e o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo e o institucionalismo serão também abordadas.

### 2.1.1 Realismo e Neorrealismo

Na visão realista, os Estados nacionais são os principais atores das relações internacionais e detém ação unitária e racional, além de elegerem a segurança nacional como tema prioritário, conforme Sarfati (2005). Esta condição é fundamental para a atuação na realidade internacional considerada anárquica.

Um de seus maiores formuladores foi Edward H. Carr<sup>14</sup> que lhe definiu duas características principais: o foco no Estado-nação como único ator relevante das relações internacionais e o foco no poder como motivador das ações do Estado. O advento de uma segunda conflagração mundial de proporções inéditas, em 1939, precipitou reações por parte

---

13 “Somente em 1919 foi criada a primeira cadeira de Relações Internacionais, sob os auspícios do filantropo David Davies, na *University of Wales*, em Aberystwyth, no Reino Unido, denominada Cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional” (SARFATI, 2005:23).

14 Edward H. Carr (1892-1982), curiosamente foi o quarto detentor da Cadeira Wilson de Política Internacional, na *University of Wales*, no período de 1936 a 1947. Sobre esta cadeira, fundada na construção do Idealismo Contemporâneo, Carr construiu, ironicamente, seu principal trabalho, de corte realista, criticando o idealismo.

de intelectuais, condenando o “utopismo” da postura e dos meios de ação típicos do wilsonianismo. Foi neste momento que veio a lume o livro *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, de Edward Carr. Esta obra tornou-se a referência que emblematiza o começo do estudo científico das Relações Internacionais, marcando assim o início da tradição da Teoria das Relações Internacionais, segundo Castro (2001). Em 1947, o livro de Hans Morgenthau, intitulado *Politics Among Nations*, viria a reforçar o arcabouço teórico realista, em seus primórdios de formulação, vindo esta corrente a dominar os debates nas RI após a Segunda Guerra Mundial.

Sarfati aprofunda a visão realista de Carr ao afirmar que:

[...] nenhuma organização intergovernamental internacional está acima dos Estados ou sequer pode ser considerada um ator de relações internacionais, portanto, a participação dos Estados em qualquer organismo internacional está sempre subordinada ao interesse nacional, ou seja, o benefício próprio e, assim quando o custo da participação em uma organização intergovernamental internacional superar o benefício, automaticamente, o Estado se retira dela. (SARFATI, 2005, p.88).

A teoria hobbesiana, matriz clássica do realismo, defende que os homens vivem em uma situação de permanente conflito e de anarquia. Como esta atitude é por todos, compartilhada, ocorre uma disputa pelo acúmulo de poder, resultando num jogo de soma zero<sup>15</sup>.

Ocorre que a visão da anarquia internacional impõe o tema da governabilidade do sistema, resultando que, na concepção realista, o poder entre as nações é a medida de força entre os países, e quem pode mais, manda mais, de acordo com Pistone (1986). O realismo não rejeita a ordem jurídica ou moral, mas não nutre a menor ilusão quanto à eficácia prática das normas e regras internacionais.

Esta formulação reforça a visão de Gilpin (2001), de que um processo de integração política e econômica bem sucedido deva ser liderado por entidades políticas que estejam dispostas a utilizar seus recursos de poder para influenciar e promover a integração, perseguindo os ganhos absolutos de uma economia global enquanto buscam maximizar seus ganhos relativos, tanto nas relações securitárias quanto econômicas. Como exemplos têm-se a Alemanha em relação à Comunidade Europeia, Os Estados Unidos na relação com o NAFTA e o Brasil em termos de Mercosul.

---

15 Segundo Lacerda (2006, p. 59) o realismo define soma zero como “os recursos e os bens à disposição dos indivíduos como escassos e não compartilháveis, ou divisíveis, provocando, portanto, a permanente disputa”. Outras teorias contrapõem a este outro conceito, o de soma positiva, no qual os bens seriam compartilháveis ou divisíveis.

Os realistas e os neorrealistas acreditam que uma economia internacional liberal seja absolutamente incapaz de funcionar na ausência de hegemonia, porém, nem sempre a História confirmou esta afirmação.<sup>16</sup>

Do nosso ponto de vista, a hegemonia não é condição para a cooperação [...]. Sistemas políticos domésticos e processos decisórios têm grande importância para a análise da hegemonia. Portanto, o argumento de que a hegemonia é necessária à cooperação é empírica e teoricamente fraco, além de que a simples existência de uma nação hegemônica não é suficiente para assegurar o desenvolvimento de uma economia internacional liberal. Inúmeras outras condições parecem necessárias. (VIGEVANI; VEIGA; MARIANO, 1994, p. 6).

Para Pistone (1986), esta relação de força entre os países, medida, em princípio, pela capacidade militar, pode fazer aflorar três princípios que regem o sistema: a oligarquia, a hierarquia e o equilíbrio de poderes.

O estabelecimento de uma situação oligárquica configura uma posição unipolar, de um *hegemon*, que por si só estabelece dois níveis: quem manda e quem obedece. Nesta condição, a anexação, através do uso da força, em busca de recursos naturais, econômicos ou humanos, em busca do acúmulo de mais poder pode tornar-se um “*modus operandi*” do *hegemon*. Podem ocorrer, entretanto, integrações entre os países subordinados, porém, dependendo da “força gravitacional” exercida pelo *hegemon*, estes processos terão poucas chances de se concretizarem, a menos que despontem países que contestem a verticalidade imperial estabelecida, o que já por si, levaria a análise para outro patamar.

Pode também desaguar numa situação hierárquica, na qual se identifica vários níveis de poder, onde quanto mais poder tem um ator, mais capacidade terá para impor sua vontade aos demais, tendo que, no entanto, ao menos considerar a existência de outros atores fortes no contexto. Neste caso, haveria uma tendência à multipolaridade, podendo, no entanto, ainda haver a existência de uma situação de hegemonia de um ator, considerando-se, entretanto que seu poder em relação aos demais já não é absoluto e que outros atores já lhe ameaçam. Este seria um ambiente mais favorável à constituição de processos de integração regional na medida em que não haveria, como na situação anterior, uma relação unívoca e vertical com o *hegemon*, contribuindo mesmo para a formação de blocos de poder que buscam constituir um novo campo hegemônico.

Podemos considerar esta situação como a que se mostra no cenário internacional nos

---

<sup>16</sup> Entre 1900 e 1913, o declínio da hegemonia britânica diminuiu as tensões nas relações de comércio, ao invés de estimulá-las. Portanto, os esforços do governo britânico de consolidar regras comerciais foram menos bem sucedidos do que a teoria da estabilidade hegemônica faria crer.

dias de hoje. Constituído a partir da crise do sistema capitalista<sup>17</sup> ocorrida na década de 1970, a partir da qual o poderio hegemônico dos Estados Unidos passou a sofrer uma leve concorrência, primeiramente por Alemanha e Japão e atualmente, de forma mais vigorosa, pela China, a qual vem se valendo, para esta disputa, da parceria com outros países emergentes, como a Rússia, e em menor escala, como o Brasil. Embora tenha surgido por motivações distintas, a União Europeia, na atualidade, se encaixa neste esquema e o BRICS, embora não se configure como um processo de integração tradicional, pode também servir como exemplo de um momento histórico de uma moldura hierárquica no cenário internacional hodierno.

Por fim, ainda considerando os conceitos acima enunciados, a “anarquia internacional” poderia gerar uma situação de equilíbrio de poderes ou a balança de poder, a qual estipula que todas as nações devem ter, mais ou menos, a mesma quantidade de poder. Esta é uma situação na qual não haveria uma potência hegemônica, mas uma total multipolaridade que permita, em tese, uma multiplicidade de relações e de processos de integração na medida em que condições mais equilibradas entre parceiros poderiam significar vantagens mútuas ou múltiplas aos atores que se integram. Esta é, no entanto, uma situação mais instável, na medida em que a própria conformação de processos de integração regional poderia resultar no surgimento de blocos de poder que alterariam o “equilíbrio do sistema” fazendo-o tender a uma situação hierárquica ou mesmo oligárquica.

Como o realismo elevou a política, a questão militar e a ideologia a um patamar determinante nas RI, em detrimento das relações econômicas, perspectivas pluralistas, liberais e globalistas passaram a lhe fazer críticas. Autores alinhados com a abordagem “behaviorista”, tal como, Hedley Bull, com seu trabalho, “*International Theory: The Case for a Classical Approach*”, publicado na revista *World Politics*, em 1966. Bull era também ligado à Escola Inglesa (tradição grociana) e junto com Martin Wight negava a ideia de um sistema internacional anárquico contrapondo-a a visão de “sociedade internacional”. A insatisfação com os conceitos realistas veio de autores alinhados com o pluralismo, preocupados, porém, em não retornar ao liberalismo idealista e utópico.

Desde 1968, quando assumiram cargos editoriais na revista acadêmica *International Organization*, Robert Keohane e Joseph Nye vinham colaborando com a finalidade de criticar a visão realista da política internacional. A publicação de *Transnational Relations and World Politics*, em 1970-71, e de *Power and Interdependence*, em 1977, que resultaram dessa colaboração, abriu uma nova perspectiva teórica para o

---

17 A crise estrutural da década de 1970 foi consequência da tendência decrescente da taxa de lucros somada às taxas crescentes de inflação em que se expressavam as tensões econômicas (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 27).

estudo das relações internacionais. (CASTRO, 2001, p. 22).

Keohane e Nye levantaram, em contraposição ao conceito realista de “poder”, a noção de “interdependência”, composta por duas dimensões que viriam a dar substrato à ideia de “interdependência complexa”: a “sensibilidade”, definida por mudanças em políticas locais, em resposta a novas condições advindas de fatores externos e a “vulnerabilidade”, referente à presença de importantes “custos” sócio-políticos ou econômicos introduzidos em resposta a novas condições oriundas de fatores externos.

Rosenau, desde uma perspectiva institucionalista, também chamada de pluralista, com sua visão de mundo “multicêntrico” e Krasner, com o desenvolvimento da ideia de “regimes internacionais” se colocaram em postura crítica e alternativa ao realismo. Destas formulações derivaram dois novos conceitos que buscavam compreender melhor a complexidade e o funcionamento do sistema internacional. A ideia de “estabilidade hegemônica”, incorporando formulações básicas da teoria realista, desenvolvida por Kindlberger e apoiada por Gilpin e Krasner, por um lado, e a noção de “governança global” como um desdobramento ulterior à ideia pluralista de “regime internacional”, por outro. Esta formulação recebeu contribuições de Rosenau e, de acordo com Kratochwil e Ruggie: “o processo de governança internacional veio a estar associado ao conceito de regimes internacionais, ocupando um espaço ontológico em algum lugar entre o nível das instituições formais, de um lado, e fatores sistêmicos, de outro” (CASTRO, 2001, p. 27).

A proliferação da multilateralidade que resultou do pós-guerra, a crise capitalista dos anos 1970, os sinais de esgotamento dos mecanismos da Guerra Fria, a evolução da integração na Europa dentro de uma nova onda de regionalismo admitindo novos atores no cenário internacional para muito além dos Estados, criaram o caldo crítico às ideias realistas acima expostas. Porém, em 1979, tropas soviéticas invadiram o Afeganistão, reacendendo a Guerra Fria, levando o presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter a suspender a tramitação legislativa do tratado de limitação de armas estratégicas, SALT II e apoiar, belicamente, os guerrilheiros islâmicos, dentre eles, Osama Bin Laden, que posteriormente viria a formar o grupo terrorista internacional Al Qaeda. Neste mesmo ano e dentro deste contexto, Kenneth Waltz lançou seu livro, *Theory of International Politics*, reabilitando a maioria das teses realistas, porém descartando alguns argumentos do “realismo clássico” (Morgenthau) e dando assim, fundamentos teóricos ao neorealismo. Antes dele, Stanley Hoffmann, Morton Kaplan e Richard Rosecrance já publicavam escritos sobre as mudanças no sistema. Waltz descreveu a política internacional como um sistema de interação estratégica entre Estados, análogo ao

sistema de interação entre firmas, constitutivo da imagem neoclássica da economia de mercado Diz ele que:

Sistemas políticos internacionais, como mercados econômicos, são formados pela ação simultânea (coaction) de unidades auto-interessadas [...] são individualistas em sua origem, espontaneamente gerados e não intencionalmente estruturados. [...] Assim como economistas definem mercados em termos de firmas, eu defino estruturas políticas internacionais em termos de Estados. (CASTRO, 2001, p. 37).

Aliando-se aos fundamentos epistemológicos e métodos de análise da “escolha racional” e da economia neoclássica, descreveu uma estrutura demasiadamente formalista do sistema internacional, com base em várias omissões:

Definições de estrutura devem deixar de lado ou abstraírem-se das características das unidades [...] Sabemos o que precisamos omitir de qualquer definição de estrutura, para que tal definição seja teoricamente útil. Abstrair os atributos das unidades significa deixar de lado questões sobre os tipos de líderes políticos, as instituições sociais e econômicas e compromissos ideológicos que os estados podem ter. Abstrair relações significa deixar de lado questões sobre as interações culturais, econômicas, políticas e militares dos estados. (CASTRO, 2001, p. 36).

Assim, Waltz postula a adoção de visões sistêmicas (focadas no sistema internacional) em detrimento das reducionistas (centradas em indivíduos ou nações) como nível de análise. Em suas considerações, embora admita a existência de atores não-estatais na política internacional, não os considera relevantes na medida em que não podem alterar a estrutura internacional. Entende também que esta estrutura é definida pelos grandes atores estatais e não pelos pequenos, diminuindo a capacidade de poder das empresas porquanto estas não possuem exércitos, dependem de ordens jurídicas estabelecidas pelos estados e não desfrutam de “fidelidade nacional” conferida aos Estados pelas pessoas. Waltz defende ainda que “em uma estrutura anárquica, o estado de natureza dos Estados é o da guerra” e que “os governos são os únicos que têm a legitimidade para conter a violência doméstica pela força”. Por fim, ao compreender que “os Estados são unidades que, no mínimo, desejam preservar a si próprios e, no máximo, pretendem dominar o universo” (SARFATI, 2005, p. 149-150), Waltz enfatiza que os Estados buscam balancear o poder do mais forte na tentativa de criar uma condição de equilíbrio de poder ou investir na lógica de um comportamento de grupo (*bandwagon*), seguindo a liderança regional ou mundial. Como grandes exemplos de balanceamento de poder, tivemos o longo período de relações bipolares entre Estados Unidos e União Soviética, durante a Guerra Fria, e atualmente, dentro de um sistema multipolar a crescente relação de balanceamento entre os Estados Unidos e os países do BRICS. Relativamente ao *bandwagon*, podemos citar o NAFTA, com a liderança estadunidense dentro de um contexto econômico e, em termos de América do Sul e Latina, a União de

Nações Sul-americanas (UNASUL) e a Comunidades de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), com a liderança brasileira em termos políticos e securitários, respectivamente.

Diferentemente dos realistas, os neorrealistas entendem que, embora a segurança seja fundamental nas relações entre os Estados, são as capacidades conjugadas em setores políticos, econômicos e militares que determinam a medida de seu poder.

Caminhando no fio da navalha entre liberalismo e neorealismo, com influências idealistas, Joseph Nye e Robert Keohane postulam ser a economia o elemento central na disputa entre as nações num ambiente anárquico, enfatizando o livre-comércio como a política econômica, por excelência, em um quadro internacional composto por países com diferentes níveis de poder. Para os realistas, era a distribuição do poder e não o livre-comércio o aspecto decisivo das relações internacionais. Os neorrealistas apregoam a combinação do realismo tradicional com o globalismo, liberal. Já a teoria da estabilidade hegemônica, desenvolvida por Robert Gilpin e Charles Kindleberger no início da década de 1970, defende que somente é possível o estabelecimento de um ambiente econômico internacional estável e funcional com a existência de uma potência político-militar, um hegemon, “com a função de prover o sistema mundial de alguns “bens públicos” indispensáveis para o seu funcionamento, como uma moeda internacional e o livre-comércio, ou da coordenação das políticas econômicas nacionais e da promoção de políticas anticíclicas de eficácia global”. (FIORI, 2005, p. 61).

Com suas formulações, Waltz bateu de frente com a visão pluralista da política internacional que havia valorizado as organizações internacionais, os regimes internacionais, a interdependência econômica e os atores transnacionais como dimensões de peso no cenário internacional. Sua descrença na cooperação internacional por meio de regimes e instituições, sua convicção na inevitabilidade do conflito e no recrudescimento da Guerra Fria com base na intervenção soviética no Afeganistão e outros focos de tensão na África e na Ásia lhe renderam duras críticas de vários autores, dentre eles, Keohane, Ruggie, Cox e Ashley, dentre outros.

Tais críticas prenunciavam a emergência ou consolidação de três grandes desdobramentos de nova elaboração teórica em reação ao legado da TRI (Teoria das Relações Internacionais) até então acumulado. Esses três desdobramentos foram: (a) a corrente marxista neo-gramsciana; (b) o “institucionalismo neoliberal” (ou simplesmente “neo-liberalismo”) e (c) o “construtivismo”. (CASTRO, 2001, p. 38).

As considerações acima descritas, relativamente à visão realista das integrações regionais, levam a uma opinião inicial de que esta teoria, embora seja a mais difundida no

interior das RI, não fornece um arcabouço satisfatório que permita a elucidação, e muito menos, uma explicação da gênese e do funcionamento dos processos de integração regional, por quatro motivos centrais: primeiro, porque a ideia do *hegemon* remete a uma lógica de coerção e não de parceria e cooperação, eximindo a nação hegemônica de qualquer concessão ou mesmo de um “ajuste concertado” em termos de soberania; em segundo lugar, porque, embora os Estados sejam os principais atores desses processos, a participação de segmentos sociais como empresários e sindicalistas, dentre outros, é, por vezes, determinante e neste caso, a visão realista de serem os Estados nacionais “indivíduos inteiros”, como na visão de Huntigton (1996), do “modelo do jogo de bilhar”: sistema fechado com atores maciços, não se aplica; em terceiro lugar, porque os temas das integrações não se reduzem à segurança, à ideologia e à distribuição do poder e, por fim, se nos sistemas políticos internacionais, no dizer de Waltz, nenhuma unidade nacional tem o direito de mandar e ninguém tem o dever de obedecer, que papel teriam as instituições supranacionais nas integrações regionais, como os parlamentos, os fundos e os bancos centrais?

De forma sintética, as formulações realistas, embora sob o ponto de vista do sistema forneçam importantes elementos para a compreensão dos processos de integração, parecem não dar conta da gênese constitutiva, dos atores e do funcionamento interno destes processos. Não obstante nunca tenha se proposto, especificamente, a desenvolver este aspecto das RI, seus conceitos não formam um arcabouço de totalidade e de coerência para explicá-lo.

Os neorealistas, por outro lado, na afirmação de Keohane, de que a hegemonia é um tipo de exercício de liderança e que nela está presente uma determinada forma de cooperação, embora assimétrica, e também, ao trazerem para o debate, a defesa da economia e não a disputa entre nações como o elemento fundamental em um ambiente “anárquico”, embora admitindo que os aspectos econômicos continuem ainda subordinados à manipulação pelos Estados nacionais e sem refutar as demais balizas realistas, aproximam-se de uma base conceitual que permite entender melhor os processos de integração regional. Porém, ao fazerem a defesa intransigente do livre comércio como fator preponderante nas relações econômicas, refutam a utilização de mecanismos de regulação e de complementaridade econômica, necessários, por vezes como basilares e não apenas como acessórios, nas integrações, especialmente naquelas que ultrapassam o nível de acordo ou zona de livre comércio e avançam em direção ao estágio de mercado comum.

Não obstante estas limitações, ao dialogarem com a lógica da redução de barreiras e com a livre circulação dos fatores produtivos, embora com elementos de regulação, a visão

neorrealista lança uma importante pista para que se vislumbre um fator gerador dos processos de integração regional, sem, no entanto, ainda dar-lhes uma explicação mais acabada. Apesar disto, tanto as formulações realistas quanto as neorrealistas, ao considerarem a integração como uma formação de alianças entre os estados para responder aos desafios externos, ao não admitirem qualquer compartilhamento de soberania, vendo as integrações apenas como instrumentos de barganha e sem discutir quaisquer questões internas, não concebem a construção de dimensões sociais no interior destes processos.

### 2.1.2 Idealismo

Hugo Grotius, em sua principal obra, *Direito de Guerra e Paz* (1625), ao afirmar que a anarquia, descrita por seu contemporâneo Hobbes e por Maquiavel, poderia ser contida pelas regras e leis concebidas e aceitas pelos Estados, através do estabelecimento de princípios do direito internacional, cujas fontes estariam associadas ao direito natural que conferia às convenções e aos tratados internacionais poder vinculante, que todos os estados deveriam seguir, em tempo de paz ou de guerra, sendo que esta só seria permitida eclodir pelo legítimo direito de se fazer cumprir a lei, consoante Sarfati (2005), deu origem à tradição grotiana em RI, no contexto do idealismo. Vistas como uma fusão, talvez não muito original do realismo e do idealismo, as formulações grotianas foram retomadas por Hedley Bull, podendo ser identificadas na concepção que originou a criação da ONU e da OMC, tendo sido defendidas no Brasil por Celso Lafer.

Em sua obra, *A Paz Perpétua*, de 1795, Kant defende o fim de todas as guerras com base numa diplomacia pública e transparente, sem a existência de acordos secretos, com governos republicanos que obedeçam às leis internacionais constituídas por uma federação de povos.

Seu maior militante moderno foi o Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, que governou os Estados Unidos de 1913 a 1921, durante a Primeira Guerra Mundial. Ele considerava que as causas do grande conflito repousavam na *Realpolitik*, a política baseada na busca de poder e no sistema de alianças e diplomacia secretas, vigentes à época. Durante a Conferência de Versalhes, que tratou das negociações do pós-guerra, Wilson apresentou seus famosos “14 pontos”, nos quais condenava o sistema de alianças secretas propondo uma diplomacia pública e a constituição da Liga das Nações, como uma instituição internacional, ao mesmo tempo interestatal e supranacional, capaz de zelar pela paz por meio do simples

apelo às normas livremente instituídas e das normas morais, conforme Lacerda (2006).

Deve-se destacar que, a despeito do fracasso da Liga, ela não só deu origem à ONU, mas indiretamente foi responsável pela eclosão de organizações internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial, baseadas no fortalecimento do direito internacional e na diminuição da soberania, em certos aspectos, em nome de um bem comum. (SARFATI, 2005, p. 85).

Embora, o idealismo seja visto apenas como um modelo para a prática de condução de política externa, e não propriamente uma teoria, causou tanto incômodo que provocou, em sua reação, o surgimento do realismo contemporâneo, a partir do resgate das ideias de Hobbes.

Ao colocar a questão da construção da paz na capacidade do homem de dialogar, trocar ideias e com isto conter as paixões guerreiras, o idealismo trouxe à cena uma visão distinta e contraditória, quiçá até mesmo antagonica, da visão realista, que tinha a guerra como pressuposta da relação entre os “indivíduos nacionais” na anarquia internacional. Por compreender a possibilidade de regular, ou mesmo evitar o conflito, através do diálogo e da conciliação, o idealismo fundamentou o direito internacional na relação moderna entre as nações, cimentando, de certa forma, os preceitos definidos na Paz de Westfália.

Sua contribuição para a compreensão e a explicação dos processos de integração regional é relevante, não de maneira direta, na medida em que suas formulações, em geral vistas como utópicas ou “idealistas” não se aplicam para tornar mais claras ou inteligíveis as integrações, mas por influenciar, através de seus fundamentos filosóficos, grandes analistas das RI, como David Mitrany e ramos teóricos nas RI que se dedicaram, de forma mais profunda, ao estudo das integrações, como é o caso do funcionalismo e do neofuncionalismo. Mesmo na sua variante grotiana, ao tentar mesclar conceitos idealistas e realistas, o idealismo influenciou formulações do federalismo. Diz Gilpin que:

Ao longo da história moderna, os idealistas estabeleceram esquemas para resolver o problema da guerra através da construção de instituições federalistas nas quais as partes, consciente e voluntariamente, abrem mão de sua autonomia política e de seus direitos soberanos. (GILPIN, 2001, p. 349).

Na medida em que as integrações regionais são estabelecidas por acordos de cooperação e de compartilhamento consentido de soberania em alguns níveis e porções da política, elas só podem subsistir na paz. Não se tem na História um exemplo no qual um ou mais países em guerra entre si tenham conseguido manter, em pleno funcionamento, um processo de integração. Ao contrário, um das justificativas iniciais de constituição da atual Comunidade Europeia, em 1951, foi fundar uma comunidade que conseguisse controlar, de forma comunitária entre França, Itália, Alemanha e os países do Benelux, todos com enormes cicatrizes deixadas pela Segunda Guerra Mundial, a produção e a comercialização do carvão e

do aço, matérias-primas fundamentais para a construção de equipamentos bélicos. Entretanto, em sentido contrário, a assinatura de acordos de integração, quando se configuram blocos em disputa, pode causar guerras ou conflitos, como o que se verifica em gestação na Ucrânia.

A paz, o diálogo, a cooperação firmada por tratados internacionais, elementos constitutivos do idealismo e suas variações, podem ser vistos como pressupostos para processos de integração regional e para o desenvolvimento de dimensões sociais em seu interior, porém não dão pistas para o entendimento e a explicação de seu funcionamento interno.

### 2.1.3 Marxismo

Embora não tenha desenvolvido uma formulação teórica e sistemática específica às RI, exceto pela questão do imperialismo e pela teoria marxista da dependência e somente no final do século XX venha a abordar com mais proximidade elementos relativos aos processos de integração regional, como a teoria crítica, por exemplo, o arcabouço teórico do marxismo, por sua densidade, abrangência, intensidade e, principalmente, por sua capacidade de elucidar as entranhas constitutivas do sistema dominante, o capitalismo, e consolidar conceitos fundamentais para a investigação científica, se constitui numa teoria que não só dialoga, mas qualifica e aprofunda as teorias de RI e da integração. Suas concepções iniciais foram desenvolvidas por Karl Marx e Friedrich Engels. Além da vasta produção intelectual também militaram em estruturas do movimento social da época.

A partir da década de 1960 os países mais pobres e menos desenvolvidos, da porção sul do planeta, conquistaram uma maioria na Assembleia Geral da ONU, o que lhes permitiu criar, em 1964, a Conferência das Nações sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), como uma organização permanente. Criaram o chamado “G-77”, enfatizando temas econômicos, merecendo de uma autora a denominação de “sindicato trabalhista” do Sul perante o Norte desenvolvido. Esta mudança de posição e de postura dos países do Sul estimulou um conjunto de intelectuais, diplomatas, tecnocratas e líderes políticos a elaborar acerca do Movimento dos Não-Alinhados e a propugnar por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), nos anos 1970. Neste contexto, internamente à Guerra Fria, a União Soviética apoiava as lutas de libertação nacional, revolucionárias e anti-colonialistas, enquanto os Estados Unidos buscava fortalecer a sociedade de consumo de massas. Pequenos avanços na luta contra a desigualdade foram percebidos, tais como, as discussões políticas

acerca do “Sistema Generalizado de Preferências” no final dos anos 1960 e as ideias sobre a destinação de 0,7% do PIB de países desenvolvidos para financiar programas de assistência internacional para o desenvolvimento.

Para André Gunder Frank, por exemplo, o mundo é composto por metrópoles ricas e poderosas e “satélites” subdesenvolvidos que são dominados e explorados por elas [...] uma completa cadeia de constelações de metrópoles e satélites relaciona todas as partes do sistema como um todo, desde o seu centro metropolitano na Europa ou nos Estados Unidos, até a mais remota localidade do interior da América Latina, [...] um sistema que suga capital ou excedente econômico dos satélites para as metrópoles, as quais impõem e mantêm uma estrutura monopolística e de exploração no mundo todo, para promover o desenvolvimento e enriquecimento de suas próprias classes governantes. (CASTRO, 2001, p. 31).

Wallerstein formula sua “teoria do sistema-mundo”, postulando a

[...] existência de três posições estruturais na economia mundial moderna e contemporânea: o centro, a periferia e a semi-periferia, correspondentes a três tipos de Estado. Os Estados centrais formam o estrato superior da hierarquia de dominação para a apropriação do excedente; os Estados periféricos constituem o estrato inferior; e os Estados semi-periféricos são o estrato intermediário. Este último é composto por Estados que são tanto exploradores da periferia como explorados pelo centro.” (CASTRO, 2001, p. 32).

Robert Cox, a partir das formulações de Gramsci acerca dos conceitos de consenso, hegemonia e sociedade civil, lançou em 1983, um artigo intitulado: *Gramsci, Hegemony and International Relations: an Essay in Method*.

Por fim, outros trabalhos de corte marxista, com os de Jurgen Habermas, buscam inspiração no legado da Escola de Frankfurt, tratando de temas como a crítica filosófica do particularismo e da exclusão e investigações filosóficas sobre como a emancipação dos indivíduos pode ser alcançada. Tais trabalhos, contudo, passam a convergir com o movimento de aproximação entre a Teoria das Relações Internacionais e a teoria social europeia que resultou na formação da corrente teórica denominada “construtivismo”.

De acordo com Hernandez e Bugiato (2011), Poulantzas considera como grandes contribuições do marxismo ao campo das RI, os conceitos de:

- a) totalidade (análise à luz da inteireza complexa do mundo social);
- b) concepção materialista da história (processos de mudança histórica como reflexos do desenvolvimento econômico da sociedade);
- c) luta de classes (derivada da ideia de divisão das formações sociais pelo modo de produção).

Vários outros conceitos tais como a noção de conflito, infra-estrutura, mais-valia,

dialética, imperialismo, neocolonialismo, sobreproduto social, o Estado como instrumento da dominação de classe, e teorias como a produção capitalista do espaço, a acumulação infinita do capital, dentre outros, são derivados das formulações de Marx ou modificados, de forma complementar, na sua essência dando um corpo coerente à sua teoria.

Para o marxismo, a história é determinada pelo modo de produção dominante, o qual reflete as relações sociais de produção entre aqueles que detêm os meios de produção e os que têm a força de trabalho. Assim, o modo de produção escravista, reflete a relação entre homens livres e escravos, no feudalismo, entre senhores feudais e servos e no capitalismo entre burgueses e proletários.

Para entender como a história se movimenta, de acordo com o marxismo, deve-se conhecer sua organização econômica, de tal forma que sua base material ou econômica, entendida como as forças produtivas e as relações de produção, constitui a infra-estrutura e determina diretamente a superestrutura, constituída pelas instituições jurídicas, políticas e ideológicas. Na medida em que estas forças produtivas se desenvolvem, nasce o conflito entre os proprietários e não-proprietários dos meios de produção, provocando mudanças na infra-estrutura com correlatas modificações na superestrutura. Em síntese, este conflito permite que todo modo de produção nasça (tese) e, ao se desenvolver apresenta em seu bojo as contradições que irão enfraquecê-lo (antítese) até entrar em crise e produzir no seu próprio interior um novo modo de produção (síntese). Assim, a crise do feudalismo levou ao desenvolvimento dos artesãos juntamente com os vendedores mascates que resultou no surgimento da burguesia, na compreensão de Sarfati (2005). No capitalismo, durante a experiência da Revolução Russa, o proletariado se uniu ao campesinato e instituiu, por tempo determinado, um sistema baseado nos soviets, na socialização da propriedade privada dos meios de produção e na planificação da economia.

A ideia de formações sociais e de luta de classes “questiona e, ao mesmo tempo, alarga a concepção tradicional das relações internacionais enquanto relações entre Estados simplesmente e passa a considerá-las como relações entre formações sociais divididas em classes.” (HERNANDEZ; BUGIATO, 2011, p. 35). Esta concepção marxista de conflito de classes põe em xeque conceitos caros aos realistas e aos liberais porque, por um lado, contradiz a categoria realista de interesse nacional e, por outro, interroga a visão liberal de harmonia essencial de interesses entre os vários grupos sociais.

Ao se utilizar as classes como ferramenta analítica nas RI, sobressaem-se, ao menos três consequências: primeira, confere um caráter socioeconômico aos conflitos da política

internacional, segunda, nega a separação estanque entre ordem interna e ordem externa derrocando o suposto caráter unitário do Estado e, por fim, confere um caráter de maior longevidade histórica aos atores não estatais na medida em que as classes sociais encontram-se no cenário há muito tempo, em consonância com Castro (2011).

O marxismo compreende que os Estados operam enquanto atores do cenário internacional, através dos mecanismos da superestrutura, tendo, porém, o papel de reproduzir o modelo de dominação vigente enquanto defensores dos interesses dos grupos sociais dominantes, ou seja, no capitalismo, serão agentes dos interesses da burguesia. Esta é uma visão antípoda ao conceito realista de Estado. Em outras palavras, é o que diz Moravcsik, na sua formulação de preferências nacionais, que veremos no item relativo ao intergovernamentalismo liberal.

Relativamente à guerra, Marx e Engels aproximam-se bastante da visão kantiana ao defender que o conflito armado é consequência natural do modelo econômico capitalista por conta da ganância das classes dominantes. Assim, no momento em que classes sociais e o Estado forem superados, reinará a solidariedade e a competição, na medida em que a principal razão das guerras desaparecerá.

Para o marxismo, a anarquia internacional é irrelevante na medida em que a razão para o conflito não é dado nem por ela nem pela natureza humana ou dos Estados, mas pela natureza econômica e de classes dos Estados. Nesta medida, sua atenção está mais voltada para a estrutura de classes do que para a estrutura de Estados. Daí advém a importância analítica que confere à divisão social e internacional do trabalho e ao imperialismo.

Um dos motivos apontados por Hernandez e Bugiato, da marginalização que o marxismo tem sofrido no âmbito das RI deve-se ao fato de que a concepção de Estado largamente aceita e trabalhada neste campo das ciências sociais é aquela definida por Weber, conforme abaixo exposto:

Ao qualificar o Estado como um agente racional que busca sempre o “interesse nacional”, a teoria realista trata, mesmo que de maneira indireta, o Estado enquanto encarnação da vontade geral frente aos indivíduos iguais e isolados, contribuindo assim para que os agentes da produção não percebam, na sua luta econômica, as relações de classes [...]. Essa característica da teoria realista torna-se ainda mais evidente quando esta enfatiza o sistema internacional e se recusa a observar os fatores internos que determinam o “interesse nacional” defendido pelo Estado, encobrindo definitivamente o seu caráter de classe. (AMARAL, 2007, p. 130).

Também Halliday afirma que a rejeição às contribuições marxistas tem provocado uma compreensão insuficiente do Estado nas RI:

[...] Apesar de não reconhecidos pelas relações internacionais, nos últimos 20 anos também existiram debates paralelos sobre o funcionamento do Estado dentro da sociologia e dentro do marxismo. [...] Os inovadores e defensores de novos paradigmas para as relações internacionais buscaram rejeitar ou reduzir a importância do Estado (sem defini-lo), [...] o debate marxista abordou não o desaparecimento do Estado, mas a sua relação com as classes sociais. (HALLIDAY, 1999, p. 89).

A função central da burguesia, para Poulantzas, é o de manter a unidade de uma formação social capitalista, ou seja, manutenção das relações sociais existentes e, para concretizá-lo a conservação do Estado é imprescindível, na medida em que, dentro da tradição marxista, conforme expresso no *Manifesto do Partido Comunista*, o Estado moderno não é senão o comitê executivo dos negócios comuns de toda a classe burguesa.

Ainda sobre o Estado capitalista, Poulantzas ainda afirma que ele “representa não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas os seus interesses políticos: ele é o centro de poder político das classes dominantes na medida em que é o fator de organização da sua luta política”. (POULANTZAS, 1977, p. 186).

As relações imperialistas entre as formações sociais são conduzidas pelos Estados capitalistas. O capital que ultrapassa as fronteiras nacionais está sob a tutela do Estado, tanto dos Estados de origem quanto dos de destino do capital. Esse processo de internacionalização do capital se dá na medida em que o bloco no poder não poder ser apreendido sobre um plano puramente nacional, ou seja, os Estados se encarregam da projeção dos interesses de suas burguesias para o exterior, bem como se encarregam da recepção dos capitais estrangeiros. A operacionalização deste processo é fruto da organização das frações da burguesia no bloco no poder. Poulantzas concebe um original sistema de fracionamento da burguesia, sem suprimir os outros sistemas. Um sistema que não se refere às frações de acordo com sua atividade no processo de produção (burguesia agrária, industrial, comercial etc.) ou ao grau de concentração e centralização do capital (grande, média, pequena burguesia), mas às relações internacionais, mais especificamente em relação à origem nacional ou estrangeira do capital: a burguesia compradora, a burguesia interna e burguesia nacional. (CASTRO, 2011, p. 43).

A burguesia compradora seria aquela mais dependente do capital estrangeiro e cumpriria um papel de intermediação dos interesses externos no espaço nacional, não tendo base de acumulação própria no interior da formação social. A burguesia interior, por sua vez, possui base de acumulação própria no interior da formação social, porém tem um comportamento dúbio, ora em oposição, ora em apoio ao capital estrangeiro, devido às formas de dependência do capital local em relação ao capital estrangeiro. E, por fim, a burguesia nacional é a fração autóctone da burguesia inclinando-se a certas contradições com o capital imperialista, na busca de relativa autonomia para melhor fortalecer sua base de acumulação própria. Seria “suscetível, em determinadas conjunturas, à luta antiimperialista e de libertação nacional e a adotar posições que incluem alianças com as massas populares.” (CASTRO, 2011, p. 44).

O sistema de Estados é também um sistema de blocos no poder, os quais, por meio do Estado, desenvolvem relações internacionais de cooperação e conflito. O Estado nacional, como fator de unidade do bloco no poder, apesar de privar ou beneficiar esta ou aquela fração da classe dominante, não deixa de responder aos seus interesses gerais. Isso significa que a orientação do Estado não pode ser entendida sem considerar as contradições do bloco no poder. (CASTRO, 2011, p. 4).

Um claro exemplo do acima exposto pode ser encontrado na história recente do Brasil. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, as altas taxas de juros, tendo elevado a taxa SELIC a 49% ao ano, a abertura comercial, a liberalização comercial e financeira e as privatizações, segundo Boito (2012), beneficiaram a grande burguesia compradora e o capital financeiro internacional, provocando um descontentamento na burguesia interior que reúne setores variados como indústria, bancos, agronegócio, construção civil, entre outros. Esta divisão no seio da classe dominante criou as condições para a vitória de Lula, em 2002, o qual operou uma trajetória de melhora da posição da burguesia interna em detrimento da burguesia compradora e do capital financeiro internacional.

[a] desativação a frio da Alca, a diplomacia e a política de comércio exterior visando à conquista de novos mercados no hemisfério sul, o fortalecimento das relações da economia brasileira com as economias sul-americanas, o congelamento do programa de privatizações, o fortalecimento econômico e político das empresas estatais remanescentes e o novo papel no BNDES na formação de poderosas empresas brasileiras nos mais diferentes segmentos da economia configuram um conjunto de medidas dessa política econômica que tende a priorizar os interesses da grande burguesia interna em detrimento, muitas vezes, dos interesses da grande burguesia compradora e do capital financeiro internacional. (BOITO, 2012, p. 81).

Relativamente aos movimentos altermundistas e à luta dos trabalhadores percebe-se ainda um grande atrelamento ao âmbito nacional, ficando assim submetidos à correlação de forças e às especificidades de cada formação nacional, sendo ainda muito fracas as organizações de caráter internacional que articulam estes setores.

O que se percebe é que, o marxismo, apesar de não ter produzido uma teoria específica e sistemática para as RI sua contribuição é importante, ao levantar conceitos que questionam pressupostos e paradigmas teóricos do *mainstream* do campo das RI.

Relativamente ao processo de gênese das integrações regionais, a formulação de Harvey, da produção capitalista do espaço, alicerçada na teoria de Marx acerca da acumulação do capital, lança bases seguras para identificar-se o DNA (ácido desoxiribonucleíco) comum a estes processos. Esta questão será mais desenvolvida no capítulo II.

Quanto ao processo de formação propriamente dito das integrações regionais, entendido como causas imediatamente anteriores à constituição dos blocos, tem-se a leitura do esgotamento de modelos de gestão econômica provocado pelas crises periódicas do capitalismo, conforme Duménil e Lévy (2014), sendo que a verificada na década de 1970 e

que marcou o ápice do sistema de bem-estar social (keynesianismo) trouxe consigo, a adoção de novas referências políticas (neoliberalismo) cronologicamente coincidentes com a eclosão da segunda onda contemporânea do regionalismo, fortemente influenciada por este novo modelo. Como antes referido, o marxismo por não ter ainda constituído uma teoria sistemática e específica relativamente às RI e muito menos em relação às integrações regionais, socorre-se dos escritos mais abrangentes que lançam luz sobre estes processos.

Em relação ao funcionamento dos processos de integração regional, identificam-se com maior clareza as contribuições do marxismo através de vários conceitos consagrados por esta teoria tais como, a ideia de conflito interno decorrente da luta de classes que por sua vez deriva do conceito de formações sociais, nitidamente perceptível na análise detalhada dos elementos constitutivos da infra-estrutura e da superestrutura de cada Estado. Fazer a leitura da mesma política externa praticada por um país, a partir dos conceitos realistas, liberais ou marxistas pode levar a análises e conclusões completamente diferentes, algumas quiçá, contraditórias. O mesmo serve para a análise dos regimes e das organizações internacionais, bem como da conjuntura deste nível de escala.

Por fim, cabe referir que, por desconhecimento proposital ou induzido ou por opção ideológica, este valioso método de análise é pouco empregado na academia e que, certamente, sua difusão e uso mais intenso poderão lançar luzes para melhor descrever, explicar, prever e prescrever fatos, conceitos, políticas e teorias nas RI e nas integrações regionais.

#### 2.1.4 Federalismo

O termo federal é ambíguo e, sob o ponto de vista de seu significado histórico, pode comportar, assim como os termos integração e região, diferentes conteúdos, podendo designar desunião e fragmentação no Reino Unido e na Índia enquanto, em sentido oposto, definir-se como união e coesão na Alemanha e nos Estados Unidos, o que permite afirmar que são diferentes entre si as federações que existem no cenário internacional.

Em sentido lato, o federalismo envolve a ligação dos indivíduos, grupos e entidades políticas em união última e limitada de tal maneira que procura a busca enérgica dos fins comuns enquanto que mantém as integradas respectivas de todos os partidos (partes). Como princípio político, o federalismo tem a ver com a difusão constitucional do poder de tal forma que os elementos constituintes num arranjo federal partilham os processos políticos e administração comuns por direito enquanto que as actividades do governo comum são conduzidas de tal maneira para manter as suas integridades respectivas. (VICENTE, 2011, p. 101-102).

O movimento federalista nasceu na Europa no período entre-Guerras, embora somente

durante a Segunda Guerra Mundial, entre os membros da resistência intelectual antifascista a Hitler e Mussolini tenha se cristalizado a ideia federal. Com o fim da guerra, entretanto, a ideia foi rejeitada por conta da reorganização dos estados europeus. Porém, a União Europeia dos Federalistas, criada em dezembro de 1946, manteve a proposta viva, influenciando os movimentos seguintes que deram origem à atual União Europeia. Em paralelo a isto:

As grandes teorias da integração, de facto, pode dizer-se, têm início com o Federalismo de inspiração norte-americana, trazido para a Europa por Coudenhove-Kalergi e Spinelli, e mais recentemente por Pinder. Mais um projeto político – de instituir uma Federação de Estados para evitar novos conflitos entre os Estados, dando, pois mais relevância ao produto final e englobando a organização política com dois níveis de governo distintos: o federal e o regional – do que uma teoria propriamente dita, o Federalismo propõe, ao nível da integração regional, o sistema irrealista de um super-Estado. (PATRÍCIO, 2006, p. 4).

O federalismo busca explicar as integrações pela transferência, de forma voluntária, de parcelas de soberania dos estados envolvidos no processo para uma instância superior, a federação. Originada nas formulações idealistas e no internacionalismo liberal, foi aperfeiçoada por Wilson, nos seus 14 pontos, concedendo lastro teórico à criação da Comunidade Europeia. A visão federalista propugna que os ganhos obtidos com o comércio internacional seriam suficientes para evitar as guerras e que o direito internacional poderia substituir o dilema securitário de cada Estado por um sistema de segurança coletiva. Nesta perspectiva, tanto a projeção de aumento do bem estar advindo da integração quanto à pressão exercida por uma ameaça militar, encontram-se nos pilares do processo e ditam sua dinâmica. O realista Gilpin argumenta, entretanto, que são reduzidos os casos de sucesso do federalismo, à exceção da experiência europeia, e que isto indicaria que a teoria federalista não tem um impacto decisivo em matéria de integração: “Historicamente, a integração política de entidades praticamente independentes resultou de conquistas militares ou de união dinástica e nenhum destes métodos conduz necessariamente à criação de uma economia integrada.”<sup>18</sup> (GILPIN, 2001, p. 49, tradução nossa).

Esta assertiva realista se assenta na grande dificuldade que diferentes países têm para construir um sentido de pertencimento a comunidades múltiplas e complementares, caracterizadoras do federalismo.

Porém, é tão forte a influência da teoria federalista da integração na criação e desenvolvimento da União Europeia que, inclusive, definições de processos de integração regional foram formuladas na esteira desta visão. Como exemplo, tem-se a definição de Haas,

---

<sup>18</sup> Historically, political integration of independent political entities has resulted from military conquest or dynastic union, and neither of these methods will necessarily lead to creation of an integrated economy.

que pressupõe no caso da integração europeia, o desenvolvimento de um Estado federal europeu:

[...] atores políticos em diversos contextos nacionais distintos são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições ou jurisdição demandam sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final de um processo de integração política é uma nova comunidade política, sobreposta sobre a pré-existente. (VICENTE, 2011, p. 80).

Ou ainda, a definição mais cautelosa de Lindberg, o qual apresenta uma definição da integração política como um processo, mas sem referência a um fim último:

[...] integração política é 1) o resultado pelo qual as nações renunciam ao desejo e a capacidade para conduzir suas principais políticas internas e externas, de forma independente uma da outra, buscando tomar decisões conjuntas ou delegar o processo de tomada de decisões a um novo órgão central; e 2) o processo pelo qual os atores políticos em diversos contextos nacionais distintos são persuadidos a mudar suas expectativas e ações políticas em direção a um novo centro” (VICENTE, 2011, p. 80-81).

O federalismo defende a criação de novos estados pela integração regional dos já existentes e, em última instância, a formação de um Estado mundial, embora seus postulados devam ser considerados essencialmente normativos já que, em termos europeus, não há uma clara preferência na construção do processo de integração em torno da ideia de uma federação europeia, ao contrário, depois da crise capitalista de 2008, a oposição a este processo cresceu bastante, especialmente na Inglaterra e em setores de direita da França e de outros países<sup>19</sup>. A nova correlação de forças no Parlamento Europeu preocupa os defensores daquele processo de integração regional<sup>20</sup>

Os processos de integração regional, constituídos após a Segunda Guerra Mundial, que visavam conformar federações, diferem-se substancialmente da maioria dos processos de integração anteriores. A principal diferença entre estas experiências, para além do tempo, é o método. Os processos de constituição de novas federações em séculos anteriores, antes das formulações teóricas contemporâneas de integração foram, mormente, alcançados não pela

19 DAVIES, Lizzy. Matteo Renzi é o homem que salvará a alma da Europa? “Poucos políticos da corrente dominante viram as eleições europeias da semana passada com algo que não fosse tristeza. De Londres a Paris a Copenhague, os líderes da centro-esquerda e da centro-direita receberam um golpe dos eleitores, que preferiram apostar sua sorte com os populistas, os eurocéticos e a extrema-direita.” Revista Carta Capital, coletado no The Observer. Publicado em 05.06.2014.

20 O novo Parlamento Europeu que tomou posse em 01 de julho de 2014 ficou assim constituído: 1) PPE – Grupo do Partido Popular Europeu – Democratas-Cristãos - 221 cadeiras (29,43%); 2) S&D – Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu – 191 cadeiras (25,43%); 3) CRE – Conservadores e Reformistas Europeus – 70 cadeiras (9,32%); 4) ALDE – Aliança dos Democratas e Liberais da Europa – 67 cadeiras (8,92%); 5) GUE/NLG – Esquerda Unitária Europeia/Livre Europeia – 52 cadeiras (6,92%); 6) Verdes/ALE – Os Verdes/Aliança Livre Europeia – 50 cadeiras (6,66%); 7) EFDD – Europe of freedom and direct democracy – 48 cadeiras (6,39%); 8) NI – Não Inscritos – Deputados não filiados em qualquer grupo político – 52 cadeiras (6,92%).

cooperação, concessão voluntária de soberania e tratados assinados, mas pela coerção e pela repressão das armas, através de invasões, guerras civis ou revoluções sociais. Nos tempos atuais, ao invés de guerras e revoluções, o método de construção dos novos processos são acordos e tratados negociados por todos os envolvidos; ao invés de criação de novos Estados através de federações, blocos comerciais e/ou econômicos, configurando estruturas supranacionais. Podemos citar como exemplos, a guerra civil norte-americana que resultou na criação dos Estados Unidos, no século XVIII, a unificação do Estado alemão e a unificação do Estado italiano, ainda no século XIX, além da constituição da União Soviética no século XX, após a Revolução Russa.

Abstraindo-se o método de alcance do enlace, sem apor qualquer juízo de valor, percebe-se que federações constituídas, tanto por métodos mais conflitivos quanto por métodos mais pacíficos, se firmaram e constituíram economias integradas, umas temporariamente e outras, com larga duração no tempo histórico, conferindo protagonismo político aos mais diversos atores e não apenas ao Estado, além de admitirem, embora de forma passiva, a existência de uma dinâmica interna no âmbito da região integrada, a mesma que movimenta as relações na realidade de um Estado-nação. As federações, por assim dizer, clássicas, fundidas a ferro e fogo, evoluíram para o estágio de Estado-nação, constituindo unidades nacionais, por um lado. Por outro, as experiências contemporâneas, como a União Europeia, por exemplo, estão integrando não apenas as economias, mas também as demais forças da sociedade e da esfera da política institucional, preservando uma dimensão social de alcance regional, frutos da fusão ou harmonização, herdados dos sistemas sociais nacionais já existentes e que busca alcançar o conjunto do território e das pessoas que nele habitam, sem, no entanto, constituírem-se em federações.

Nos modelos pioneiros (federações), a dimensão social da integração estava naturalmente posta, na medida em que todos os instrumentos, fossem eles políticos, sociais ou econômicos, estavam postos e submetidos a leis e normas, como em qualquer Estado nacional. Nos modelos atuais, assistiu-se a um enorme descompasso, tendo a dimensão comercial uma total atenção, em detrimento de mecanismos de integração econômica e, em especial, de integração social. A consequência imediata tem sido a apropriação desigual dos frutos das integrações pelas grandes empresas transnacionais que já estavam instaladas nos países que se integram por conta da abertura de novos mercados e da redução dos custos de transação e de logística impulsionados pela integração, resultando num aumento de concentração de poder e riqueza, por um lado, e o aprofundamento das assimetrias e dos

desequilíbrios macroeconômicos, por outro, agravado ainda pela quebra de pequenos produtores, pela frustração de expectativas da classe trabalhadora que assiste o incremento da exclusão social e da desigualdade em seus espaços de vida e de trabalho.

As anotações acima quanto à diferença de enfoque nos processos de integração que resultavam em federações relativamente aos atuais, na medida em que, em sua maioria, exclui ou mitiga a dimensão social é motivo de preocupação, porque, se num sentido, fortalecerão os Estados, e principalmente, os mercados, por outro, condenarão a sociedade, e em especial, suas classes trabalhadoras e seus setores populares, a uma situação ainda pior que a encontrada nas condições anteriores, agravando tanto o quadro de assimetrias entre Estados fortes e fracos quanto à desigualdade social internamente a cada bloco, Estado ou região.

Entretanto é intenso o debate na Europa acerca da definição do espaço territorial integrado naquele continente.

De acordo com Sidjanski, no conjunto estamos longe de uma federação e ainda muito mais longe de um <poder centralizado>. Os poderes da Comunidade são limitados e exercem-se principalmente sob a forma de regulação de incentivo e, muito raramente, nos domínios da política comum ou de gestão dos fundos comunitários. No cumprimento das suas tarefas de regulação, a Comunidade Europeia recorre muitas vezes à directivas, que obrigam quanto ao objecto que definem, mas deixam os Estados membros livres de escolher os meios [...]. Esses elementos confirmam a sua forma híbrida, com poderes limitados, mas reais, em matéria sócio-econômica e técnica, incomparavelmente mais reduzidos do que os de uma federação. Mas a Comunidade encontra-se em plena evolução como comprovam os sucessivos alargamentos, o aprofundamento das actividades e a expansão a outros domínios como a energia, ambiente e investigação. Por além disso, a Comunidade evoluiu para uma união política e instituiu uma união econômica e monetária, consagradas em Maastricht” (VICENTE, 2011, p. 143).

Este debate é importante porque um processo de integração regional, para desenvolver de maneira satisfatória uma dimensão social que tenha efetividade, precisa para além de políticas, recursos e normativas também de estruturas voltadas para este fim e um modelo de federação, oferece, minimamente, estas condições, em princípio.

Entretanto,

Para Antônio Teixeira Fernandes, a União Europeia não é uma confederação nem uma federação, nem sequer, uma organização internacional, na medida em que não

possui uma personalidade jurídica(?)<sup>21</sup> (interrogação nossa). E lembra que não se pauta nem pelo direito constitucional nem pelo direito internacional. Para o autor, está em curso uma certa transnacionalização federativa, porém o problema parece estar em saber se conseguirá um dia consolidar-se num modelo preciso. As suas estruturas não são as do federalismo, não existindo na EU um superestado, estando longe de um modelo federal acabado. Deu-se sobretudo, finaliza o autor, um desenvolvimento das relações intergovernamentais [...]. O modelo a que chegará a Europa poderá determinar-se sob uma forma a encontrar entre a confederação de estados e o Estado federal, como federalismo intergovernamental de Estados-nação. (VICENTE, 2011, p. 150-151).

Esta formulação de um federalismo intergovernamental de Estados-nação, embora contenha uma menor carga federal e estabeleça relações mais horizontais entre seus membros, também exige a criação e manutenção dos elementos acima expostos como necessários para a gestão de políticas públicas no interior do território integrado.

Já Manuel Castels, enxerga na União Europeia a formação de uma estrutura que ele denomina de Estado em rede, cuja principal característica seria a inexistência de uma estrutura unificada e a prevalência de uma rede política com os seus pontos nodais organizados de modo interdependente.

Este seria um formato de integração que se afasta da estrutura do federalismo e se aproxima de uma configuração interestatal, na linha do que hoje é o Mercosul. As repercussões, sob o ponto de vista da efetividade para a satisfação dos objetivos de uma dimensão social no âmbito de integrações regionais serão debatidas mais adiante.

A outra experiência moderna citada, a constituição da União Soviética após a Revolução Russa, de 1917, avançou para um processo específico de integração regional através da experiência do COMECON<sup>22</sup>, extinto em 1991, e com a dissolução<sup>23</sup> da União

---

21 A personalidade jurídica da União Europeia foi consagrada pelo Tratado de Lisboa, em seu artigo 47, assinado em 13 de dezembro de 2007 e passou a vigorar em 01 de dezembro de 2009. Fruto de um longo debate que culminou com a eliminação da divisão da União Europeia em três pilares (1 - comunitário, 2 - política externa e de segurança comum e 3 - cooperação judicial e policial, outrora criado pelo Tratado de Maastricht, em 1992) fundindo a Comunidade Europeia (que já possuía personalidade jurídica) e a União Europeia numa única entidade. Cabe ainda destacar que Paulo Jorge Carvalho dos Santos Vicente cita a obra *Nacionalismo e Federalismo em Portugal*, de António Teixeira Fernandes, editada pela Edições Afrontamento, em 2008, no transcurso do processo acima descrito, embora o próprio livro de Vicente, fruto de sua tese de doutoramento em Ciência Política, *Aqui Sopram os Ventos da Europa: os governos portugueses perante o federalismo e a integração europeia (1960-2002)* seja de maio de 2011, quando a situação já estava consolidada.

22 COMECON – Conselho para Assistência Econômica Mútua foi fundado em 1949, como resposta soviética ao Plano Marshall e visava à integração econômica dos países do leste europeu. Foi inicialmente integrado por União Soviética, Alemanha Oriental, Tchecoslováquia, Polônia, Bulgária, Hungria e Romênia. Posteriormente, Mongólia (1962), Cuba (1972) e Vietnã (1978) aderiram. Seu objetivo era fornecer ajuda mútua para o desenvolvimento dos países membros. Extinguiu-se em 1991 com o fim da União Soviética.

23 Países resultantes da dissolução da União Soviética: Rússia, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Quirguízia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

Soviética, refluíu parcialmente, tendo a Rússia, o Estado central remanescente daquela experiência histórica, mantido relações de influência na região, através da CEI<sup>24</sup>, a qual começou com uma forte integração econômica em busca de implantação de uma moeda comum e com uma robusta integração político-militar, perdendo força por conta de uma crescente autonomização de seus membros, tendo a crise russa de 1990 a debilitado ainda mais, porém segue seu curso. Na atualidade, a Rússia assinou em 29 de maio do corrente um acordo que cria um novo bloco regional sob sua direção, a UEE<sup>25</sup>, disputa que colocou a questão da Ucrânia no centro de um conflito que preocupa a comunidade internacional. Como resposta, apenas um mês depois, em 27 de junho, a União Europeia assinou um acordo com a Ucrânia, a Geórgia e a Moldávia, ex-repúblicas soviéticas. As consequências desta disputa regional entre Rússia, tendo esta a China, em sua retaguarda comercial e política, através do BRICS e da União Europeia, tendo os Estados Unidos em sua retaguarda, através do acordo da OTAN, são preocupantes e, sob o ponto de vista geoestratégico, situam-se no centro do tabuleiro do poder mundial, talvez com mais densidade que na região do Oriente Médio. E dentre todas as questões em conflito (posicionamento geopolítico, recursos naturais, em especial fontes energéticas como petróleo e gás, acesso ao mar através da Criméia, produção agrícola na Ucrânia e rivalidades étnicas) encontra-se a disputa de mercados via processos de integração regional.

Pode-se considerar que as ideias federalistas, embora não dêem conta de uma formulação na qual se possa assentar a gênese histórica dos processos de integração regional, elaboram uma visão abrangente que permite a visualização destes processos ao longo do tempo, além de projetarem elementos que ultrapassam em muito as facetas meramente comerciais ou mesmo econômicas de um processo de integração regional, contando com projetos de integração política que podem abrigar, em seu interior, diversas dimensões, permitindo-se galgar todos os degraus da “escada de Balassa”.

Mesmo que não se constitua numa teoria da integração acabada, ou mesmo factível e que seja reconhecido mais como um projeto político ou uma proposição normativa, o

---

24 Em dezembro de 1991, a Rússia, a Ucrânia e a Bielorrússia fundaram a Comunidade de Estados Independentes, envolvendo além destas nações, também a Armênia, Arzebaijão, Cazaquistão, Moldávia, Quirquízia, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Todos integrantes do ex-COMECON, com exceção dos três estados bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia) mais a Geórgia, por argumentarem que haviam sido incorporados à União Soviética à força. Embora previsse o uso de uma moeda comum, o rublo, seu principal objetivo era a defesa, assentado na Organização do Tratado da Segurança Coletiva.

25 UEE – União Econômica Eurásiana, criada em 29 de maio de 2014 por Rússia, Cazaquistão e Bielorrússia, pretende abrir mercados a países menores e revitalizar a economia dos países membros dentro de uma lógica contemporânea de integração regional.

federalismo lança luz à teoria da integração e esclarece, além de ajudar a explicar as motivações e o funcionamento de processos de integração regional em curso.

### 2.1.5 Funcionalismo e Neofuncionalismo

Com o colapso da Liga das Nações e o com o clima político que pairava, especialmente sobre a Europa, no período pré-Segunda Guerra Mundial, as pessoas tomaram consciência de que algo mais do que o federalismo voluntário seria necessário para garantir a paz mundial.

A ideia “funcionalista”, associada aos escritos de David Mitrany, consubstanciou o movimento pelas Nações Unidas. Tratava-se de uma teoria cujo fim era alcançar a paz mundial, em vez de uma teoria da integração regional, desenvolvendo uma abordagem diferente dos federalistas europeus, assente na subordinação dos governos nacionais a uma autoridade federal cimeira. As ideias dos funcionalistas e dos federalistas andaram lado a lado na proposta de um “federalismo funcional” de Jean Monnet, o qual concedeu uma importante fonte de inspiração intelectual para a teoria neofuncionalista da integração europeia. (VICENTE, 2011, p.81).

Em sua obra, “*A Working Peace System and Other Writings*”, o britânico social-democrata, David Mitrany, assumiu este desafio, lançando as bases da teoria funcionalista. Os funcionalistas apregoam que o desenvolvimento econômico e tecnológico pressiona a integração dos Estados e acreditam que a guerra pode se resolvida através de acordos internacionais em áreas funcionais específicas, como comunicação, correios e saúde, dentre outras e, ainda, que as organizações internacionais podem tratar, de maneira mais eficaz, de problemas que não estariam mais ao alcance dos Estados, cabendo a estes estabelecerem estas organizações internacionais para assegurar seus interesses, diminuindo, assim, a importância das fronteiras políticas. Estas organizações internacionais funcionais cumpririam papel de natureza técnica ou econômica, diminuindo as desconfianças sobre o controle supranacional por parte de determinados Estados, conquistando, assim, as lealdades nacionais, no entendimento de Gilpin (2001).

Mitrany criticava a proposta idealista basicamente por tentar tocar na soberania jurídica sem mexer na soberania política. Portanto, embora os Estados estivessem moralmente conectados, eles estavam, na prática, livres para se agredir. Da mesma forma, o autor não acreditava na solução realista, pois também deixava a soberania intocada e, assim, o balanço do poder era apenas uma solução paliativa que não resolvia o problema do conflito entre os Estados” (SARFATI, 2005, p. 184-185).

Para os funcionalistas, a forma mais segura de alcançar a paz e a integração é a cooperação ao nível destas tarefas funcionais ao invés da criação de novas estruturas institucionais no plano político, defendida pelos federalistas. O foco se daria no debate de questões não políticas inicialmente, mas de questões técnicas, sendo que a colaboração

funcional em um setor imprimiria uma ramificação que geraria uma necessidade de colaboração funcional em outros setores.

Esta visão se assenta na convicção de que é o modelo de organização estrutural no tabuleiro internacional, o Estado-nação soberano e seus decorrentes e inevitáveis movimentos nacionalistas, que levam à guerra e que os processos de integração que levam à formação de novas estruturas supranacionais, como a federação, por exemplo, ao invés de eliminar, reforçaria o modelo que provoca os conflitos armados. Assim, para se alcançar a paz em nível geral e mundial, os funcionalistas propunham que os estados nacionais deveriam ser constrangidos através de uma rede de organizações transnacionais de base funcional, assumindo a instituição regional a forma de acordo com as funções que venha a assumir, estendendo os instrumentos de coordenação da cooperação até que ganhem papéis de coordenação política, a tal ponto que a soberania dos Estados nacionais esteja tão minada que eles não possam mais agir soberanamente, na medida em que todo o seu poder seria transferido para as diferentes instituições internacionais. A esse sistema, Mitrany denominou *bottom up* (de baixo para cima para baixo), desenvolvendo uma fórmula resumida pela frase *form follows functions* (a forma segue a função), nas formulações de Patrício (2011) e Sarfati (2005).

O funcionalismo assenta na ideia de função utilizada na matemática e na biologia, compreendendo o sistema político como um sistema autônomo e aberto que mantém constantes relações e trocas com os outros subsistemas da sociedade (econômico, social, aparelho judicial, etc.) havendo, assim, entre os subsistemas, uma complexa rede de trocas. (PATRÍCIO, 2011, p. 6).

Esta teoria influenciou Jean Monet e Robert Schuman na criação das Comunidades Europeias, tendo o primeiro elaborado a teoria dos pequenos passos, ou seja, o desenvolvimento da integração gradual, setor a setor.

O pensamento funcionalista influenciou ideias atuais que operam no curso do movimento de globalização hodierno, embasando conceitos como governança sem governo, por exemplo, numa linha explicitamente pós-modernista.

Ernst Haas, embora inspirado nas ideias de Mitrany, considerava que suas formulações eram, politicamente, muito pouco sofisticadas e, além disso, não conseguiam explicar, de maneira adequada, como a integração, de fato, ocorreu. Assim, desenvolveu o que ele chamou de neofuncionalismo. Se Mitrany havia enfatizado as ações deliberadas de líderes nacionais para criar instituições internacionais, o foco de Haas centrava-se em grupos de interesses nacionais e partidos políticos que promoviam seu próprio interesse econômico. Haas não

estava especialmente interessado nas razões que deram início à integração, no entanto, uma vez que um esforço de integração tinha sido lançado, previu pressões para uma maior integração. Ele esperava que grupos sociais e econômicos exigissem uma integração econômica adicional e que isso criaria novos atores políticos interessados em promover uma maior integração. A integração política seria realizada pelas ações de ambos os grupos de interesses nacionais, por um lado, e por funcionários internacionais ou empresários, por outro, desenvolvendo assim uma lealdade para com a instituição internacional em detrimento dos governos nacionais. Assim, a teoria neofuncionalista, como a teoria funcionalista, acreditava que a cooperação econômica levaria a integração política, tanto no nível regional quanto no global, de acordo com Gilpin (2001).

O neofuncionalismo foi a primeira tentativa teórica para a compreensão da integração europeia. A sua crítica implícita ao realismo levou ao desenvolvimento de uma outra teoria que colocava o Estado no centro da sua análise, ficando conhecida como intergovernamentalismo. O debate entre estas duas posições analíticas evoluiu com o tempo, porém, os aspectos nevrálgicos da disputa mantêm-se sensivelmente iguais desde a década de 1950. (VICENTE, 2011, p. 83).

O neofuncionalismo acredita que as forças econômicas e tecnológicas estão impulsionando o mundo em direção a uma maior integração política num processo em que cada etapa da integração econômica incentiva uma maior integração. Defende também que as preocupações de bem-estar econômico, dentre outras, tornaram-se, ou pelo menos estão se tornando mais importante do que as tradicionais preocupações quanto à segurança nacional e a rivalidade interestatal. Subjacente a esta suposição está uma crença de que a industrialização, a modernização, a democracia e forças semelhantes têm transformado o comportamento. A teoria pressupõe assim, que a experiência de integração leva à redefinição do interesse nacional e eventual transferência de lealdade do Estado-nação a entidades regionais ou globais emergentes (GILPIN, 2001). “Assim, o neofuncionalismo explicou a evolução do sistema estatal anárquico para a construção institucional supranacional através do empurrão que certos padrões sociais e de mercado deram ao comportamento das elites em direção à edificação do Mercado Comum.” (na Europa). (PATRÍCIO, 2011, p. 7).

Podem-se destacar quatro linhas-chave do pensamento neofuncionalista: primeiro, o conceito de “Estado” é mais complexo do que os realistas haviam sugerido; segundo, as atividades dos grupos de interesse e atores burocráticos não são limitadas ao ambiente político interno; terceiro, os atores não-estatais são considerados na política internacional; e, por fim, a integração europeia é alcançada através de movimentos do tipo “*spillover*”<sup>26</sup>. Na definição de

---

26 situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can

Lindeberg (1963, p. 10) *spillover* é “uma situação em que uma determinada ação, relacionada a um objetivo específico, cria uma situação em que o objetivo original pode ser assegurado apenas por tomar outras ações, que por sua vez criam outra condição e uma necessidade de mais ação e assim por diante”. (tradução nossa).

O neofuncionalismo modificou o funcionalismo de diversas maneiras. Se, por um lado, o funcionalismo assumiu que as decisões políticas poderiam, conscientemente, acelerar a integração política, a teoria neofuncionalista defendeu que, uma vez lançado o processo de integração técnica e econômica, consequências imprevistas, chamadas “*spillovers*” de uma área funcional para outra, em conjunto com os efeitos de aprendizagem, iriam impulsionar o processo em direção a eventual unificação política e econômica. Uma das proposições fundamentais do neofuncionalismo é que a lógica de *spillovers* funcionais empurraria as elites políticas inevitavelmente da cooperação econômica para a unificação política. O neofuncionalismo concentra-se no processo da própria integração regional e, ao contrário de teoria econômica, não tenta avaliar, explicitamente, as consequências do bem-estar econômico da integração regional. No entanto, há uma suposição não declarada de que tanto a integração econômica quanto a política são benéficas para membros e não membros das comunidades que se integram.

Central a esta corrente é o conceito de <spillover>, desenvolvido por Hass, que significa que a integração de determinada função conduziria à integração de outras funções em um processo de intensificação da integração. Ou seja, se no princípio se integraram na Europa o carvão e o aço, isso levou à integração de outros bens e, por conseguinte, a integração desses outros bens criou a necessidade de instituições comuns, que criaram a necessidade de integração legal, e assim por diante” (SARFATI, 2005, p. 187).

A consequência desse processo seria uma aludida pretensão da irreversibilidade da integração, uma vez que detonada a integração no primeiro setor outros viriam a se somar, ou seja, quanto mais setores se integram e se institucionalizam, maior se torna a necessidade de novas integrações e institucionalizações setoriais até um ponto em que há enormes riscos para a interrupção do processo, fazendo os atores se moverem para frente, aprofundando o processo.

Além de conferir um grande poder à burocracia internacional, que acaba por se concentrar em posições chave do processo, fazendo a ligação entre os diversos setores, Puchala nota que:

---

be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth.

o *spillover* ocorre por diversas causas, como o fato de as modernas sociedades industriais serem altamente interdependentes; desta forma, seria impossível institucionalizar a produção do aço sem afetar outros numerosos setores, como mineração, transporte e organização dos trabalhadores. Uma vez que os interesses dos mais diversos setores são afetados, as elites se organizam para pressionar os seus governos nacionais a levar à arena internacional suas preocupações, o que acaba forçando um contínuo processo de institucionalização internacional. (SARFATI, 2005, p. 187-188).

As ideias neofuncionalistas influenciaram fortemente o pensamento de estudiosos e funcionários públicos sobre a integração regional europeia. Por exemplo, os europeus em seu esforço para criar tanto um único mercado quanto uma moeda única europeia (o euro), assumiram que a união econômica e monetária acabaria por forçar novos passos em direção a unificação econômica e política, conforme Gilpin (2001).

Desfrutando de grande popularidade, o neofuncionalismo de Ernst Hass, Leon Lindberg e Philippe Schmitter dominou o debate acerca da integração regional, em especial a europeia, na década de 1960.

No entanto, após a crise da *chaise vide*<sup>27</sup> de 1965 e, especialmente após os vetos da França à adesão britânica, em 1967, e ainda depois, com a crise petrolífera mundial e a recessão que haveria de generalizar-se na década de 1970, acontecimentos sobre os quais o neofuncionalismo demonstrou fraca capacidade de explicação, tornou-se óbvio que a lógica neofuncionalista de *spillovers* e *feedbacks* não estava funcionando. E em 1975, Haas repudiou sua própria teoria neofuncionalista. Poucos estudiosos têm sido igualmente honestos e corajosos em rejeitar suas próprias teorias, quando confrontado com provas em contrário.

A resposta à inadequação parcial do modelo neofuncionalista para explicar os reveses do processo de integração na década de 1960 foi desenvolvida por Stanley Hoffmann. Apoiando-se largamente nas premissas realistas das Relações Internacionais, Hoffmann rejeitava a visão neofuncionalista de que os governos seriam “incapazes” de resistir às pressões das elites no sentido de mais integração,

---

27 A crise do *chaise vide* (cadeira vazia) é também conhecida como crise do Mercado Comum. O hibridismo do comando comunitário entre o sistema da cooperação, expresso pelo Conselho, e o sistema quase federativo, expresso pela comissão, vai levar à crise de 1965, quando a personalidade dominante da Comissão, Walter Hallstein, entra em confronto com o General De Gaulle. No começo do ano, a comissão tinha apresentado uma ousada proposta: instauração da política agrícola comum a partir de 01/07/1967; financiamento do fundo agrícola através de recursos próprios comunitários, em vez de ser por intermédio dos Estados membros e fortalecimento do Parlamento europeu, dando-lhe poderes para debater e rejeitar o orçamento comunitário. Antes mesmo de o pacote ser apresentado ao Conselho, a Comissão decidiu levá-lo ao Parlamento europeu, o que irritou particularmente De Gaulle. Na reunião de 30/06/1965, os seis ministros verificavam no fim da reunião o respectivo desacordo sobre o financiamento da política agrícola e às duas da manhã daquela noite, no momento em que terminava a presidência francesa do Conselho, Couve de Murville, o ministro dos estrangeiros de De Gaulle, interrompe bruscamente a sessão, declarando que a França renunciava provisoriamente a participar nas actividades da Comunidade. E durante sete meses o gaullismo vai assim boicotar o funcionamento das instituições comunitárias. Fonte: Recortes da história oficiosa do Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), por José Adelino Maltez. Disponível em <http://maltez.info/cosmopolis/anode1967/eurobalanca.htm>. Revisado em 22/05/2009 e acessado em 08/07/2014.

questionando, portanto a ideia de “automaticidade” do processo. Hoffmann não negava o papel de outros actores (para além dos governos nacionais) na definição do rumo da integração, sobretudo em sectores *low politics*<sup>28</sup>. No entanto, considerava que aos governos nacionais estavam reservadas as decisões-chave, não apenas porque possuíam a soberania legal, mas também porque estavam imbuídos de legitimidade política que lhes advinha do facto de serem os únicos actores do processo de integração democraticamente eleitos. (CAMISÃO, 2010, p. 31).

Ademais, ao estabelecer uma crença ingênua na divisão entre técnica e política, a visão neofuncionalista demonstrou carregar grandes falhas em seu bojo, mostrando-se incapaz de explicar os fracassos da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia, ao nível da integração política da Europa Ocidental, revelando ignorar a influência dos fatores externos, além de não distinguir entre *high e low politics*, critica Patrício (2011).

O neofuncionalismo sofreu também oposição de outras correntes e, assim, de acordo com a visão realista:

o funcionalismo de Mitrany é considerado ultrapassado, pois os indivíduos não dão suas lealdades aos Estados porque eles “performam” diversas funções e, sim, porque representam uma nação baseada em língua, território, cultura, etc, e porque os Estados são capazes de dar segurança aos seus cidadãos contra as ameaças do mundo exterior, e essa é a última função em que os Estados cederiam sua soberania. (SARFATI, 2005, p. 186).

Entretanto, o neofuncionalismo após influenciar a constituição de processos de integração regional, em especial o europeu, entrou em hibernação, merecendo de Moravcsik a seguinte menção: “Com poucos resultados teoricamente executados, uma regra de ouro surgiu na literatura sobre a Comunidade Europeia: quando a integração estagna, os estudiosos criticam o neofuncionalismo; quando a integração progride, eles o redescobrem”. (MORAVCSIK, 1998, p. 16).

Tanto o funcionalismo quanto o neofuncionalismo, trouxeram importantes contribuições para o aperfeiçoamento da teoria das integrações no âmbito da teoria das relações internacionais, confrontando padrões ou esquemas iniciais propostos, elaborando novos conceitos e influenciando diretamente experiências concretas de integração, como no caso, o processo de construção da União Europeia.

Tendo o seu centro fundacional na paz, através da mitigação da soberania do Estado-nação, via instituições internacionais funcionais para gerir as relações econômicas e políticas

---

28 “A forma tradicional de pensar os assuntos em relações internacionais recorre à sua classificação como *high politics* ou *low politics*. Na primeira categoria, caberiam os assuntos tradicionalmente associados à sobrevivência do Estado (relações políticas, militares, e de segurança) e que, portanto, exigiriam a atenção dos funcionários de topo das administrações estatais e dos próprios líderes nacionais. Pelo contrário, na categoria *low politics* caberiam problemas relacionados com o domínio económico, social, demográfico e ambiental e que, por conseguinte, seriam tratados pelos níveis mais baixos das administrações estatais”. (CAMISÃO, 2010:31).

integradas, o funcionalismo resgatou fundamentos do idealismo, alargando-os e aprofundando-os. Ao afirmar que as forças políticas e econômicas que promovem o desenvolvimento impulsionam processos de integração, estas teorias, em especial, o neofuncionalismo, remetem a uma pista de material histórico-genético dos processos, qualificando e dando consistência àquele já levantando pelo idealismo, qual seja, a construção da paz entre os povos e as nações. Por óbvio, isto não é suficiente para a garantia da harmonia internacional e nem para as integrações, mas o que aqui se diz é que agora não apenas o “direito natural” de Grotius e a “diplomacia pública e transparente” de Kant encontram-se no substrato do processo, mas também relações e compromissos que buscam construir, ao menos em tese, trocas comerciais, desenvolvimento econômico e bem-estar. Além disto, a ideia de transferir parcelas de soberania através de instituições internacionais funcionais e específicas aprofunda esta matriz na medida em que, teoricamente, reforça laços de interesse comum e de interdependência, aprofundando a integração e realizando dois movimentos distintos e combinados: por um lado, aprofunda as relações e as parcerias porque exige permanente diálogo e acordo para o próprio funcionamento destas instituições e, por outro, reduz desconfianças entre os membros que participam do processo, rebaixando expectativas de uso de força e de armas para solucionar quaisquer conflitos.

Para além disto, as teorias funcionalista e neofuncionalista avançaram muito ao desenvolverem o conceito de *spillover*. Embora carregue em seu ventre uma lógica linear, não dialética, para explicar o funcionamento dos processos de integração regional, este conceito tem seu valor relativo, porquanto identifica uma tendência temporal originária nestes processos. O *spillover* ajuda a descrever, explicar, prever e prescrever, embora de forma limitada, o funcionamento e o desenvolvimento dos processos de integração regional. Pode-se argumentar que nos momentos iniciais de qualquer processo de integração regional, por conta das novas oportunidades que se abrem na esfera econômica, em função das medidas de liberalização que se adota, no espectro de estabelecimento de novos mercados em espaços territoriais e de consumo alargados, a possibilidade de ocorrerem processos de *spillover* é quase certa. O problema está em tentar transferir este processo para além das relações econômicas porque a política obedece a outras dinâmicas e outras forças, distintas daquelas que direcionam as lógicas de mercado. E quando, para além de forças políticas que dirigem o estado, se entrecruzam relações sociais na luta por direitos sociais e humanos ou fundamentais, e também ambientais, a capacidade de explicação do funcionamento interno dos processos de integração regional, pelo conceito de *spillover*, fica ainda mais reduzida.

Mas é importante reafirmar que, apesar desta e de outras limitações do conceito de *spillover* para explicar o funcionamento e o desenvolvimento das integrações, especificamente para as relações econômicas, sua atualidade permanece.

Outra ideia, relativamente a integrações regionais desenvolvida por funcionalistas e neofuncionalistas que se mantém, é aquela que fala dos custos e das dificuldades da reversão do processo e que quanto mais profundo e amplo é o processo de integração regional mais difícil é a sua involução e mesmo extinção, embora não seja impossível. O definhamento do Pacto Andino, conforme apontado na introdução deste trabalho é um exemplo deste segundo aspecto. Entretanto, a ideia de que quanto mais os processos de integração regional se consolidam mais difícil é sua reversão, em qualquer âmbito ou setor, é verdadeira. Embora tenha que se recorrer a outro conceito para explicar o que aconteceu quando o trem descarrila, não significa que não seja a locomotiva quem puxa os vagões, enquanto ele desliza sobre os caminhos de ferro, mesmo depois que ele é repostos nos trilhos.

Enfim, pode-se afirmar que o funcionalismo e sua visão sucedânea, neofuncionalista, desenvolveram importantes elementos em direção a todas as facetas que compõem o complexo processo de integração regional. Embora com precisas limitações, elaboraram, através da busca da paz, quesitos histórico-genéticos das integrações, bem como ideias e conceitos relativos à constituição, composição, funcionamento e desenvolvimento de processos dessa natureza, ocupando, até hoje, um espaço destacado nas teorias da integração.

#### 2.1.6 Globalismo (ou Liberalismo)

Embora se constitua como um dos paradigmas conceituais das RI, muitos estudiosos consideram que o liberalismo (globalismo) deriva do bloco idealista, por causa da proximidade dos preceitos desta teoria ao pacifismo idealista de Kant, sendo difícil traçar uma clara e inequívoca fronteira entre estas duas teorias, consoante Sarfati (2005).

O globalismo é uma teoria baseada no liberalismo, ou ele próprio, contemporaneamente adaptado para as RI. Sob o ponto de vista antropológico, o globalismo, percebe o ser humano como um ser bom e racional, capaz de atuar na sociedade de forma autônoma. Esta teoria defende a mais completa liberdade dos indivíduos, sem imposições de quaisquer tipos, dentro de uma “ordem social natural” na qual, as trocas e os relacionamentos mútuos que os indivíduos estabelecem entre si, seria a garantia dos resultados sociais, ou seja, mais riqueza, mais tolerância, mais cultura, devendo o Estado intervir, através de uma atuação

policial punitiva, apenas para a manutenção dessa ordem civil. Esta visão defende a ideia do estado mínimo, ou seja, os estados nacionais devem ter o menor papel e tamanho possível, tanto em nível interno quanto externo. Para os globalistas, o papel de indução e regulação do Estado, defendida por outras correntes, deve caber ao mercado. Há, no interior da corrente liberal, numa lógica extrema, pela direita do espectro político, tendências que defendem mesmo, aproximando-se do anarquismo, o fim do Estado, numa posição definida como anarco-liberal.

Assim, a proposta globalista é muito simples: manter o Estado, mas sempre apenas como um mero mantenedor da ordem civil, e deixar que as relações de troca estabelecidas no âmbito interno desenvolvam-se e alcancem o nível externo, enlaçando-se por todo o planeta, de maneira a criar uma rede de relações não-internacional, porém mundial (pois que “internacional” supõe ainda a prevalência dos Estados nacionais). Da mesma forma, há que se ter ampla e irrestrita liberdade de movimentação: capital, cultura, mão-de-obra e assim por diante” (LACERDA, 2006, p. 69-70).

Por decorrência, o globalismo propugna a substituição da política pela economia defendendo que os fatores de produção, em especial, capital e trabalho, devem circular livremente, enfatizando a alocação eficiente e eficaz dos recursos, sem tecer maiores preocupações com as nacionalidades, na medida em que entende que é a economia e não a política, a única e verdadeira solução para um ambiente mundial pacífico.

Sarfati (2005) explica que Doyle<sup>29</sup> distingue três vertentes no liberalismo: a pacifista, de Schumpeter, cuja conceituação dialoga com a teoria de produção capitalista do espaço, de Harvey, que será abordada mais adiante com maior profundidade; a imperialista, embasada nos escritos de Maquiavel e a internacionalista, associada às ideias de Kant. Contudo, a visão liberal tem dificuldade para se firmar como um paradigma nas RI, muito provavelmente pela pouca nitidez pretérita em seus referenciais acima citados. Schumpeter, no cruzamento com o marxismo, Maquiavel, com o realismo e Kant, com o idealismo.

Esta percepção levou Moravcsik a propor três outras suposições como bases contemporâneas para o liberalismo:

- a) primazia dos indivíduos e dos grupos privados como atores fundamentais das relações internacionais, em relação racional, buscando a promoção de seus interesses e tendendo a se organizar de forma coletiva;
- b) o Estado, através de governos, como representante dos indivíduos e dos interesses políticos domésticos, não se constituindo como um ator fundamental das relações

---

29 DOYLE, M.W. Liberalism and World Politics. *American Political Science Review*, v. 80, nº 4, dezembro de 1986.

internacionais, tendo-se, porém claro que todo governo representa mais a determinados grupos ou indivíduos do que a outros e;

- c) interdependência de preferências definida por relações de pressão exercida por grupos dominantes. Desta forma, quando as preferências estatais convergem, o nível de conflito nas relações é baixo, porém, se ocorre imposição de custos em outros Estados, provocada por grupos sociais na busca de realização de suas preferências, cria-se então uma convivência conflituosa entre as unidades estatais.

Estas suposições conduziriam os Estados a gastar seus recursos ou realizar concessões em função de suas preferências, pela barganha ou pela negociação, levando a três vertentes do modelo liberal:

- a) liberalismo ideacional (configurações das identidades e dos valores sociais domésticos como base para determinação das preferências estatais e como definidora de fronteiras geográficas);
- b) liberalismo comercial (mudanças nas estruturas econômicas domésticas ou externas alteram os custos das transações internacionais, levando, por vezes, a medidas coercitivas) e;
- c) idealismo republicano (forma doméstica de representação das preferências sociais na qual a coalização do governo ou grupos domésticos poderosos são privilegiados), em conformidade com Sarfati (2005).

A Análise de Moravcsik enfatiza o plano doméstico estabelecendo o nível do indivíduo em relação com a política externa, na formação das preferências dos Estados, como uma das plataformas de análise das RI.

Os globalistas defendem que a economia como fator explicativo básico das RI é irreversível. Esta visão vem se reforçando a partir da crise do realismo, o qual após suplantado o idealismo, vem perdendo força como guia normativo, embora ainda mantenha elementos que permitem explicar como o mundo funciona. Entretanto, nos últimos anos “os desafios mais significativos vêm sendo propostos pela perspectiva globalista ou liberal-internacionalista” (VIGEVANI; VEIGA; MARIANO, 1994, p. 2).

Contudo, os realistas visualizam a distribuição do poder, e não o livre-mercado,

como o aspecto decisivo das relações internacionais. Por mais importante que seja o nível de trocas mundiais o livre-mercado é o resultado de arranjos políticos entre Estados que estimulam preferências a partir de interesses particularistas. Portanto, o livre-mercado não emerge espontaneamente. (VIGEVANI; VEIGA; MARIANO, 1994, p. 4).

Aqui se pode ver com clareza a proximidade entre a visão realista com as suposições de Moravcsik, globalista, embora

Diferentemente dos neorealistas, os globalistas consideram que o livre-mercado e a plena vigência das regras de concorrência os mais perfeitos possíveis seriam o principal veículo na maximização de vantagens de todos os atores internacionais, estatais e privados. (VIGEVANI; VEIGA; MARIANO, 1994, p. 4).

O debate prossegue, ora com aproximações, ora com afastamentos de abordagens teóricas que se chocam quando a realidade concreta se apresenta. Como exemplo, se uma fábrica japonesa de automóveis ganha mercado de outra estadunidense, seria, na visão globalista, mais rentável aos orientais comprar ações da empresa atingida do que abrir uma nova unidade de produção substituta. Os neorealistas acusariam a situação como um golpe que traria, em médio ou longo prazo, consequências ao equilíbrio do poder mundial.

Esta discussão se reflete nos processos de integração regional porque conceitos como hegemonia, cooperação e interdependência encontram-se subjacentes à polêmica, podendo ou não constituir ambientes mais ou menos favoráveis às integrações.

Determinadas análises tendem a acentuar que se a hierarquia entra em crise (enfraquecendo a estabilidade hegemônica) isto permite o ressurgimento de pressões protecionistas e autárquicas. De acordo com esta perspectiva, a probabilidade maior é a de um parcial retorno do papel do Estado-nação, pela revitalização dos conceitos ligados ao interesse nacional. (VIGEVANI; VEIGA; MARIANO, 1994, p. 6-7).

Todavia, nada parece indicar que o declínio da posição hegemônica dos Estados Unidos no cenário internacional, a partir de um constante e crescente questionamento, especialmente econômico, por parte da China, esteja levando esta perspectiva a se confirmar, nos últimos vinte anos. Ao contrário, o que se viu, foi uma multiplicação de processos de integração regional e um aprofundamento dos mecanismos da globalização.

Parece que outros fatores que interferem nos resultados da relação do balanço de forças também estão presentes, como é o caso da interdependência, a partir das heranças do mercantilismo, da revolução industrial e do imperialismo, hoje reforçadas pelas conquistas técnicas e científicas, pela rápida circulação de mercadorias e pela instantaneidade dos fluxos financeiros internacionais. Tudo isto tem alterado qualitativamente o conceito de hegemonia. Keohane e Nye advogam que as relações de interdependência, por um lado, sempre implicarão em custos para os envolvidos e, por outro, nada garante que possam gerar benefícios mútuos. Nesta perspectiva, processos de negociação, cooperação e de coordenação

ganham relevância, na medida em que permitem harmonizar as ações individuais e promover relações mais estáveis.

Nestes casos, os atores que jogam articulados dentro de um processo de integração regional tendem a ter uma dupla vantagem em relação a quem joga sozinho no cenário, com exceção das grandes potências, por óbvio. Internamente ao bloco, novos fluxos econômicos já consolidados podem compensar perdas no cenário externo, causadas pelas oscilações e da entrada em cena de novos atores com mais poder e, externamente, dependendo do grau de integração, acordos entre blocos combinados com a capacidade interna de agir de forma complementar, podem abrir ou manter espaços novos ou já conquistados.

Estas considerações se perfilam com uma visão entre a realista e a globalista, na linha de Moravcsik, na medida em que, hoje, o livre-mercado, com regulação e com ação incisiva do Estado (portanto, uma política minimalista, ou realista, de livre-mercado), enquanto meio de relações econômicas preponderantes, perpassa, senão o conjunto, mas a grande maioria das transações, tanto internamente aos blocos comerciais, quanto entre eles e fora deles.

Dentro de uma perspectiva de Rosecrance<sup>30</sup>, o futuro pertencerá às nações comerciantes em detrimento daquelas de tradição territorial, ancorando seus argumentos na hipótese da total internacionalização do capital, tendo este como único regulador possível, as relações econômicas. Os realistas rebatem dizendo que, mesmo que se constitua esse novo quadro, o capital precisará seguir regras estabelecidas pelos atores estatais, ao que os globalistas retrucam dizendo que não mais seriam os Estados os detentores da soberania, mas os regimes (regras e procedimentos considerados internacionalmente consensuais) os formuladores de funcionamento do próprio sistema.

Para alcançar este objetivo

[...] os globalistas entendem ser necessário ampliar ao máximo o comércio internacional, até o limite da mais absoluta liberdade dos fluxos comerciais e financeiros. Para este objetivo, a ação estatal se faz necessária. As modificações na legislação de comércio dos Estados Unidos, particularmente a partir de 1984, deram sustentação a esta perspectiva, porque passaram a penalizar com maior intensidade os países que adotaram instrumentos artificiais de competição comercial. As negociações da Rodada Uruguai do GATT, obviamente conduzidas pelos Estados, também servem de exemplo. (VIGEVANI; VEIGA; MARIANO, 1994, p. 11).

Para Nye, “a áspera divergência entre as duas abordagens (realista e liberal-globalista) sobre assuntos internacionais é exagerada, porque, na verdade, elas são complementares” (NYE, 1990, p. 23). De fato, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), alguns

---

30 ROSENCRANCE, Richard. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, in *American Journal of Sociology*, 1986: The University of Chicago Press.

anos depois, parece ter caminhado nesta direção.

O globalismo e o realismo são teorias muito mais voltadas para a análise das relações internacionais na dimensão global do que para a análise das integrações. É claro que suas teses centrais, em conjunto com as teses idealistas, moldaram o arcabouço teórico das RI, embora muitas vezes, numa série de cruzamentos e aproximações, tornando-as quase indistinguíveis. Para se ter uma visão mais clara e nítida quando se trabalha numa escala maior, dos blocos regionais, por exemplo, ao invés da escala mundial, é mais adequado se recorrer, sem, no entanto abandonar, as referências gerais, a teorias que derivam destes paradigmas centrais. Por isto, no curso deste trabalho, já foram desenvolvidas as ideias federalistas, funcionalistas e neofuncionalistas, à luz daquelas mais nucleares. Na continuidade desta linha metodológica, serão tratadas duas vertentes liberais que se voltaram para uma explicação mais amíúde das integrações e que nos permitirão ver, o desdobramento do globalismo nos processos de integração regional. São elas, as visões liberal institucionalista e intergovernamentalista.

### 2.1.7 Liberal Institucionalismo

O surgimento da corrente teórica chamada institucionalismo neoliberal está diretamente ligado à publicação, em 1984, do livro *After Hegemony*, no qual Robert Keohane alinha suas críticas ao neorealismo de Waltz, já iniciadas com a publicação, sete anos antes do seu livro *Power and Independence*.

De acordo com Keohane, portanto, o neo-realismo era incapaz de gerar um programa de pesquisa com hipóteses testáveis, perdendo o poder de previsão e explicação. O neo-realismo, em outras palavras, não explicava as fontes de “mudança pacífica” do sistema internacional. Para suprir esta falha, Keohane propôs uma adaptação do neo-realismo [...]. Este programa de pesquisa, delineado num artigo de 1983, foi executado no livro *After Hegemony* (1984), em que o autor declara realizar uma “síntese do Realismo e do Institucionalismo. (CASTRO, 2001, p. 39).

O institucionalismo, segundo Fawcett (1997), baseia suas principais convicções no aumento do nível da interdependência, o que leva a um acréscimo da procura de cooperação internacional e, na visão das instituições como geradoras de soluções para diversos tipos de problemas de ação coletiva. Isto concederia às instituições, segundo Keohane, um importante papel para resolver as falhas de mercado, os problemas econômicos e também os problemas que decorrem da integração econômica e política, promovendo a cooperação e criando incentivos para que os Estados solucionem as suas disputas.

Vistas como regras organizadas, códigos de conduta e estruturas que proporcionam ganhos significativos ao resolverem problemas coletivos, as instituições criam uma órbita de dependência e de direitos adquiridos, sendo o processo de aprendizagem social, por via do intercâmbio, a prioridade desta relação, embora haja problemas quando os interesses se entrecruzam, na opinião de Pinto (2004).

Destronando o modelo dominante da cooperação estado-centrada, Keohane e Nye colocaram o fenômeno do transnacionalismo na agenda da pesquisa internacional, introduzindo-lhe, mais tarde, a interdependência complexa como sistema que congrega a repartição do conflito e da cooperação em torno do conceito de potência. (PATRÍCIO, 2011, p. 13)

Keohane e Nye procuraram definir os padrões de mudança e de estabilidade do sistema internacional através da integração de aspectos liberais e realistas, defendendo a tese de que num ambiente de interdependência, mesmo com os Estados procurando obter poder para satisfazer os respectivos interesses nacionais, a conformação de um sistema de segurança coletivo (complementares aos nacionais), tornaria a política internacional mais pacífica que sob as condições postuladas pelo realismo.

Dentro de uma linha liberal, os institucionalistas não elevam as instituições a posições míticas de autoridades sobre os Estados, sendo estas organizações criadas pelos próprios Estados na busca do alcance de seus objetivos, através de uma ação coletiva limitada.

De maneira pragmática, o institucionalismo prioriza a operação diária das instituições e os efeitos práticos dos acordos, considerando que todos os atores detém as informações relevantes sobre os demais, refletindo, assim, as preferências racionais de cada um deles, numa clara derivação da Teoria dos Jogos<sup>31</sup>. Esta mecânica propiciaria que o processo de integração seja o resultado intencional da interação diária entre os distintos governos e instituições, conforme Sarfati (2005).

Porém, o mundo dá voltas e a realidade contemporânea influencia, por convicção ou por adaptação, o descolamento de conceitos e de elaborações de suas matrizes originais. Assim, como o mundo atual não pode ser enquadrado na moldura do caos e do estado de natureza da guerra, imaginado por Hobbes, no século XVII, na medida em que as instituições

---

31 A Teoria dos Jogos diz que é a repetição do “jogo” que promove a cooperação ao criar parâmetros entre os jogadores (através da experiência repetida) de quais seriam as possíveis atitudes de seus parceiros; isto facilita a tomada de decisão e permite, ao longo do tempo, reduzir as desconfianças, porque fornece uma previsibilidade mínima quanto aos comportamentos alheios. MARIANO, L. P. Karina. *O Neoliberal Institucionalismo*. São Paulo: Cedec, 1995, p.22.

32 Levantada na obra de Keohane, *International Institutions and State Power*. Boulder, Westview Press, 1989, a Teoria Neoliberal Institucionalista é também conhecida como Neo-Institucionalismo ou tão somente Neoliberalismo.

internacionais lhe confere certo grau de ordenamento, uma visão neófito do liberalismo, desenvolvida por Hayek, a partir de sua obra, *O Caminho da Servidão*, publicada na Inglaterra, em 1944, constituiu bases que estão permitindo a incorporação de elementos realistas à visão liberal, através do neoliberalismo.

Fazendo esta leitura, Mariano afirma que “o neoliberalismo, da mesma forma que o realismo, considera que os Estados são os atores centrais nas relações internacionais, porém, diferentemente dos realistas, considera que as instituições internacionais são atores relevantes dentro do sistema internacional” (MARIANO, 1995, p. 19). Diz também Sarfati que: “para a Teoria Neoliberal Institucionalista<sup>32</sup>, os Estados seguem sendo os principais atores das relações internacionais, além disso, o sistema internacional é considerado descentralizado, ou seja, todos são iguais entre si e ninguém tem de obedecer a ninguém (anarquia)”. (SARFATI, 2005, p. 155).

Mariano prossegue dizendo que relativamente às instituições internacionais, vistas como espaços de cooperação, realistas e neoliberais divergem quanto à possibilidade do relacionamento dos atores internacionais incorporados poderem ser supervisionados. Para os realistas, devido à anarquia, o que implica ausência de qualquer forma de governabilidade, este tipo de controle seria impossível. No entanto, os neoliberais concebem este aspecto coincidente com uma institucionalização, adaptando-o ao seu próprio modelo de sistema internacional.

Embora os neoliberais passem a aceitar a anarquia, diferem dos realistas quanto às consequências que ela produz nas relações entre os Estados:

[...] para os realistas, ela inibe a cooperação ao promover a competição e o conflito entre eles; para os neoliberais, ela acaba promovendo a criação de instituições multilaterais como forma de amenizar a insegurança e o conflito no sistema e com isso possibilitar a cooperação. (MARIANO, 1995, p. 21).

Para os realistas, os Estados querem, basicamente, maximizar seus ganhos individuais absolutos, de forma individual e egoísta, sem se importar com quanto os outros ganham ou perdem. As instituições, no sentido inverso, teriam o papel de minimizar este desejo, garantindo o máximo de benefícios para o maior número de países envolvidos nestas relações e ainda, para os neoliberais, a força das instituições depende do tema, da época histórica e da capacidade de diálogo e de cooperação dos Estados.

Quanto aos impactos causados pelas instituições internacionais sobre o

---

comportamento dos Estados e sobre as causas de possíveis mudanças destas instituições, devem ser consideradas as seguintes premissas:

- a) os atores devem possuir algum interesse em comum para cooperar, ou seja, eles devem ter a expectativa de possíveis ganhos com a cooperação;
- b) o grau de institucionalização exerce grande influência sobre o comportamento dos Estados, observando-se que as instituições internacionais não são fixas, pelo contrário, estão em permanente estado de mudanças.

"A base para a integração está dada quando estas condições são cumpridas; a partir daí, o seu sucesso ou fracasso dependerá do arranjo institucional a ser criado pelos integrantes do processo. O acordo sobre a estrutura da integração resulta de suas opções" (MARIANO, 1995, p. 24).

Defende ainda o neoliberalismo que se há pouco interesse em comum entre os Estados, há também um baixo grau de institucionalidade entre eles e, assim, as premissas realistas se sobressaem. Porém, quando a situação se inverte e passam a cooperar, aumenta o grau de institucionalização entre si, enfraquecendo a premissas realistas, passando a se colocar em questão os pressupostos neoliberais institucionalistas.

As instituições podem assumir três formas básicas:

- a) intergovernamental formal ou organizações não-governamentais internacionais: são instituições constituídas pelos Estados com algum propósito específico, contendo um corpo burocrático e regras específicas, tais como, a ONU e a OMC. Podem ser também entidades capacitadas para monitorarem as atividades e os seus resultados, geralmente com regras bem definidas, propósitos específicos e com um forte controle do Estado, como o caso das OINGS;
- b) regimes internacionais: são instituições com regras explícitas acordadas entre os governos em relação a um conjunto particular de temas concernentes às relações internacionais. Como exemplos, temos o Acordo de Bretton Woods, assinado em 1944 e que instituiu o regime monetário internacional e a Lei do Mar, negociada na década de 1970;
- c) convenções: são instituições informais, com regras e entendimentos implícitos que induzem à coordenação, habilitando os atores para o mútuo entendimento e para o

arranjo de seus comportamentos. Nascem de forma espontânea, como nos casos da tradição da imunidade diplomática e da ideia de reciprocidade na relação entre os Estados.

Dentro desta classificação genérica, pode-se considerar a integração regional como um regime internacional. Diferentemente dos neofuncionalistas que consideravam as instituições supranacionais como o elemento catalisador do processo, a concepção neoliberal institucionalista acredita que o fenômeno da integração regional pode ser analisado como um regime intergovernamental criado para administrar a interdependência econômica, utilizando como forma de controle a coordenação política negociada entre seus participantes, na formulação de Moravcsik (1994).

A Teoria dos Regimes Internacionais foi desenvolvida por Stephen Krasner, a qual Patrício chama de Institucionalismo Neoliberal Liberal. Diz Krasner (2012) que regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em torno do qual as expectativas dos atores convergem para uma determinada área em questão. Subjacente à noção de regime internacional está a escolha racional dos atores e a satisfação recíproca dos seus interesses.

Os participantes de um dado regime internacional são, assim, unidades racionais que, distintas entre si, devem agir num contexto de incerteza em que as escolhas respectivas estão balizadas pelos princípios, normas e regras do regime que impõem limites à sua ação. Evidentemente, o regime torna estas escolhas mais fáceis. A conjugação da noção de regime internacional de Krasner, com a de jogo interativo de Ruggie<sup>33</sup> e de reciprocidade difusa de Keohane<sup>34</sup>, atravessa o multilateralismo transversalmente e, ao nível das relações internacionais, supõe que os Estados inscritos em algum regime – isto é, num jogo de trocas repetidas – como a União Europeia ou o Mercosul, ora são ganhadores, ora perdedores. Mas não têm, nunca, vantagem em retirar-se do jogo e caminhar isoladamente, dado que, a longo prazo, o comportamento cooperativo demonstra ser a melhor estratégia. A reciprocidade difusa surge, desta forma, beneficiada pelos regimes internacionais, de modo a tornar mais pesado o custo da defecção e mais vantajoso o da cooperação.

---

33 “O multilateralismo se refere à coordenação de relações entre três ou mais Estados, de acordo com certos princípios”. (RUGGIE, 1992, p. 568). “Dessa definição derivam dois corolários: a indivisibilidade e a “reciprocidade difusa”, elaborada anteriormente por Keohane. A indivisibilidade consiste na implicação lógica da generalização de princípios organizadores, determinando o tipo de comportamento que deve prevalecer entre os Estados-membros de uma coletividade. Como ela é uma construção social e não uma condição técnica, depende da vontade dos Estados”. (SILVEIRA et al., 2010, p. 31). Em continuação, diz Martin: “Jogos de colaboração são caracterizados por situações nas quais os resultados de equilíbrio são subótimos e a resolução desse dilema é uma questão de ajuste mútuo de política, uma vez que ambos os atores devem concordar em deixar o equilíbrio subótimo, rejeitando a sua estratégia dominante. (MARTIN, 1992 apud SILVEIRA et al., 2010, p. 32).

34 Desenvolvida por Keohane, “A <reciprocidade difusa>, por sua vez, é definida pela expectativa de que, ao longo do tempo, o arranjo gere benefícios equivalentes aos Estados-membros” (RUGGIE, 1992).

(PATRÍCIO, 2011, p. 13-14).

A abordagem das relações internacionais pelos regimes, ainda segundo Patrício, além de ser bastante estado-centrada, pressupõe a cooperação interestatal em áreas específicas, reconhecidas pelos Estados e, portanto, não abrange a totalidade das questões de interesse da sociedade internacional global. Desta maneira, apesar de ter exercido grande influência nas últimas décadas, esta teoria não consegue dar conta de situações dúbias, temporalidades cruzadas e do emaranhado de diferentes atores, interesses e motivações que, geralmente, se apresentam no curso das relações internacionais. Entretanto, relativamente às integrações regionais, na medida em que os territórios destas, geralmente coincidem com as áreas específicas, esta teoria permite compreender os processos em curso de forma bastante satisfatória.

Percebe-se que o institucionalismo liberal recupera ideias já levantadas neste trabalho por outras abordagens teóricas e embora agregue elementos adicionais, o núcleo da elaboração é o mesmo. A ideia de instituições ou regimes internacionais e de irreversibilidade dos processos, por exemplo, embora com menor potencial explicativo, foram levantados pelo neofuncionalismo de Haas, na decorrência da aplicação do conceito de *spillover*.

O institucionalismo liberal, ao enfatizar o papel das instituições nos processos de integração regional, muito contribuiu para uma melhor compreensão e explicação, das fases de instalação, funcionamento e desenvolvimento destes processos. Quando afirma que as condições para a integração são dadas pelo interesse comum dos atores em cooperar combinado com o arranjo institucional proposto, indica dois motivos originários deste tipo de organização. Ademais, ao caracterizar esta nova instituição como um regime internacional, propõe um determinado padrão de análise para entender, explicar e acompanhar seu desenvolvimento, entretanto, ao enfatizar, em demasia, a decisão política de momento e não considerar condições econômicas e históricas preexistentes, além da ação de fatores externos, talvez não consiga explicar porque algumas experiências de integração regional não se constituíram ou falharam, embora houvesse criado algumas condições basilares coerentes à visão institucionalista.

O fracasso da ALALC, por exemplo, se deu, em parte, pelo modelo de integração adotado que engessou as iniciativas dos membros, na medida em que “O Brasil não podia fazer nada em conjunto com a Argentina que tivesse de fazer também com a Venezuela, com o México ou com qualquer um dos membros da então ALALC” (AMORIM, 2010, p. 9), mas também pela incapacidade de constituir uma área de livre comércio em 15 anos, como era

esperado. A proposta da ALCA foi utilizada pelos Estados Unidos durante a década de 1990 para instituir um processo de neocolonialismo sobre os países das Américas, mas também para acabar com o Mercosul. Isto somente não aconteceu por causa das mudanças que ocorreram nos governos na região sul do continente, em especial, no Brasil. Portanto, uma poderosa força externa, advindo do centro do sistema, continua ainda hoje, através da proposta da Aliança do Pacífico (AP), a buscar a formação de um bloco regional aliado, alternativamente ao Mercosul. Relativamente à AP, Chile, Colômbia, Peru e México têm interesses comuns entre si ou se alinham, cada um a seu modo, por interesses diretos e prioritários com os Estados Unidos, sendo este o motivo principal que os une? Parece que para além, dos elementos centrais corretamente levantados pelos institucionalistas, outros devem ser agregados.

Concentrando-se nos processos em que as interações estratégicas podem resultar em cooperação numa determinada área das relações internacionais, assim contribuindo para enfrentar problemas políticos, a teoria institucionalista, entretanto, “ignora as dimensões da idealização do processo, omite alternativas dinâmicas da cooperação regional, assim como esquece os grandes conflitos da última fase do século vinte” (PINTO, 2004, p. 25).

Gilpin é de opinião que o pensamento funcionalista e neofuncionalista, enquanto proposta de abordagem teórica das integrações regionais tornou-se inadequado, sendo suplantado pelas ideias neoinstitucionalistas e intergovernamentalistas, concedendo a este último um crédito bem mais generoso. Reconhece que o neoinstitucionalismo tem sido muito influente no desenvolvimento do pensamento sobre as instituições regionais, mas que não conseguiu levar a uma teoria específica da integração política e econômica. Observa ainda que, a partir daí, diversos analistas passaram a estudar com mais afinco fatores internos aos Estados, tais como pressões econômicas domésticas e interesses das elites políticas, chegando à conclusão de que os que são beneficiados pela integração a apóiam e os que perdem com o processo, a ele se opõem e que as lideranças políticas levam em conta estes humores internos. Esta nova leitura dos processos de integração regional levou ao desenvolvimento da abordagem conhecida como intergovernamentalismo liberal, a qual produz seus conceitos se utilizando de elementos já levantados pelo funcionalismo, pelo neofuncionalismo, pelo neoinstitucionalismo e por outras correntes que se debruçaram sobre o estudo de processos de integração regional.

### 2.1.8 Intergovernamentalismo e Intergovernamentalismo Liberal (ou Neoliberal)

Como visto anteriormente, ao recuperar conceitos do realismo e identificar que a dinâmica do contexto político interno de cada Estado conjugado com o resultado de um conjunto de fatores externos, medido principalmente, pela situação específica de cada Estado no contexto internacional, imporia limites ao conceito de *spillover*, Hoffmann lançou as bases do intergovernamentalismo, sugerindo que o processo de integração permaneceria, fundamentalmente, intergovernamental e que seria o interesse nacional a guia na decisão de aumentar o poder das instituições. No entanto, a exemplo do que ocorreu com o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo de Hoffmann passou a sofrer críticas por não dar a devida importância aos constrangimentos que se impunham aos Estados em resultado de sua crescente interdependência e por ser incapaz de apreender adequadamente a complexidade e a inovação do projeto de integração comunitária. Seus críticos argumentavam que a Comunidade Europeia não se resumia a um regime internacional e que as negociações no nível europeu não se esgotavam no interesse nacional. Ainda assim, influenciou o desdobramento da teoria em novos conceitos e marcos analíticos, conforme Camisão (2010).

Moravcsik e Schimmelfenning (2009) conferiram ao intergovernamentalismo liberal um status de “teoria basilar” (baseline theory), no estudo das integrações regionais, devido à sua solidez teórica, ao seu poder empírico e à sua utilidade como uma base para a síntese de outras explicações. Realçaram três características para corroborar suas premissas: primeiro, o intergovernamentalismo liberal estaria fundamentado numa teoria mais ampla no campo das ciências sociais, um aplicativo derivado do racionalismo institucionalista, constituindo-se numa abordagem geral usada para estudar a cooperação interestatal na política mundial; segundo, seria uma 'grande teoria' que procura explicar a ampla evolução da integração regional, concebida como uma síntese teórica ou uma estrutura explicativa e não apenas uma teoria estreita de uma única atividade política. Assim, o intergovernamentalismo liberal argumenta que não se pode explicar a integração com apenas um fator, mas em vez disso, procura unir múltiplas teorias e fatores em uma única abordagem coerente e apropriada para explicar a trajetória da integração ao longo do tempo; e em terceiro lugar, esta teoria seria parcimoniosa, tendo como premissa básica a ocorrência de fenômenos intercausais, sublinhando o essencial e excluindo elementos secundários, elegendo três teorias dispostas num modelo de múltiplos estágios, as preferências, as negociações e as instituições com sendo capazes de explicar a integração. A especificação exata de cada teoria, entretanto, segundo os intergovernamentalistas liberais, variará de acordo com a área em questão (*issue area*) e com

as circunstâncias.

Dizem estes autores que a principal fonte do sucesso do intergovernamentalismo liberal não reside, entretanto, na sua generalidade, ambição, parcimônia ou em outros atributos formais, mas na precisão aparente dos pressupostos substantivos e das previsões empíricas que fez sobre a política europeia, embasados em dois pressupostos básicos: os estados são atores e racionais. São atores, segundo eles, não exatamente dentro de uma hipótese realista, mas simplesmente reconhecendo um fato empírico contundente sobre as instituições contemporâneas, como a União Europeia: os Estados-membros são os 'mestres do tratado' (*masters of the treaty*) e continuam a desfrutar do poder de decisão proeminente e da legitimidade política para realizar tais acordos e são racionais porque os atores calculam a utilidade dos cursos alternativos de ação e escolhem aquele que maximiza, ou satisfaz, a sua utilidade para as circunstâncias. Assim, os resultados coletivos são explicados como o resultado de ações individuais agregadas com base na busca eficiente das preferências, embora condicionada às informações disponíveis e às incertezas de futuro, de acordo com Moravcsik e Schimmelfenning (2009).

Os autores supramencionados reafirmam os estados como atores num pressuposto racionalista, dizendo que as decisões para cooperar no cenário internacional podem ser explicadas em três fases: primeiro os estados definem suas preferências, a seguir negociam os acordos substantivos e, finalmente, criam, ou adaptam, as instituições para garantir esses resultados em face das incertezas futuras. Neste processo, cada fase é separada e cada estágio é explicado por uma teoria separada. Os resultados da cooperação são explicados somente no final da sequência multicausal. O intergovernamentalismo liberal adota uma teoria específica para cada etapa, sendo uma teoria liberal ou social de formação de preferência nacional, uma teoria de barganha das negociações internacionais e uma teoria funcional de escolha institucional.

Assim, Moravcsik embasa seu modelo de formação de referências nas teorias liberais das RI e na Economia Política Internacional, e a negociação internacional na teoria da negociação (barganha) internacional e no jogo de dois níveis proposto por Robert Putnam<sup>35</sup>.

---

35 “A metáfora do “jogo de dois níveis” foi utilizada por Robert Putnam num artigo publicado em 1988 para retratar as dinâmicas entre a política interna (ou doméstica) dos Estados e a política internacional. Segundo Putnam, os governos nacionais definem as suas preferências políticas (ou interesses nacionais) internamente no seu ambiente doméstico. Serão depois estas prioridades que determinarão o seu comportamento nas negociações internacionais. De referir, que o jogo nas duas arenas (ou níveis) pode decorrer em simultâneo, significando que os Estados poderão ser obrigados a ajustar a sua posição negocial no nível internacional para

Analisando a evolução da União Europeia, desde a Conferência de Messina, que reuniu os seis ministros de relações exteriores dos respectivos membros fundadores daquele processo de integração regional, em junho de 1955, até a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, Moravcsik, em sua obra, *The Choice for Europe* (1998), perguntou se as preferências nacionais estavam sendo dirigidas por ideias e interesses geopolíticos gerais ou por interesses em áreas específicas, em geral de corte econômico. Questionou ainda se os resultados substantivos da negociação foram moldados pela manipulação da informação, por empresários supranacionais e assimetrias de informação ou por negociação intergovernamental com base na interdependência assimétrica. E ainda, se a escolha das instituições da UE refletiu a ideologia federalista, a necessidade de uma gestão tecnocrática ou um interesse em assegurar a credibilidade dos compromissos assumidos pelos Estados-membros, concluindo que o argumento básico da escolha, na sua forma mais condensada foi que:

A integração da União Europeia pode ser melhor entendida como uma série de escolhas racionais feitas pelas lideranças nacionais. Estas escolhas respondem a constrangimentos e oportunidades decorrentes dos interesses econômicos dos poderosos componentes internos, do poder relativo dos estados resultantes da interdependência assimétrica e do papel das instituições no reforço da credibilidade dos compromissos interestatais. (MORAVCSIK, 1998, p. 18).

O intergovernamentalismo liberal compartilha, por um lado, com o neofuncionalismo a ideia de que o interesse econômico é a força motriz dos processos de integração regional e com o neoinstitucionalismo, por outro, a ênfase nas instituições internacionais (regionais) como caminho, através do qual, a integração se desenvolverá. Diverge deles, entretanto, em relação ao papel central que exercem os governos nacionais, quanto à capacidade de interferência nestes processos de poderosos interesses econômicos nacionais e na negociação entre os governos nacionais sobre questões distributivas e institucionais.

Meu argumento central é que as grandes linhas da integração europeia, desde 1955, refletem três fatores: padrões de vantagem comercial, o relativo poder de barganha de governos importantes e os incentivos para aumentar a credibilidade de compromissos interestatais. O mais importante de todos é o interesse comercial. A integração europeia resultou de uma série de escolhas racionais feitas pelos líderes nacionais que perseguiram interesses econômicos, de forma persistente, primeiramente, os interesses comerciais de poderosos produtores econômicos e, secundariamente, as preferências macroeconômicas de coalizões governamentais que evoluíram lentamente, em resposta a incentivos estruturais na economia global. Quando tais interesses convergiram, a integração avançou. (MORAVCSIK, 1998, p. 3).

Assim, Moravcsik propõe que foram os interesses econômicos privados e as

---

responder às exigências de actores domésticos chave.” Cf. Robert Putnam. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42/3, pp. 427-60. (CAMISÃO,2010:33).

preferências por políticas macroeconômicas de curto prazo os movimentos responsáveis pela integração europeia, bem como dos demais processos de integração regional, na linha de proposição de uma teoria geral da integração. Ele acredita que motivos políticos, tais como, a reconciliação franco-alemã e a integração da Alemanha Ocidental numa estrutura política europeia desnacionalizada jogaram um papel menor no processo, o que para muitos, enfraquece sua elaboração e caminha numa direção oposta àquela proposta por Raquel Patrício, em sua tese acerca das relações em eixo, que será exposta em detalhe, no próximo capítulo. De forma crítica, esta autora assinala que:

Concebendo os Estados unicamente do ponto de vista dos governos centrais, Moravcsik negligencia, desde logo, as divergências internas dos Estados, assim como o papel dos outros níveis de governo, concentrando-se excessivamente sobre a integração, em detrimento da governança. Para Moravcsik, de facto, a tomada de decisões no seio de um processo de integração – tomando como exemplo o caso da União Europeia – cabe exclusivamente aos grandes Estados, mormente a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha. Simplificando o processo decisório, Moravcsik vê as instituições comunitárias como agências criadas pelos Estados apenas para aumentar a eficácia das negociações interestatais, esquecendo-se que estas instituições são também organizações com autonomia face aos Estados-membros, em resultado de não ter estudado por dentro essas instituições. (PATRÍCIO, 2006, p. 14).

Também Camisão tece suas críticas ao intergovernamentalismo liberal por ignorar, duplamente, o cotidiano do processo político e o caráter multinível da União Europeia, que resultaria numa visão demasiadamente estatocêntrica, subvalorizando, de forma tautológica, o papel dos atores supranacionais e também de outros atores transnacionais não-estatais nos processos de integração regional, em especial, no europeu. Em nota de rodapé diz a autora que “paradoxalmente, as inúmeras críticas que têm sido feitas ao intergovernamentalismo liberal acabaram por catapultá-lo para um lugar de destaque no estudo da integração europeia” e acrescenta com uma assertiva de Pollack (2000, p. 5), o qual afirma que:

[...] durante a década de 1990, o liberal intergovernamentalismo passou a ocupar um lugar estranho, mas central na literatura sobre a Integração Europeia: Embora poucos estudiosos que não Moravcsik, explicitamente se identificaram como intergovernamentalistas liberais (na verdade, eu não estou ciente de nenhum), quase todos os estudantes norte-americanos e europeus da UE definiu-se contra um ou outro aspecto liberal intergovernamentalista, ou ambos.

Não obstante estas críticas devem-se reconhecer os importantes avanços que as teses intergovernamentalistas liberais trouxeram aos estudos dos processos de integração regional, ao recuperar conceitos e formulações de várias outras tradições teóricas das RI, acrescentando elaborações pertinentes e úteis no sentido de apreensão explicativa, em especial, do funcionamento e desenvolvimento destes processos.

A aparente contradição entre o processo de formação de preferências nacionais e a definição do Estado como principal ator no processo se esvai, momentaneamente, quando o

quadro é posto na lógica do jogo de dois níveis de Putnam, na medida em que, no primeiro nível, interno ou doméstico, os mais diversos atores disputam a definição das preferências, porém, quando o jogo se eleva ao segundo nível, externo ou internacional, é o Estado quem representa, negocia e assina, sendo agora, por sua vez, apenas mais um dos atores que disputam ou negociam. O problema aparece quando atores não-estatais adquirem tanta força no processo que passam a influenciar de forma decisiva não apenas no plano doméstico, mas diretamente no segundo nível. Apesar disto, esta formulação, complexa e dialética, explicita dinâmicas e permite antever elementos constituintes de várias dimensões temáticas nestes processos. Dizendo de outra maneira, trabalhadores e empresários disputam a formação de preferências no campo econômico, movimentos sociais e populares, sindicatos, empresas e governos disputam preferências de ordem social, ambientalistas tentam elevar sua pauta ao segundo nível, enquanto funcionários estatais e governantes buscam inserir nas preferências suas metas, avaliando em função do poder de pressão exercido pelos grupos que disputam, pela sua própria capacidade de executar a demanda e de influenciar no segundo nível com o que podem e com o que não podem se comprometer. Esta inter-relação viva e dinâmica que ocorre no interior dos Estados nacionais permite afirmar, em geral, que a direção que um determinado Estado toma nos processos de integração regional em que está inserido é resultante da escolha de preferências anteriormente definidas. Isto significa que, em função do escopo do processo, se comercial, econômico, social ou securitário, ou ainda se parcial ou na totalidade do escopo, as preferências são formadas, cabendo aos governos (representantes dos Estados) encaminhá-las e defendê-las.

Superada esta etapa, os Estados colocam suas preferências à mesa e em função dos objetivos centrais da integração, da força relativa dos seus membros e da repercussão que as medidas impõem a terceiros, as questões internamente definidas prosperam ou não. Além disto, pontos levantados por um determinado membro do processo de integração regional podem não serem inicialmente acatados por outro requerendo uma negociação que podem ao final serem aceitos, parcial ou integralmente, serem rejeitados ou fundidos com outros, resultando numa síntese distinta, fundada ou não na proposta original.

De qualquer sorte, há um diapasão que percorre o substrato destas relações e que, em geral, acaba por prevalecer quando se identificam posições ou preferências originárias distintas. É a ideia de interesse comum. Quando mais as preferências estiverem aderentes e em sintonia com os interesses comuns dos membros do processo de integração, maiores condições terão de ser aprovada e ganhar peso num terceiro nível, o das negociações entre

blocos integrados ou com outros atores.

Assim, pode-se concluir que o intergovernamentalismo liberal muito contribuiu para a compreensão do funcionamento e do desenvolvimento dos processos de integração regional, qualificando suas dinâmicas e precisando seus atores, abrindo espaços que permitem a antevisão destes blocos de forma mais clara e abrangente, sem, no entanto, apontar elementos de constituição pretérita de tais formações.

Apesar disto, Patrício alerta que:

A posição monista de Moravcsik, segundo a qual somente os Estados contam na formação de um processo regional de integração, empobrece bastante a análise, deixando de fora aspectos importantes a que as novas teorias dedicariam a seguir atenção. O Novo Institucionalismo de Pierson, Scharpf, Olsen e Jorgensen coexiste com o Consocialismo de Lijphart e Taylor, o Construtivismo Social de Christiansen e Nicolas Onuf e a Governance de Rosenau, para dar um entendimento novo às teorias da integração regional. (PATRÍCIO, 2006, p. 14).

Além das teorias ou formulações apresentadas com o intuito de identificar as que dialogam com a possibilidade e, portanto, têm alguma potência explicativa da gênese, criação, funcionamento e desenvolvimento de processos de integração regional, em especial, aqueles que nutrem dimensões sociais em seu interior, algumas outras tangenciam a questão e serão rapidamente elencadas a seguir.

## 2.2 OUTRAS TEORIAS DAS RI QUE FORMAM LASTRO À EVOLUÇÃO DA TEORIA DAS INTEGRAÇÕES

Já é possível perceber que na linha do tempo das teorias da integração existe uma espécie de movimento de repulsa e atração entre autores e teses, motivados por contestações ou rupturas conceituais, por um lado, e por adesões e fusões, por outro. Isto parece estar constituindo um arcabouço, embora mais eclético, também mais sólido, enquanto potencial explicativo para as teorias que ao invés de refutarem conceitos e ideias válidas e coerentes, agregam, embora com variações, velhos conceitos em sua nova formulação. Nas palavras de Patrício: “como a Teoria das Relações Internacionais, a teoria da integração regional, como parte daquela, é também feita, mais por acréscimos sucessivos do que por avanços decisivos.”

As bases teóricas e filosóficas das teorias das relações internacionais e, por conseguinte, das teorias da integração, são longínquas e podem ser identificadas na antiguidade:

Xenófanes e Aristóteles adotavam uma visão realista sobre a natureza humana, ao passo que Platão, Epicurus e Diógenes tinham uma visão idealista. [...] A discussão

entre a razão e a verdade se reproduziu durante séculos no pensamento ocidental passando por Descartes, Hume, Pascal, Kant, Rousseau, Burke, Hegel e Marx, entre tantos outros. (SARFATI, 2005, p. 304-305).<sup>36</sup>

Isto apenas demonstra que a matriz do debate do qual as RI se apropria e desenvolve, embora moldado à situação temporal no qual se exerce, vem de muito longe e por muito tempo, continuará assim sendo. Realismo, idealismo, liberalismo e marxismo são as teorias que irrigaram intelectualmente as RI, transportando o conhecimento da antiguidade para a atualidade das ciências sociais, constituindo-se em paradigmas estruturais, influenciando, umas mais outras menos, as teorias da integração que se constituíram. Entretanto, por conterem em si o elemento metodológico da verdade única científica, ao conceberem que haja uma realidade objetiva ao ser analisada, estas teorias passaram a enfrentar o debate com a visão pós-positivista, a qual “desconsidera a premissa de uma realidade objetiva, assumindo uma perspectiva metodológica relativa na qual é plenamente aceitável a convivência de várias verdades sobre uma mesma realidade.” (SARFATI, 2005, p. 303).

Influenciada pela visão pós-positivista, as ideias pós-modernistas, tendo como foco principal de ataque o realismo/neorealismo, buscam desconstruir as teorias das RI, problematizando o conceito de Estado, contrapondo-se às teorias Estado-cêntricas e atacando o conceito de anarquia. Ashley<sup>37</sup> é um de seus principais formuladores.

Os chamados “pós-positivistas”, podem ser divididos em pelo menos três grupos: os autores que se inspiram na “teoria crítica”, legatários do marxismo e da Escola de Frankfurt; o grupo da “teoria feminista”, que se ocupa da construção do gênero e suas relações com a política internacional; e finalmente os autores chamados “pósmodernos”, que, inspirados em trabalhos de filósofos como Foucault, Derrida, Nietzsche e Heidegger, procuram problematizar as interpretações de teorias e fatos da política internacional. Com essa trajetória, o construtivismo pode ser caracterizado como um reencontro da TRI americana com a metodologia menos formalista e menos empirista da tradição “clássica”, e com os temas especulativos da Escola Inglesa, através de um desvio – por muitos considerado benfazejo – pela teoria social e filosofia europeias. (CASTRO, 2001, p. 46).

### 2.2.1 Teoria Crítica

Todas as teorias que se pautam pela negação da ordem estabelecida, pelo anti-positivismo e pela busca de uma sociedade mais justa e mais humana se denominam teoria crítica e se espalham pelos mais diversos campos e áreas das ciências. Por isto cabe aqui precisar que será denominada Teoria Crítica, para efeito deste trabalho, a produção intelectual

<sup>36</sup> Extraído de NAVON, E. The third debate revisited. *Review of International Studies*, v. 27, novembro de 2001.

<sup>37</sup> ASHLEY R. K. *The poverty of neorealism*. In KEOHANE, R. O. *Neorealism and its critics*. Nova York, Columbia University Press, 1986.

de um grupo de marxistas, não-ortodoxos, inicialmente ligados à Escola de Frankfurt. Defende a tese de que a teoria é sempre para alguém e para algum propósito, descartando a ideia de neutralidade da teoria, mostrando-se profundamente preocupada com o discurso excludente ocidental e defendendo uma ética discursiva universal, traduzida como premissa para um diálogo aberto, não excludente, entre as comunidades.

A Escola de Frankfurt nasceu da criação do Instituto de Pesquisa Social e seu órgão de divulgação, a *Revista de Pesquisa Social*, em 1920, na cidade homônima, na Alemanha, pela iniciativa de Felix Weil, Carl Grünberg e Max Horkheimer. Cabe destacar ainda como colaboradores, Herbert Marcuse, Theodor Adorno, Walter Benjamin e Jürgen Habermas. Desde 2001, o diretor do referido instituto é Axel Honneth, filósofo e sociólogo.

O termo Teoria Crítica se consagrou a partir do artigo “*Teoria Tradicional e Teoria Crítica*”, de Max Horkheimer, em 1937, escrito no exílio, nos Estados Unidos, em substituição ao termo materialismo histórico, utilizado pelo marxismo ortodoxo, hegemônico na época.

De 1930 a 1970, os autores da Escola de Frankfurt escreveram principalmente sobre temas filosóficos, culturais, sociais, estéticos e psicológicos, dialogando com Kant, Hegel, Weber, Nietzsche, Freud e outros, embora se mantendo no campo marxista, alimentando debates eivados de diversidades, polêmicas e controvérsias. “Quinze anos após a morte de Adorno, Michel Foucault (1983) assim se exprimia: 'Se eu tivesse conhecido a tempo a Escola de Frankfurt, muito trabalho me teria poupado. Eu não teria dito tantas tolices, teria evitado muitos rodeios tentando não me enganar, quando a Escola de Frankfurt já tinha aberto o caminho.’”

Uma das vertentes mais influentes da teoria crítica no campo das RI deriva do pensamento de Antonio Gramsci, em especial na economia política internacional, sendo Robert Cox, o seu maior expoente na atualidade. Andrew Linklater, na esteira do pensamento de Cox, tem também se sobressaído, especialmente no seu esforço para fornecer uma teoria social da política internacional, no âmbito das RI, buscando o alargamento das visões estatocêntricas hoje dominantes.

A teoria crítica ao colocar-se contra a exclusão e afirmar que a teoria é sempre para além e para algum propósito, negando a neutralidade (positivista) das ciências, alarga, através do conceito de hegemonia a visão de luta de classes e ajuda a compreender melhor como se dão as “preferências nacionais” do intergovernamentalismo liberal. Por se constituir como

uma teoria que dialoga com todas as demais, rompe preconceitos e se robustece numa linha mais coerente e ampla, podendo vir a contribuir sobremaneira para o estudo das dimensões sociais em processos de integração regional.

### 2.2.2 Construtivismo

A perda de capacidade, tanto do realismo quanto do liberalismo, para dar respostas às novas questões e temas que afloraram no campo das RI no final do século XX, tais como, o fim da Guerra Fria e o conseqüente quadro de multipolaridade e multilateralidade emergente; o sucesso da integração europeia e o lançamento do euro como moeda forte e rival do dólar; a constituição do Mercosul, fortalecendo a posição de países em desenvolvimento na América do Sul, em contraposição à ideia da ALCA. Também os novos temas no âmbito da ONU e da OMC, tais como as intervenções humanitárias e as operações de construção da paz (*peace building*) e manutenção da paz (*peace keeping*) da ONU e o surgimento do conceito de segurança humana, que abrange os aspectos político, econômico e psicológico da existência da humanidade, por um lado, e em áreas como a da propriedade intelectual, através das regras chamadas TRIPs (*Trade Related Property Rights*) ou dos investimentos, através do conjunto de regras chamado TRIMs (*Trade Related Investment Measures*), por outro, devem ser considerados. Além disto, o crescimento dos movimentos altermundistas com a intensificação do uso da internet e da mídia alternativa levou ao questionamento da capacidade teórica das teses do *mainstream* e ao surgimento de novos conceitos e teorias na busca de explicação dos novos fenômenos.

Estes novos temas geraram conseqüências importantes como o renascimento das nacionalidades com apelo à afirmação de etnias e a tradições culturais e religiosas; a multiplicação dos tribunais internacionais para julgamento do crime de genocídio, e o movimento para a criação do Tribunal Penal Internacional Permanente que tomou forma do estatuto adotado na Conferência da ONU em Roma, em 1998 e a resistência ativa oferecida pelos movimentos sociais transnacionais de contestação às políticas do FMI, da OMC e do Banco Mundial, culminando com a grande manifestação em Seattle, frustrando a Rodada do Milênio, após atividades de protesto em vários países onde as cúpulas destas instituições internacionais se reuniam.

Essas novas circunstâncias exigiam novos referenciais teóricos. Assim, muitos autores haviam começado a se aparelhar intelectualmente para lidar com os fenômenos políticos vistos a partir de uma nova perspectiva. Com isso, a teoria da escolha racional entrou em relativo declínio, deixando de ser considerada evidente

por si mesma, enquanto projeto acumulativo e auto-confiante. O caminho em busca de alternativas foi a apropriação e adaptação de contribuições oriundas sobretudo da teoria social europeia. Esta foi a base da corrente teórica que passou a gradualmente conquistar reconhecimento acadêmico desde meados da década de 1980, recebendo o nome de “construtivismo” em 1989, e vindo a florescer nos anos 1990. (CASTRO, 2001, p. 45)

O construtivismo, assim, se desenvolveu durante a década de 1990, colocando-se como alternativa tanto às teorias positivistas, neorrealismo e neoliberalismo, quanto às pós-positivistas, teoria crítica e pós-modernismo. Seu principal formulador é Alexander Wendt<sup>38</sup>. Defende que os Estados não são verdades exógenas, mas sim construções sociais que evoluem ao longo da história e que por isto, através da convivência social são passíveis de mudanças. Tem como principais afirmações:

Os Estados são a principal unidade de análise das relações internacionais; as estruturas-chave do sistema de Estados são intersubjetivas, em vez de materiais e que os interesses e as identidades dos Estados são construídas por essas estruturas sociais e não determinados pela natureza humana ou política doméstica. (SARFATI, 2005, p. 260).

Para Sarfati, o construtivismo procura se colocar como uma terceira via, conciliando a epistemologia positivista e a ontologia pós-positivista e levanta o debate das comunidades epistêmicas, embora compartilhada com outras formulações.

As comunidades epistêmicas seriam como uma rede de profissionais [...], que produzem, de forma independente do governo, ideias que eventualmente são institucionalizadas dentro de um Estado em um processo de formação de políticas públicas. (SARFATI, 2005, p. 271-272).

A atuação destas comunidades se daria tanto no plano interno, na formação das preferências, quanto no externo, através de diálogos com seus pares em nível transnacional, buscando influenciar vários governos ao mesmo tempo para ver aprovados seus interesses. Esta ideia se aproxima bastante da formulação com respeito aos atores não-estatais, exibida por Susan Strange nos seus debates da Economia Política Internacional (EPI). Como exemplo, ela cita o fato de determinadas empresas transnacionais conseguirem aprovar, no âmbito da OMC, através da pressão, determinadas normas que lhes interessam, podendo ser assim consideradas mais poderosas que os diversos Estados que se opunham a essas normas.

[...] as comunidades epistêmicas têm características específicas que não são observadas noutros grupos. A primeira dessas características é a partilha de crenças e de normas. A segunda é a partilha de crenças causais. Mais ainda, partilham das mesmas noções de validade. Finalmente, tem em comum uma ideia sobre o empreendimento de políticas (Haas, 1992). Citado em (OLIVEIRA, 2012, p. 4).

O construtivismo é uma tentativa, ainda que tímida, de construção de uma ponte entre as intensamente separadas filosofias da ciência social positivista/materialista e

---

38 A obra de Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, de 1999, tem se firmado como referência da teoria construtivista.

idealista/interpretativista, colocando-se em oposição aos fundamentos ontológicos e epistemológicos do realismo e ao liberalismo, autodenominando-se um meio termo entre abordagens racionalista e interpretativista relativista

Para Adler: “Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material.” (ADLER, 1999, p. 205).

Por acreditar que as ideias têm características estruturais, sendo, ao mesmo tempo, o meio e o propulsor das ações sociais, o construtivismo traça como seu principal objetivo “fornecer explicações tanto teóricas quanto empíricas de instituições sociais e da mudança social com o auxílio o efeito combinado de agentes e estruturas sociais”. (ADLER, 1999, p. 210).

A relação entre estrutura e agente e de como se modificam mutuamente é um dos temas centrais do construtivismo, tendo estas ideias sido trabalhadas por Anthony Giddens (teoria da estruturação), John Searle (atos de fala), George Herbert Mead (teoria do interacionismo simbólico) e Roy Bashkar (teoria do realismo científico).

A perspectiva construtivista tem sido empregada em diversas análises em organizações internacionais, segurança internacional e formação de normas na política internacional. Entretanto, por compreender, de acordo com Ruggie, que:

[...] a teoria social europeia não fornece uma teoria geral única sobre a construção social da realidade”, buscam, através da formulação de uma teoria, própria para ser aplicada à política internacional. O livro *Social Theory of International Politics* (1999), de Wendt, é até agora provavelmente o esforço mais ambicioso neste sentido [...] Wendt pretende defender que é possível considerar a formação de uma “cultura” do sistema internacional que tenda a gerar uma “reflexividade” ou “auto-compreensão” sistêmica. (CASTRO, 2001, p. 48).

O construtivismo ousa em suas formulações e levanta a questão de que a política, inclusive a internacional, é conduzida pelos agentes sociais que dela fazem parte em permanente interação e mútua influência das estruturas que dirigem ou representam. Esta abstração parcial de análise das estruturas, sem abandoná-la, permite enxergar interstícios de ações, medidas e políticas que, por vezes, passam despercebidas numa análise mais tradicional. Desta forma, no estudo das dimensões sociais em processos de integração regional, ajuda a ampliar o escopo de análise trazendo agentes sociais, econômicos e mesmo institucionais, outrora ignorados.

### 2.2.3 Feminismo

Por fim, caberia ainda citar o feminismo como uma nova corrente, composta por militantes das mais diversas posições positivistas e pós-positivistas, tendo como objeto central as críticas ao masculinismo e à hierarquia do gênero. Esta teoria denuncia a construção sexista e androcêntrica das RI, propondo uma visão feminina das RI, com base na existência de 50% de mulheres na população mundial. O feminismo faz fortes críticas ao realismo/neorealismo, buscando expor como as mulheres são vítimas em termos de segurança, propondo que a tradicional visão de segurança voltada para a relação entre os Estados volte-se para a atenção aos indivíduos, que são as verdadeiras vítimas da violência, por vezes do próprio Estado.

Uma das primeiras tarefas do feminismo é chamar atenção para a exclusão das mulheres do discurso teórico das RI. Ao constatar que toda a produção da RI é masculinizada, na medida em que compreende que “a dominação de gênero não está limitada às mulheres e, sim, a todas aquelas pessoas que são vitimadas pelo discurso masculino, o que inclui não só os homossexuais, como também a população do Terceiro Mundo, que cada dia se torna mais miserável graças à dominação masculina do Norte.” (SARFATI, 2005, p. 294).

Dentro desta linha de pensamento, Sarfati diz que de acordo com True:

[...] a própria construção histórica de todas as teorias de Relações Internacionais é vista como uma experiência masculinizada, ou seja, as fronteiras do Estado, a globalização capitalista e a militarização são exemplos de estruturas patriarcais criadas pelo discurso dominante masculino, que é apenas reproduzido pelas teorias *mainstream* das Relações Internacionais. (SARFATI, 2005, p. 294-295).

Assim, além de expor a exclusão das mulheres do discurso teórico, caberia ao feminismo a desconstrução do discurso androcêntrico aliada à ideia de reconstrução teórica do campo das RI, não aceitando que as mulheres sejam simplesmente incluídas nos discursos teóricos existentes, pois eles já são enviesados pelo olhar masculino, defendendo a construção de uma teoria de relações internacionais que, em primeiro lugar, exponha a ideia de que o gênero sexual não é uma categoria empírica e, sim, socialmente construída.

Faz-se importante destacar que estas novas abordagens teóricas nas RI lançam luz ao debate dos processos de integração regional, em especial, com relação aqueles que almejam construir dimensões sociais em seu interior. Assim, tanto o debate proposto pelo construtivismo acerca das comunidades epistêmicas quanto aquele fomentado por Susan Strange sobre a ação na atualidade dos atores não-estatais abre janelas para a questão, na medida em que estes novos espaços se constituem em vias de atuação de formulação e pressão para que os Estados e as instituições internacionais assumam compromissos sociais, de forma

individual ou em grupos. Aceitando-se esta premissa, será forçado admitir que o jogo de dois níveis não cabe apenas aos Estados mas a todos os atores que operam no cenário internacional e a todos os níveis em que se operam neste cenário.

Já em relação ao feminismo, por sua clara posição e denúncia da exclusão e da violência sofrida pelas mulheres, esta teoria coloca na mesa questões sociais que devem ser enfrentadas não apenas pelos Estados, mas também pelas instituições internacionais, na medida em que esta violência ocorre também nesta camada espacial. Na medida em que as mulheres são metade da humanidade, são, por conseguinte, metade das pessoas que vive, se beneficia ou sofre diretamente os efeitos da construção de processos de integração regional. A introdução de conceitos feministas pode reforçar elementos e aspectos relativos às teorias que tratam das dimensões sociais em processos de integração regional, na medida em que, opõem-se às correntes de *mainstream* das RI, enquanto gestão do poder e relativizam questões econômicas que não levem em consideração a redução das desigualdades e a eliminação das injustiças.

Enfim, percebe-se que a multipolarização no debate acerca das teorias da RI e, por consequência nas teorias da integração, têm contribuído para que, cada vez mais, elementos de ordem social ganhem espaço, perseguindo com mais força, com o intuito de colocar-se no mesmo patamar dos mais tradicionais de ordem securitária, política e econômica.

### 2.3 AS TEORIAS DAS RI E DA INTEGRAÇÃO REGIONAL EM RELAÇÃO À DIMENSÃO SOCIAL

Abaixo será apresentado um quadro (Quadro 1) que busca, de forma sintética e simplificada, identificar características, tais como, o sujeito da ação, o principal processo proposto (ambiente de análise) e o resultado ou produto (objetivo traçado) esperado por cada uma das principais teorias apresentadas. São dois os objetivos deste resumo: primeiro, tentar criar esquemas que permitam a visualização de conjunto de alguns elementos das teorias até aqui tratadas, de modo a constituir uma ideia de síntese espacial e evolutiva das formulações e, segundo, tentar extrair da leitura das teses propostas, aquelas que elaboram ou que em alguma medida permitem a antevisão, a partir de suas projeções, a possibilidade de constituírem-se espaços de dimensão social nos processos de integração regional.

Cabe a anotação de que nem todas as teorias abaixo elencadas tiveram (ou porventura ainda tem) a finalidade de explicar ou prever a constituição ou o funcionamento de processos

de integração regional, muito menos ainda de dimensões sociais em seu interior. Por isto, a potência atribuída a cada uma delas não revela seu grau de interesse pelo tema, mas tão somente a sua relação explicativa com as integrações e com as dimensões sociais, independente de sua motivação expressa em se relacionar com o assunto que está sendo desenvolvido neste trabalho. Não obstante esta observação e tendo-se em conta este desbalanceamento, o quadro comparativo é útil e didático, na medida em que permite uma análise mais sintética ampliada dos temas até aqui tratados.

Quadro 1 - Elementos Selecionados Sobre Integração das Teorias de Relações Internacionais e das Teorias da Integração Regional

| TEORIA                         | SUJEITO                      | PROCESSO  | PRODUTO                         | POTENCIAL DE DIMENSÃO SOCIAL |
|--------------------------------|------------------------------|---|---------------------------------|------------------------------|
| Realismo/neorrealismo          | Estado                       | anarquia  | estabilidade hegemônica         | baixa                        |
| Idealismo                      | Estado                       | direito internacional                           | paz                             | média                        |
| Globalismo/liberalismo         | Indivíduo/agentes privados   | livre comércio                                  | regimes internacionais          | baixa                        |
| Marxismo                       | Classe social                | luta de classes                                 | socialismo                      | alta                         |
| Federalismo                    | Estado                       | transferência de soberania                      | federação                       | alta                         |
| Funcionalismo                  | Líderes nacionais            | áreas funcionais                                | paz                             | média                        |
| Neofuncionalismo               | Grupos de interesse nacional | spillover                                       | unificação política e econômica | alta                         |
| Liberal Institucionalismo      | Instituições internacionais  | interdependência complexa                       | regimes internacionais          | média                        |
| intergovernamentalismo liberal | Estado                       | preferências nacionais e negociações econômicas | regimes internacionais          | média                        |
| Teoria crítica                 | Classe social                | hegemonia                                       | sociedade civil como sujeito    | alta                         |
| Construtivismo                 | Agentes e estruturas         | construções sociais                             | comunidades epistêmicas         | alta                         |
| Feminismo                      | Mulheres e explorados        | desconstrução do androcentrismo                 | reconstrução teórica das RI     | alta                         |

Fonte: elaboração própria (2015).

Certamente, o tema da dimensão social não era o escopo central das teorias da integração e muito menos das Teorias das RI aqui expostas, mas ainda assim, em várias delas se consegue identificar noções e afirmações que ajudam a entender melhor o alcance de suas visões sobre os processos de integração regional. Cabe anotar, no entanto, que nenhuma das teorias aqui analisadas, seja ela geral, em relação às RI, seja específica em relação à integração, dedicou-se a lançar, de maneira mais detida, bases para a formulação de uma teoria da integração, que leve em seu bojo, de forma marcante, a ocorrência de dimensões sociais. No próximo capítulo, será apresentada a tese das relações em eixo, da portuguesa Raquel Patrício, que no entendimento deste autor, é pioneira na busca desta formulação.

O nível do potencial de dimensão social é uma opinião discricionária deste autor, a partir da análise acerca da respectiva teoria, já comentada no percurso deste capítulo e busca indicar tão somente aqueles raciocínios que permitem entrever a possibilidade de conformação de espaços sociais.

O realismo, por exemplo, ao considerar o Estado como uma entidade maciça, primar pela coerção ou pela guerra como forma primordial de manifestação de poder no cenário internacional anárquico, priorizando a segurança e a política de Estado na busca ou preservação da estabilidade hegemônica e desprezar as instituições intergovernamentais, pouco interesse terá na dimensão social, na medida em que este não é o foco e nem sequer está nas suas prioridades de análise e explicação. Ao contrário, para atingir o objetivo político do *hegemon*, a dimensão social poderá ser inclusive, sacrificada, desde que a finalidade relativa à projeção ou à manutenção de poder seja alcançada. Isto quanto aos seus propósitos. Entretanto, em relação aos cenários que vislumbra na anarquia, como exposto anteriormente, tanto na situação de hierarquia quanto na de equilíbrio de poder existem condições para se instalar processos de integração regional com dimensão social em seu interior, não propriamente pelos desígnios realistas, mas exatamente pela derrocada da condição de *hegemon* em uma determinada situação. Por estes motivos, é atribuída baixa potência ao realismo/neorealismo quanto à sua capacidade de explicar ou prever dimensões sociais no interior de processos de integração regional.

Da mesma forma, o globalismo ou liberalismo, embora tenha como produto ou resultado de suas formulações a constituição de regimes internacionais e estes, por alguns autores, poderem enquadrar conceitualmente as integrações regionais, por um foco muito centrado no comércio e nas trocas, pela busca obstinada do livre comércio, reduz a potência de constituição de dimensões sociais, na medida em que o objetivo final é a busca de

vantagens individuais para os Estados ou agentes privados, não se revertendo necessariamente em distribuição comunitária para dentro do bloco em questão das referidas vantagens auferidas. Ao contrário, a lógica é que estas vantagens se constituam em estoques de capital ou de poder para buscar ainda mais vantagens nas negociações futuras.

Tanto ao idealismo quanto ao funcionalismo são atribuídas potência média de capacidade de desenvolverem dimensões sociais porque, embora o idealismo tenha como sujeito o Estado e o funcionalismo, as lideranças nacionais. Suas formulações precípuas não vislumbram e nem induzem a uma dinâmica que permita antever dimensão social na paz que almejam, principalmente porque o primeiro se refere centralmente à paz entre os Estados, mesmo que não haja nenhum processo de integração em curso e o segundo, trata de relações amiúde em áreas específicas, podendo se restringir a algumas, não garantindo que aquelas que tratam de temas sociais estejam incluídas. A potência média se justifica porque, no escopo geral, embora não haja menção direta à dimensão social, caso esta se instale, mesmo sendo compreendida e explicada por outro conceito, tanto o direito internacional quanto à integração em área específica, caso esta inclua temas sociais, poderão, fortuitamente, vir a fortalecer a referida ação não prevista em suas formulações diretivas originárias.

O liberal institucionalismo, não obstante centre suas análises nas instituições internacionais na busca de formatação de regimes internacionais, no interior dos quais estariam as integrações, no quadro da interdependência complexa, ao se aproximarem em demasia do realismo, embora defendam como motor dos processos de cooperação e de integração o interesse comum, nada garante que dentre estes interesses esteja o social, aliás, a formulação predominante remete, exaustivamente, à questões de ordem comercial e econômica. Ao não formular contradições conceituais, como no caso do realismo, mas também ao não deixar entrever a possibilidade de existência de dimensões sociais no interior das integrações, como no caso, do federalismo, é concedido ao liberal institucionalismo o grau médio de potencial.

O intergovernamentalismo liberal alcança um grau de potência média relativamente à dimensão social porque, embora através do conceito de formação de preferências nacionais, destaque a participação no nível doméstico não apenas de agentes estatais e econômicos, mas também, sociais e ambientais, o que ajuda a esclarecer a direção política que toma o Estado nos níveis superiores de negociações, seja regional ou internacional, sua visão de que o comércio e a economia são os motores centrais da integração, em especial na europeia, o que aqui não se nega, furta-se a conceber, ou ao menos elaborar com certa profundidade,

processos de integração regional para além daquelas dimensões consideradas (comercial e econômica), concentrando suas atenções somente no papel do capital nestes processos.

Na outra extremidade, encontra-se o federalismo, como uma visão que, ao defender a transferência de soberania do Estado-nação para uma estrutura superior, integrando a economia, a política, as estruturas de Estado e, por conseguinte, as normas, leis e regras que regem as relações em determinado território, cria uma condição bastante favorável para o surgimento de uma nova estrutura sobre o novo território, agora expandido, no interior do qual se desenvolverão todas as funções da vida, sejam elas políticas, econômicas, sociais ou ambientais e por isto, as probabilidades de se estruturar uma dimensão social comunitária são bastante plausíveis.

O neofuncionalismo, ao perseguir com persistência a unificação política e econômica através do *spillover*, mesmo que o processo não tenha demonstrado potência para prever e antever o futuro imediato da integração europeia, lança, ao menos em suas formulações essenciais, a evolução da integração em todos os setores e níveis, inclusive no social.

O marxismo como anteriormente dito, só recentemente tem elaborado sobre integração, porém sua visão imanente de expropriação da riqueza apropriada pelo capital, com sua consequente redistribuição, ao menos em tese, remete a uma profusão social, em qualquer nível analisado, o que por extensão, inclui a dimensão social nos processos de integração regional.

A teoria crítica, derivada do marxismo, com forte influência de Gramsci e da Escola de Frankfurt, alarga o escopo do debate para muito além das questões tradicionais, levantando temas relativos à estética, à cultura, à filosofia e à psicologia num claro reforço dos temas sociais em debate nas integrações. Pela natureza destes temas, o estudo da dimensão social fica muito mais enriquecido, embora traga também em seu interior o debate das demais questões, da política, do poder e da economia ao introduzir o conceito de hegemonia como ferramenta de análise das RI e de seus processos, colocando a sociedade civil como sujeito central, em contraposição ao Estado e ao capital.

O construtivismo traz como novidade a formulação das comunidades epistêmicas, ressaltando a participação ativa em regimes e organizações internacionais de atores não estatais, priorizando debate das construções sociais a partir da intensa interação entre agentes e estruturas, lançando luz a lacunas obscuras nos interstícios dos processos de integração regional deixando entreverem-se melhores aspectos escondidos do estudo das dimensões

sociais nestes blocos ao levantarem elementos e ações que transitam ao largo o Estado e, por vezes, apesar deles. O estudo mais detalhado de processos de integração regional em regiões de fronteiras de países que se integram vai mais a fundo quando utiliza este método de análise.

E o feminismo, ao defender a completa desconstrução do discurso masculinizado das RI e sua conseqüente reconstrução teórica incluindo a real situação das mulheres e das demais camadas sociais de explorados e oprimidos, propõe uma verdadeira revolução no arcabouço teórico das RI, trazendo à tona temas e propostas que podem contribuir para a renovação do pensamento neste campo, introduzindo novos conceitos e novas metodologias de análise. Por ser oponente ao *mainstream* das teorias da RI, que pouco valorizou a produção intelectual em relação à dimensão social nos processos de integração regional, pode trazer avanços para este debate.

Cabe reiterar que esta singela, ou quiçá grosseira, classificação apresentada no Quadro 1, quer apenas indicar as teorias que, mais ou menos, consideram em suas formulações conceituais, elementos que nos permitam incluir a dimensão social como uma das integrantes de processos de integração regional.

Por fim, é necessário reafirmar que na grande maioria das integrações existentes ou que se formaram ao longo do século XX, especialmente aquelas que se enquadram no esquema organizativo de Balassa, o motor de desenvolvimento tem sido a economia aliada à busca ou à consolidação da paz em nível regional. A ocorrência de dimensões sociais no interior destes processos é fruto de condições particulares desenvolvidas independentemente da capacidade explicativa desta ou daquela teoria.

A seguir, buscar-se-á resgatar ingredientes relativos à gênese histórica dos processos de integração regional, através da teoria de produção capitalista do espaço de David Harvey e uma explicação mais detida da possibilidade de se antever dimensões sociais nas integrações, através do paradigma de relações em eixo de Raquel Patrício.

### 3 CAPÍTULO II – EM BUSCA DAS RAÍZES HISTÓRICAS DA INTEGRAÇÃO E DA DIMENSÃO SOCIAL EM SEU INTERIOR

Soy... Soy lo que dejaron, Soy toda la sobra de lo que se robaron  
 Un pueblo escondido en la cima, Mi piel es de cuero, por eso aguanta cualquier clima  
 Soy una fábrica de humo, Mano de obra campesina para tu consumo  
 Frente de frío en el medio del verano, El amor en los tiempos del cólera, mi hermano!  
 Soy el sol que nace y el día que muere, Con los mejores atardeceres  
 Soy el desarrollo en carne viva, Un discurso político sin saliva  
 Las caras más bonitas que he conocido, Soy la fotografía de un desaparecido  
 La sangre dentro de tus venas, Soy un pedazo de tierra que vale la pena  
 Una canasta con frijoles, soy Maradona contra Inglaterra, Anotándote dos goles  
 Soy lo que sostiene mi bandera, La espina dorsal del planeta, es mi cordillera  
 Soy lo que me enseñó mi padre, El que no quiere a su patria, no quiere a su madre  
 Soy América Latina, un pueblo sin piernas, pero que camina

Tengo los lagos, tengo los rios, Tengo mis dientes pa' cuando me sonrío  
 La nieve que maquilla mis montañas, Tengo el sol que me seca y la lluvia que me baña  
 Un desierto embriagado con peyote, Un trago de pulque para cantar con los coyotes  
 Todo lo que necesito, tengo a mis pulmones respirando azul clarito, La altura que sofoca,  
 Soy las muelas de mi boca, mascando coca, El otoño con sus hojas desmayadas  
 Los versos escritos bajo la noches estrellada, Una viña repleta de uvas  
 Un cañaveral bajo el sol en Cuba, Soy el mar Caribe que vigila las casitas  
 Haciendo rituales de agua bendita, El viento que peina mi cabellos  
 Soy, todos los santos que cuelgan de mi cuello, El jugo de mi lucha no es artificial  
 Porque el abono de mi tierra es natural

Tú no puedes comprar el viento, Tú no puedes comprar el sol  
 Tú no puedes comprar la lluvia, Tú no puedes comprar el calor  
 Tú no puedes comprar las nubes, Tú no puedes comprar los colores,  
 Tú no puedes comprar mi alegría, Tú no puedes comprar mis Dolores

No puedes comprar el sol, No puedes comprar la lluvia  
 (Vamos caminando), No riso e no amor  
 (Vamos caminando), No pranto e na dor  
 (Vamos dibujando el camino), No puedes comprar mi vida  
 (Vamos caminando), La tierra no se vende

Trabajo bruto, pero con orgullo, Aquí se comparte, lo mío es tuyo  
 Este pueblo no se ahoga con marullo, Y se derrumba yo lo reconstruyo  
 Tampoco pestañeo cuando te miro, Para que te recuerde de mi apellido  
 La operación Condor invadiendo mi nido, Perdono pero nunca olvido  
 Oye!

Vamos caminando, Aquí se respira lucha  
 Vamos caminando, Yo canto porque se escucha  
 Vamos dibujando el camino, (Vozes de um só coração)  
 Vamos caminando, Aquí estamos de pie  
 Que viva la américa!, No puedes comprar mi vida

*Calle 13*

*Latinoamérica*

O estudo mais atento das teorias em RI e das teorias da integração mostra uma importante evolução quanto aos seus aspectos descritivos e explicativos e em raros casos, sua capacidade para, por um lado, resgatar laços teóricos remotos que façam aflorar o contexto da origem do processo e, por outro, prever e prescrever ações, face à previsibilidade projetada do seu desenvolvimento.

Um esforço na direção de preenchimento da primeira lacuna observada será feito em direção a duas formulações teóricas que objetivam resgatar este processo. O primeiro deles é a noção de produção capitalista do espaço, de David Harvey, fortemente embasado na ideia de acumulação infinita do capital, de Karl Marx, cujos pilares também apóiam as ideias de aceleração do tempo e contração do espaço, de Milton Santos e com a noção de sistema-mundo, de Immanuel Wallerstein, além dos escritos sobre espaço e tempo de Fernand Braudel. As elaborações em torno da teoria de produção capitalista do espaço se constituem no que se pode chamar de lastro histórico dos processos de integração, verdadeiro arcabouço espaço-temporal concreto que cria as condições históricas de fundo para que, nos períodos históricos seguintes e mesmo na atualidade, os processos de integração regional venham a ter efeito. São os movimentos do capital em busca do alargamento territorial e das relações sociais e econômicas, que esta expansão traz consigo, os responsáveis pela criação, continuidade e expansão do que se pode chamar de *big bang* da integração. Entretanto, esta explosão inicial não constitui por si mesma as integrações, mas apenas cria as condições para que estas se formem, a partir da expansão geográfica, da intensificação e da realocização das forças produtivas no interior de novos espaços construídos na forma de novos mercados e de novas relações, ampliadas e em processos de cooperação, aumentando o volume e a velocidade de circulação do capital e, por consequência, a acumulação do capital. Se dentro destas condições desenvolver-se-ão processos de integração regional vai depender de diversos outros fatores, tais como, o nível de evolução das forças produtivas no interior dos Estados que buscam esta relação, a identificação de interesses comuns entre si, as necessidades decorrentes de fatores econômicos externos e internos, as condicionalidades impostas pela estrutura e pela conjuntura econômica presente, as relações em eixo, dentre outros, porém, independente do objetivo central manifesto, a realidade da integração se dá pela produção capitalista do espaço.

O segundo esforço na busca de preenchimento de lacunas conceituais que expliquem a origem fundante de processos de integração regional caminha no sentido de tentar identificar causas históricas mais recentes, não tão remotas, mas ainda assim, com um recorte histórico-

temporal consolidado. A ideia é buscar esta fonte na vertente das relações em eixo, que nos dizeres de Raquel Patrício, pode se constituir como um novo paradigma das RI, lançando luz à gênese dos processos de integração. Entretanto, penso que é a aplicação conjunta destas duas expressões teóricas, de forma combinada e justaposta, que poderá conferir maior vigor ao novo paradigma proposto, na medida em que a produção capitalista do espaço identifica fundamentos econômicos e sociais, tendo o capital como principal ator e o mercado como cenário e as relações em eixo traz princípios políticos e sociais, tendo o Estado como ator principal e o território como palco dos acontecimentos. Em ambos os casos, a sociedade é a plateia. As ênfases no econômico, por um lado, e no político, por outro, são meramente esquemáticas porque, na realidade, ambas as conceituações estão encharcadas de História e, por conseguinte, mergulhadas na totalidade das relações que caracterizam as relações humanas e sociais. É como se a teoria de produção capitalista do espaço enquanto *big bang* das integrações, na correlação da física e da biologia, respectivamente, buscasse compreender e explicar a formação do universo e o paradigma de relações em eixo visasse compreender e explicar como surgiu a vida no nosso planeta. Descontadas as enormes diferenças de escala espacial e temporal e de área do conhecimento, natural para social, a complexidade para desvendar os fenômenos que ocorrem em ambos os casos, gêneses do universo e das integrações, é enorme e requerem análises de condições remotas e pretéritas para sua elucidação. Ademais, na concepção de Patrício, as relações em eixo estão na base dos processos de integração regional que visam à construção de dimensões sociais em seu interior.

Quanto à capacidade de previsão e prescrição relativamente aos processos de integração regional, o problema é mais agudo. Mas aqui também penso que se deva recorrer à interdisciplinaridade em busca de conceitos que se embasam em fenômenos consolidados. A ideia de *autopoiese*, de Maturana, embasada no princípio de funcionamento de uma célula, parece, em princípio, adequada e dentro da linha até aqui desenvolvida neste trabalho. Um exemplo prático em termos de integração, embora parcial e limitado, está na aplicação do conceito de *spillover*. Esta visão de funcionamento dos processos de integração regional se mostra bastante adequada nos momentos iniciais da integração regional de corte econômico, em especial, quando ocorre entre países que tinham suas relações pouco desenvolvidas, em termos comerciais e econômicos. Quando a integração avança para um patamar no qual elementos políticos e sociais ganham destaque, por conta de suas relações intrínsecas, não lineares, mas contraditórias e dialéticas, o conceito de *spillover* se mostra insuficiente, como ocorreu na crise da cadeira vazia, na Europa e ocorre no Mercosul em face de inúmeras crises

sociais pelas quais passaram seus integrantes. Não se está afirmando que o conceito de *autopoiese* seja capaz de prever e prescrever o funcionamento de integrações, mas tão somente que, por se embasar em fenômenos naturais e biológicos de larga duração histórica, podem criar melhores condições para identificar tendências de rumos ou formas de gestão de inter-ocorrências próprias de processos sociais desta natureza. Entretanto, por não se enquadrar no escopo deste trabalho, este tema não será aqui desenvolvido, mas tão somente anotado para futuras investigações.

A grande maioria destas teorias concentrou sua capacidade elaborativa para compreender os processos que estudavam, já em andamento, o que às levou por caminhos definidos não propriamente pelo percurso de uma hipótese, mas pela realidade empírica dos fatos, ou seja, se mudavam as condições estruturais, acontecia um novo fato muito relevante ou sobressaía-se algum aspecto importante dentro do esquema que vinha sendo elaborado, mudava-se o conceito, buscando-se compreendê-lo para melhor explicá-lo. Isto pode ocorrer dentro de uma situação na qual a análise é feita com as evidências ou as provas empíricas em permanente evolução ou desenvolvimento. Quando isto ocorre num processo de investigação científica, as imagens, que se derivam das provas empíricas, podem não se constituir com clareza e precisão, exatamente pelas constantes alterações e pela mobilidade que as evidências sofrem. Isto impacta diretamente na formulação dos marcos analíticos, levando, por vezes, à construção de representações questionáveis ou incompletas da vida social, o que por sua vez, pode originar teorias ou ideias que não conseguem explicar a totalidade dos processos em análise. Em ciências sociais, em geral, e em relações internacionais, em particular, isto é muito frequente porque o objeto de análise é maleável, sofre inúmeras interferências políticas, econômicas e sociais e não se encontra em um laboratório com condições normais de temperatura e pressão.

Existe maior probabilidade de sucesso para se construir teorias mais sólidas nestes casos, quando as evidências empíricas analisadas já são parte do passado, ou seja, ou cessaram no tempo ou sua recorrência é tão frequente e coerente que permitem uma nítida interação entre imagens e marcos analítico, sem sobressaltos e sem solavancos. Ainda assim, várias interpretações, ou seja, várias imagens podem surgir destes dados empíricos estáticos ou não contemporâneos.

É a partir destas constatações que serão apresentadas formulações teóricas que buscam preencher lacunas importantes que ocorrem nas teorias da integração e que, no entendimento deste autor, podem melhor compreender, explicar, prever e prescrever processos de integração

regional, em especial, aqueles que almejam desenvolver espaços de dimensão social em seu interior. A primeira delas, em busca da uma gênese histórica dos processos de integração regional é a teoria da produção capitalista do espaço, desenvolvido por David Harvey e embasado na teoria da acumulação infinita do capital, de Karl Marx.

### 3.1 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO

Thomas Piketty, em recente obra intitulada, *Capital in the Twenty-First Century*, defende que o capitalismo tem uma tendência inata de concentração de riqueza nas mãos de poucos, demonstra que os níveis de desigualdade no mundo, em princípios do século atual, recuaram àqueles existentes no princípio do século passado e afirma que:

Em resumo, Marx tomou o modelo do preço do capital e o princípio da escassez de Ricardo, como a base para uma análise mais aprofundada da dinâmica do capitalismo num mundo onde o capital era, principalmente, industrial (máquinas, instalações, etc.), e não a propriedade da terra, de modo que, em princípio, não havia limite para a quantidade de capital que poderia ser acumulado. Na verdade, sua principal conclusão foi o que se poderia chamar o <princípio da acumulação infinita>, isto é, a tendência inexorável para o capital acumular e, cada vez mais, tornar-se concentrado em poucas mãos, sem limite natural para o processo. (PIKETTY, 2014, p. 13, tradução nossa).<sup>39</sup>

Harvey (2011, p. 92) assenta sua compreensão de produção capitalista do espaço na teoria da acumulação do capital de Marx, afirmando que “a criação perpétua de novas necessidades é uma condição essencial para a continuidade da expansão infinita da acumulação do capital.” Para ele, o que move o modo de produção capitalista é o seu processo de acumulação, reconhecendo, entretanto, que a dimensão espacial relativa à teoria da acumulação de Marx foi, por muito tempo, ignorada.

No entanto, o exame atento de suas obras revela que ele reconheceu que a acumulação de capital ocorria num contexto geográfico, criando tipos específicos de estruturas geográficas. Além disso, Marx desenvolveu uma nova abordagem relativa à teoria da localização (em que a dinâmica está no centro das coisas), e mostrou ser possível ligar, teoricamente, o processo geral de crescimento econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais. (HARVEY, 2005, p. 43).

Sobre a acumulação do capital, diz ainda Harvey que:

[...] as inter-relações em conflito entre as necessidades de evolução técnica e social para a acumulação do capital e as estruturas de conhecimento e normas e crenças culturais compatíveis com a acumulação infinita tem desempenhado um papel fundamental na evolução do capitalismo. (HARVEY, 2005, p. 104).

---

<sup>39</sup> In short, Marx took the Ricardian model of the price of capital and the principle of scarcity as the basis of a more thorough analysis of the dynamics of capitalism in a world where capital was primarily industrial (machinery, plants, etc.) rather than landed property, so that in principle there was no limit to the amount of capital that could be accumulated. In fact, his principal conclusion was what one might call the “principle of infinite accumulation,” that is, the inexorable tendency for capital to accumulate and become concentrated in ever fewer hands, with no natural limit to the process.

Marx acreditava que o crescimento harmonioso ou equilibrado no capitalismo é inteiramente acidental, prevalecendo, devido à natureza espontânea e caótica da produção de mercadorias num ambiente competitivo, um processo de contradições internas que, frequentemente, irrompe sob a forma de crises. Estas crises geram tensões no processo de acumulação e, por vezes, elevam barreiras ao progresso da acumulação, o que, por sua vez, podem gerar novas crises. Entretanto, embora as crises não imprimam quaisquer tipos de ordem ou de lógica, podem criar as condições que forneçam algum tipo de racionalização, criando condições apropriadas para a renovação da acumulação.

Em geral, as crises periódicas devem ter o efeito de expandir a capacidade produtiva e de renovar as condições de acumulação adicional. Podemos conceber cada crise como uma mudança do processo de acumulação para um nível novo e superior. (HARVEY, 2005, p. 47).

Esse novo nível apresentará certas características, tais como:

- a) o aumento da produtividade da mão-de-obra pela utilização de máquinas e equipamentos mais sofisticados;
- b) a diminuição do custo da mão-de-obra devido ao grande desemprego provocado pela crise;
- c) a atração do capital excedente por linhas de produção novas e muito lucrativas e;
- d) a expansão da demanda efetiva por produtos esvaziando o mercado de todos os bens produzidos.

Este último elemento enseja a elaboração de um novo nível de demanda efetiva, capaz de aumentar a capacidade de absorção de produtos, por meio da mistura complexa de quatro elementos sobrepostos:

- a) a penetração de capital em novas esferas de atividade;
- b) a criação de novos desejos e novas necessidades, desenvolvendo novas linhas de produtos;
- c) a facilitação e o estímulo para o crescimento populacional num índice compatível com a acumulação em longo prazo e;
- d) a expansão geográfica para novas regiões, incrementando o comércio exterior, exportando capital e, em geral, expandindo-se rumo à criação do que Marx chamou

“o mercado mundial”, de acordo com Harvey (2005).

Em cada um desses aspectos, ou pela combinação deles, o capitalismo é capaz de criar uma nova oportunidade para a acumulação. Os três primeiros itens podem ser vistos como matéria de “intensificação” da atividade social, dos mercados e das pessoas numa específica estrutura espacial. O último item suscita a questão da organização espacial e da expansão geográfica como produto necessário para o processo de acumulação. (HARVEY, 2005, p. 48).

Muito embora, a relação mercantil, instituição básica do mercado, tenha surgido no século VI a. C., quando as cidades jônicas gregas inventaram a moeda emitida pelo Estado, e o mercado seja, portanto, fruto de um longo processo histórico de evolução da instituição social da troca, foi com o capitalismo que as relações mercantis alcançaram uma forma mais avançada de expressão, conforme Faria (1999), constituindo-se no próprio motor de alargamento do espaço, dentro do qual, o capital ao girar com maior velocidade, tende a se acumular e a se concentrar mais. Diz ainda Faria que o mercado capitalista existiu como forma rudimentar em interstícios da sociedade até constituir-se na forma dos mercados nacionais que predominam ainda hoje. O referido autor explica que relativamente ao surgimento do mercado nacional reside uma divergência entre a historiografia que confere à sua evolução às forças do próprio mercado e Polanyi<sup>40</sup> que argumenta ter o comércio interno sido criado por intervenção do Estado.

Braudel (1979) em sua obra *O Tempo do Mundo*, demonstrou que a formação do espaço capitalista resulta da ampliação do espaço de circulação e acumulação de capital na medida em que os mercados locais vão desaparecendo, dando lugar a novos mercados cada vez mais ampliados. Num primeiro momento o mercado local, que constituía uma unidade formada por um burgo e as aldeias circunvizinhas, evoluiu para mercados regionais ou provinciais organizados a partir de um sistema hierarquizado de cidades em que uma delas exercia o papel de pólo dominante. Este pólo estagnou a partir do momento em que começou a ocorrer o comércio à longa distância e a circulação de moedas estrangeiras, exacerbando o conflito com os grupos burgueses urbanos e acelerando o processo de ruptura do isolamento regional. Para ele, as excelências provinciais, independente de suas resistências e aversões, teriam como destino de longo prazo, a fusão num mercado nacional.

A constituição dos mercados nacionais não é um mero movimento de eliminação das barreiras internas aos fluxos de mercadorias e dinheiro, uma mera expansão do espaço geográfico. Mais que isso, é um processo qualitativo através do qual a economia nacional se constitui como uma nova totalidade. A construção desse novo

---

40 POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 1 edição, 1957.

espaço econômico vai englobar três níveis. Primeiro, o mercado nacional como espaço contínuo da circulação mercantil da produção, portanto, de constituição de um sistema econômico articulado com seus diferentes setores (agricultura, indústria, comércio e serviços), mas também, e principalmente, o recorte bens de produção/bens de consumo. Segundo, um espaço unificado de fiscalidade, com uma fonte ou arrecadação baseada na circulação da produção mercantil. E terceiro, um espaço monetário único, desobstruindo a ação da lei do valor, o fluxo de comércio e a própria cobrança de impostos. (FARIA, 1999, p. 269).

Com a necessidade de constituir um aparelho ideológico que serviria, ao mesmo tempo, para realizar em todos seus aspectos o processo de acumulação e regulá-lo, mesmo pela violência, se necessário, a burguesia criou o Estado-nação, com seus exércitos, seus bancos e suas instituições. Embora sejam cada um deles diferente do outro em termos de tamanho, de formas de explorar, regular e reprimir, assim como são distintos nas formas de pensar, se organizar e agir, o modelo é o mesmo. São todos e cada um deles, Estado-nação, republicano ou monárquico, democrático ou ditatorial, hegemônico ou subordinado. O rumo e a potência que cada uma dessas naus adotará no cenário internacional dependerão de certos fatores, tais como as crises, as guerras, as revoluções e seus resultados, além do desenvolvimento endógeno das forças produtivas de cada um, em particular. Tornados autônomos, os Estados-nação traçam seus destinos de forma mais ou menos independente, entretanto, são todos rebentos da mesma mãe, o processo histórico de produção capitalista do espaço. Mesmo que a figura do Estado tenha raízes milenares, como na China e no Egito, por exemplo, na atualidade são aparelhos de gestão do sistema hegemônico (capitalismo) e de dominação das suas respectivas elites, sejam elas políticas, religiosas, militares ou econômicas.

Foi, portanto, a aproximação do dono do poder político com o dono do dinheiro, como refere Arrighi, que patrocinou a formação do mercado capitalista e deu-lhe a grande dimensão do território nacional [...]. Os mercados locais foram extintos na medida em que as barreiras internas iam sendo abolidas, enquanto o mercado internacional permanece, até nossos dias, ainda um espaço de pouca ou nenhuma competição. (FARIA, 1999, p 265-266).

Entretanto, este processo não se esgota na consolidação do Estado como unidade nacional, na medida em que

O capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, intensificação (de desejos e necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e expansão geográfica. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação. (HARVEY, 200, p. 64, grifos do autor).

A produção de novos espaços é condição *sine qua non* para a sobrevivência do capitalismo. Esgotada esta condição, restarão o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidades como impulsionadores da acumulação adicional. Isto levaria à diminuição do processo de acumulação, estagnando a competição e resultando em sérios

problemas econômicos e sociais.

Esta necessidade intrínseca de acumular capital repousada na ampliação do espaço se desenvolve de maneira complexa, articulando um conjunto de elementos, na medida em que, geralmente, envolve a totalidade dos processos em suas mais diversas dimensões. A análise desenvolvida nas próximas linhas busca, além de compreender como se dá este processo, também identificar os laços que unem a ampliação do espaço com vistas à acumulação do capital aos processos de integração regional.

Foi no século XV que o comércio ganhou impulso do progresso técnico, através das invenções da bússola, do astrolábio e das caravelas, abrindo as condições para a navegação pelos mares a longas distâncias. A partir daí, movimentos como o mercantilismo, a revolução industrial, que possibilitou a fusão do capital industrial com o financeiro, fazendo surgir o capitalismo monopolista, o imperialismo, visto como movimentos de conquistas de territórios e mercados além mares, o surgimento e crescimento das cidades tal com a concebemos hoje, combinados com os avanços nas técnicas e nos métodos de organização no processo produtivo serviram de enormes alavancas para a produção capitalista do espaço.

Para Milton Santos, o conceito de tempo não tem uma natureza absoluta, mas a partir de critérios que permitam uma correspondência empírica pode-se indicar um movimento concreto que leve à identificação de períodos. Neste contexto, Moreira (1999b e 2006), identifica dentro de um modelo histórico mundial, três diferentes segmentos de espaço-tempo: o primeiro, (acumulação primitiva), estendido do renascimento no século XIV ao iluminismo no século XVIII; o segundo, (acumulação industrial), do iluminismo do século XVIII ao advento do capitalismo tardio dos meados do século XX; e o terceiro, (acumulação financeira), do capitalismo tardio do século XX ao capitalismo globalizado das décadas finais do século XX e iniciais do século XXI.

A cada uma destas fases correspondem formas específicas de produção do espaço porque

[...] o ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço. [...] Isto ocorre devido ao fato de não ser possível definir os eventos históricos e espaciais <fora de suas próprias determinações> ou sem levar em conta a totalidade da qual eles emanam e que eles reproduzem. O espaço social não pode ser explicado sem o tempo social (SANTOS, 1980, p. 206).

Brandão (2008) defende que a análise e a compreensão da expressão espacial das densas e rápidas alterações socioeconômicas e políticas que estão em curso devem ser buscadas nas mudanças temporais e espaciais da riqueza capitalista e na dinâmica societária

em escala mundial.

Território, escalas e desenvolvimento são construtos sociais conflituosos – são produções humanas coletivas, dinâmicas, multidimensionais, contando com variados agentes e trajetórias históricas em disputa, em movimento processual e em aberto. Está-se diante de um campo complexo de determinações: paradoxos, tendências e contrarrestação de tendências, um jogo de negações e reafirmações que envolvem a enorme contradição dialética entre fixidez-fluidez do movimento concreto do capital e o uso que este faz do território em suas múltiplas e variadas escalas espaciais. (BRANDÃO, 2008, p. 10).

A partir dos ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi, Faria (2004, p. 70) propõe, de forma justaposta, um esquema onde agrega elementos que resultam num quadro bastante didático que permite compreender a ideia de aceleração do tempo, pela duração cada vez menor daquilo que Arrighi chama de séculos longos. Assim, o esquema relaciona, por um lado, a constituição de um centro para o sistema mundial e, por outro, um processo de expansão e crise que corresponde a uma mudança de hegemonia econômica, dada, na fase ascendente, pelo predomínio dos circuitos do capital-mercadoria e do capital-produtivo e, na fase de declínio, pela preponderância do capital-dinheiro.

Desta forma, as mudanças ocorridas ao longo do tempo na dimensão espacial do sistema capitalista, ao menos desde 1450, continuariam em curso e têm relação justaposta direta entre si. Desta maneira, os regimes de acumulação {primitiva, intensiva, extensiva e flexível}, corresponderiam temporalmente aos modos de regulação (antiga, concorrencial e monopolista), aos estágios de desenvolvimento {mercantilista, liberal, pré-fordista, fordista e pós-fordista} e aos ciclos sistêmicos de acumulação (genovês, holandês, inglês e norte-americano), de forma desigual e combinada no tempo, sendo que o início de cada um destes processos não coincide, necessariamente, com o início do outro e assim por diante. Ao longo desse período histórico observa-se uma aceleração desses processos que operam e conduzem a evolução do sistema capitalista, provocando cada vez mais, um espaço de tempo cada vez menor de duração de cada um desses elementos. Como se pode observar, nenhum destes fatores é perene ou, por demais longevos, e suas projeções estão a indicar que o sistema capitalista se encontra, na atual quadra de tempo, num momento de mudança de diversos destes fatores, na compreensão de Faria (2004).

Esta rede complexa de múltiplas determinações temporais e espaciais de evolução do capitalismo permite entrever a ampliação do espaço de realização da acumulação capitalista, via sistemas econômicos, para além do Estado-nação, em direção à conformação de blocos econômicos regionais e continentais, numa articulação hierarquizada que tem, “no centro, os países industrializados; numa primeira periferia, os de industrialização recente ou dependente;

e, na extrema periferia, os primário-exportadores marginais” (FARIA, 2004, p. 71).

### 3.2 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO E AS ONDAS DE REGIONALISMO

O contexto histórico e evolutivo acima descrito influenciou e, por vezes, condicionou as fases de regionalismo que ocorreram no século passado.

O regionalismo e, por consequência, os processos de integração regional, passaram a chamar atenção por causa da sua capacidade em enquadrar as novas interações que permitem ultrapassar a rigidez das fronteiras nacionais sem, no entanto, lançar-se direto no espaço mundial, constituindo uma dimensão intermediária entre este e o espaço nacional.

A grande maioria dos autores considera apenas duas ondas de regionalismo, ambas situadas no período histórico recente, pós- II Segunda Guerra Mundial. Porém, Milner e Mansfield trabalham com quatro ondas. A primeira teria se iniciado na segunda metade do século XIX, sendo muito subordinada à revolução industrial e aos avanços tecnológicos da época, se concentrando basicamente em território europeu. Neste período deu-se a criação de várias uniões aduaneiras e acordos bilaterais de comércio. Ao lado do já citado *Zollverein* alemão, os estados austríacos estabeleceram uma união aduaneira, em 1850, a Suíça, em 1848, a Dinamarca, em 1853 e a Itália, em 1860. Note-se que eram movimentos, assentes na teoria de produção capitalista do espaço, que visavam a unificação de mercados dispersos em um mercado nacional, como, aliás, na grande maioria viria a ocorrer.

Estes acordos, “precipitados pelo tratado comercial anglo-francês, assinado em 1860, e ligados pela cláusula incondicional da nação mais favorecida, viriam a se constituir no alicerce do sistema econômico internacional até a depressão do final do século XIX”.<sup>41</sup> (MANSFIELD; MILNER, 1999, p. 10, tradução nossa). Ademais, na primeira década do século XX, a Grã-Bretanha tinha concluído acordos bilaterais com quarenta e seis estados, a Alemanha com trinta e a França com outros vinte, o que levou Douglas Irwin a classificar este período como uma era de “bilateralismo progressivo”<sup>42</sup>. Esta primeira onda do regionalismo estendeu-se até a I Guerra Mundial quando é então interrompida.

Tão logo se encerrou o grande conflito armado, em 1918, deu-se início à segunda onda do regionalismo, marcado por acordos discriminatórios entre os blocos comerciais e acordos

---

<sup>41</sup>Precipitated by the Anglo-French commercial treaty of 1860, they were linked by unconditional most-favoured nation (MFN) clauses and created the bedrock of the international economic system until the depression in the late nineteenth century.

<sup>42</sup> Progressive bilateralism. (MANSFIELD; MILNER, 1999, p. 10).

bilaterais protecionistas que contribuíram para a forte contração do comércio mundial, que acompanhou a Grande Depressão. Grandes potências, tais como a França, em 1928 e a Grã-Bretanha, em 1932, quando criou o sistema de preferências conhecido como *Commonwealth*, estabeleceram uniões aduaneiras no interior de seus impérios como forma de consolidá-los. Mas também países soberanos, tais como, Hungria, Romênia, Iugoslávia e Bulgária, negociaram preferências tarifárias sobre seu comércio agrícola com vários países europeus. O Acordo de Roma de 1934 levou à criação de um acordo preferencial de comércio envolvendo Itália, Áustria e Hungria, por um lado. Por outro, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega e Suécia concluíram uma série de acordos econômicos em toda a década de 1930. A Alemanha também iniciou vários blocos comerciais bilaterais durante esta época. Fora da Europa, os Estados Unidos forjaram quase duas dezenas de acordos comerciais bilaterais durante meados dos anos 1930, muitos dos quais envolvendo países da América Latina. Debates de longa data e ainda não resolvidos buscam descobrir se o regionalismo aprofundou, ou não, a depressão econômica entre guerras, contribuindo para o recrudescimento das tensões políticas que culminaram na II Guerra Mundial.

Após este conflito, apesar da existência de um quadro econômico multilateral, os estados continuaram a organizar o comércio em uma base regional, tendo este experimentando um forte incremento. O regionalismo, após a II Guerra Mundial experimentou mais duas ondas. A primeira iniciou no final dos anos 1950 e se estendeu até os anos 1970 e foi marcada pela criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), do Conselho para Assistência Econômica Mútua ou COMECON, liderado pela União Soviética (CMEA) e de uma infinidade de blocos comerciais regionais formados por países em desenvolvimento. Estes acordos foram iniciados contra o pano de fundo da Guerra Fria, a erupção da descolonização seguinte à II Guerra Mundial, e num quadro comercial multilateral. Vários países menos desenvolvidos formaram um regime preferencial para reduzir a sua dependência econômica e política com os países industriais avançados. Projetado para desestimular as importações e incentivar o desenvolvimento de indústrias locais, tais arranjos fomentaram, ao menos, alguns desvios de comércio. Além disso, muitos deles foram assolados por consideráveis conflitos sobre como distribuir os custos e benefícios decorrentes da integração regional, como compensar os perdedores da distribuição e como alocar indústrias entre seus membros. Da mesma forma, o CMEA representou uma tentativa por parte da União Soviética para promover a integração econômica entre os seus aliados políticos, promover o desenvolvimento das indústrias locais,

e limitar a dependência econômica em relação ao Ocidente. Em última análise, ele pouco fez para melhorar o bem-estar dos participantes. Em contraste, os arranjos regionais celebrados entre países desenvolvidos, especialmente aqueles na Europa são amplamente vistos como instituições de criação de comércio, que também contribuíram para a cooperação política.

No pós-Segunda Guerra Mundial, o regionalismo se desenvolveu em paralelo ao sistema multilateral do GATT<sup>43</sup>, tendo sido fortemente influenciado pela Guerra Fria e pelas determinações do Plano Marshall, que visavam conter a expansão do comunismo sobre a Europa. Neste contexto surgiu o processo que viria evoluir para a União Europeia, conforme acima citado. Na América Latina, foi criada a ALALC, em 1960.

A primeira vaga de regionalismo se desenvolveu dentro de um contexto intervencionista. O Estado e as instituições econômicas internacionais buscaram introduzir certa racionalidade num mundo que passara por uma forte depressão nos anos 30 e por uma guerra nos anos 40. Esta lógica engajava os Estados coletivamente a produzir um bem público internacional, que seria o livre comércio. O regionalismo econômico de primeira geração ficará marcado, assim, por quatro características fundamentais: (1) estava voltado mais para uma integração econômica do que para um regionalismo econômico; (2) partilhava de uma visão construtivista de integração inspirada nos parâmetros keynesianos de políticas públicas; (3) deveria permitir a ampliação da margem de manobra dos Estados na condução de suas políticas nacionais, dentro do contexto de liberalização; (4) respondia a objetivos de cunho mais político ou econômico, formando com isso um duplo movimento. (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 32).

Este duplo movimento, dentro de um mesmo processo, colocou em conflito visões de ordem federalista, por um lado, e de liberalização comercial, por outro, provocando problemas políticos e econômicos. Para Deblock e Brunelle (1996), esta convivência somente seria possível se as ideias de Keynes fossem, ao mesmo tempo e pelo mesmo ente, aplicadas na política interna e as de Adam Smith na política externa, o que exigiria uma heterodoxia esdrúxula. Esta contradição levou o regionalismo de primeira geração a certo esgotamento conceitual.

A partir da crise do Estado providência na década de 1970, combinada com a crise crescente da União Soviética, que viria a redundar no fim da Guerra Fria, os neoliberais passaram a hegemonizar o sistema, alterando os parâmetros da política econômica definida em termos de competitividade em não mais em termos de progresso econômico e social.

Uma análise da presente conjuntura mundial do capitalismo deve, necessariamente, partir do momento em que o estágio de desenvolvimento caracterizado pelo fordismo, com seu regime de acumulação intensivo e seu modo de regulação monopolista, chegou ao seu final. (FARIA, 2004, p. 76).

---

46 GATT – *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade*, em inglês), foi criado em 1947 para harmonizar as políticas aduaneiras dos Estados signatários. Em janeiro de 1995, após o fracasso da Rodada Uruguai, foi transformado na OMC – Organização Mundial do Comércio.

Gérard Duménil e Dominique Lévy (2014), em sua obra intitulada, *A Crise do Neoliberalismo*, recentemente lançada no Brasil, defendem que o capitalismo vem sofrendo, a cada 40 anos, aproximadamente, crises estruturais motivadas pela redução da taxas de lucro ou crises de lucratividade, tendo estas ocorrido nas décadas de 1890 e 1970 ou por processos de superacumulação de capital, crises de hegemonia financeira, nas grandes depressões de 1930 e a que estamos vivendo, iniciada em 2008, que segundo os autores, deverá marcar a superação do neoliberalismo enquanto modo de gestão do sistema.

Lipietz (1997) fala na gestação de um novo regime de acumulação, que Harvey (1989) chama de flexível, deixando entrever a possibilidade de inauguração de um novo ciclo sistêmico de acumulação, que poderia caracterizar o século XXI como longo. A “acumulação flexível” se apoiaria na flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, bem como dos produtos e padrões de consumo, se caracterizando pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação tecnológica e comercial. Isto teria ocorrido, porque segundo Harvey, a intensificação do processo espaço-tempo – encurtamento do tempo e encolhimento do espaço, através de curtas e intensas explosões, durante as quais o mundo muda rapidamente em direção incerta – provocado pela crise de superacumulação do sistema capitalista sob o regime fordista de produção de massa integrada e vertical, teria provocado a emergência deste novo regime de acumulação, flexível, conforme Barbiero e Chaloult (2001).

Ainda, de acordo com estes autores, este novo regime de acumulação teria criado as condições para o surgimento de uma nova forma de regionalismo que propugna por uma integração em profundidade das atividades das empresas no interior dos espaços integrados em detrimento de meras trocas comerciais, permitindo aos Estados um posicionamento mais seguro no cenário econômico internacional. Neste novo contexto os Estados buscariam, primordialmente, um ambiente normativo para o desenvolvimento das atividades econômicas transfronteiriças e uma forma de melhor coordenar suas ações no exterior.

Porém, em conjunto com o processo de produção capitalista do espaço, outros fatores interferiram na construção do regionalismo na América do Sul, em geral, e na formação do Mercosul, em particular.

A partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944, na qual os chamados países do Terceiro Mundo, dentre eles, os latino-americanos, viram suas propostas de reconstrução do mundo alijadas, voltaram-se, por orientação política da CEPAL para uma espécie de

nacionalismo econômico através da política de substituição de importações, com vistas ao desenvolvimento do mercado industrial endógeno que propiciaria, por sua vez, o crescimento do mercado interno e da produção local. Esta política funcionou por um tempo até que a crise da dívida a levaria ao fracasso. As mudanças macroeconômicas acima relatadas trouxeram o ambiente da globalização e com ela, além das ideias liberalizantes, a pressão do FMI e do Banco Mundial como prerrogativas para a concessão de apoios financeiros para o enfrentamento da dívida externa, fazendo com que estes países abandonassem suas políticas protecionistas, abrindo suas economias para o exterior.

Desta forma, inicia-se no interior desses países um processo que busca, entre outros objetivos, limitar o papel do Estado, desencadear um programa de privatização, diminuir os gastos públicos, eliminar a inflação, estabilizar a moeda, aumentar as exportações e abrir suas economias ao mercado mundial. Dentre os principais países da América Latina, o Chile foi um dos primeiros a aplicar essa política, sendo o Brasil um dos últimos. (BARBIERO; CHALOUT, 2001, p. 36).

Isto foi motivado pela crise do balanço de pagamentos, das taxas negativas de crescimento do PIB e da inflação elevada ocasionadas pelo esgotamento da estratégia de substituição de importações e pela perda de dinamismo do regime de acumulação intensiva, características marcantes do período nacional-desenvolvimentista, segundo Faria (2004).

A estes fundamentos econômicos somaram-se fatores políticos decorrentes do fracasso dos governos da ditadura militar na região, da enorme desarticulação política que havia entre os países da América Latina ao mesmo tempo em que acontecia a irrupção de uma nova onda de globalização que trouxe consigo, dentre várias outras consequências, uma alteração nos limites entre o doméstico e o internacional, aprofundando a interdependência. Estes fatores combinados criaram um novo ambiente e sob a hegemonia neoliberal das teses do Consenso de Washington foi encaminhada uma reforma do Estado que se embasava na abertura comercial e na ampliação do espaço para uma nova etapa de acumulação, através da integração regional.

O fim da bipolaridade, decorrente do encerramento da Guerra Fria provocou a proliferação de movimentos dentro da nova ordem que estimulava os arranjos regionais e, combinados com a globalização emergente, dava a sensação de proteção do isolamento aos países considerados em situação de subdesenvolvimento, na compreensão de Fawcett (2000).

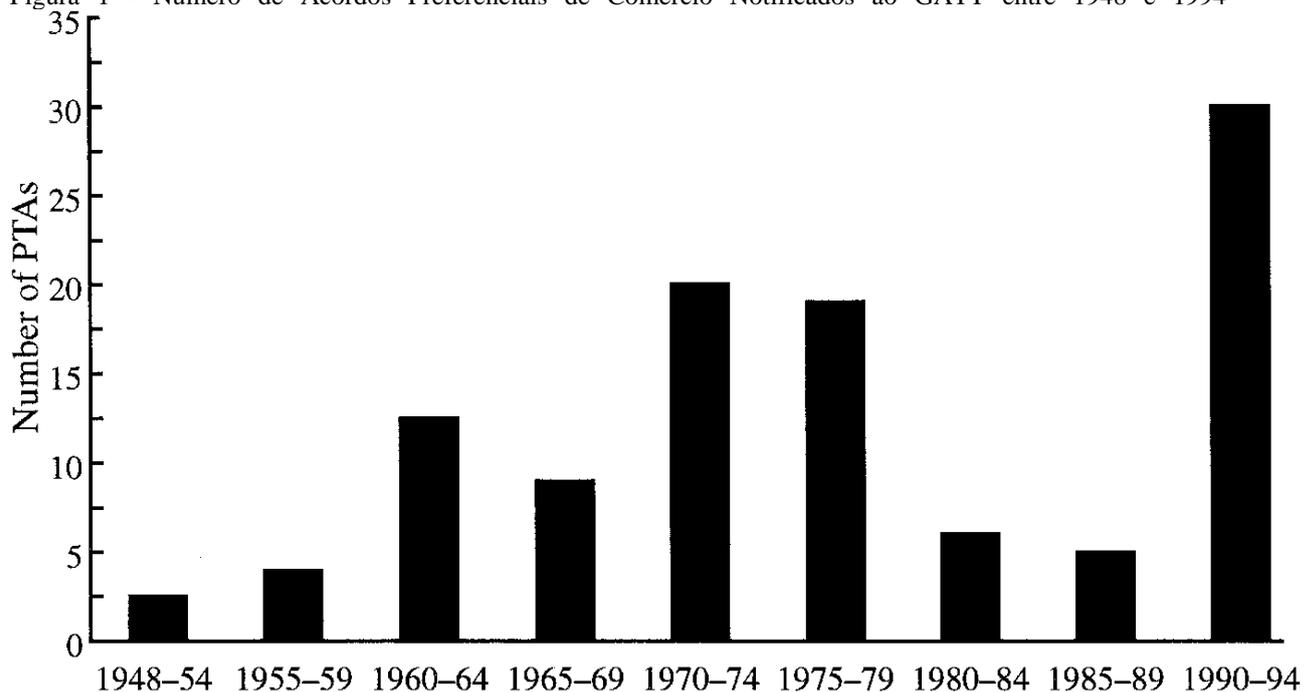
Estes novos processos de integração regional, entretanto, diferentemente de motivações protecionistas, características do período anterior, pautava-se pelo regionalismo aberto. Neste período também passaram a ocorrer processos de integração entre países industrializados e em desenvolvimento (Norte-Sul) e não mais apenas entre países com o

mesmo nível de desenvolvimento.

A mais recente onda de regionalismo surgiu, assim, em um contexto diferente dos anteriores. Ela brotou na sequência da conclusão da Guerra Fria, atendendo às mudanças nas relações de poder e de segurança interestatal. Além disso, o ator principal no sistema internacional (Estados Unidos) está ativamente promovendo e participando do processo. Ao contrário daquela ocorrida no período entre guerras, a mais recente onda de regionalismo foi acompanhada por níveis elevados de interdependência econômica de relações multilaterais. As forças motrizes da evolução atual diferem radicalmente das ondas anteriores de regionalismo neste século. Ao contrário do episódio da década de 1930, as iniciativas em curso representam esforços para facilitar a participação dos seus membros na economia mundial, em vez de sua retirada da mesma. Diferentemente da onda de regionalismo verificada nos anos 1950 e 1960, as iniciativas atuais que envolvem os países em desenvolvimento são parte de uma estratégia para liberalizar e abrir as suas economias visando as exportações e os investimentos externos, ao invés de promover a substituição das importações, conforme Milner e Mansfield (1999).

Fica claro que o regionalismo tem se constituído em uma característica permanente da economia política internacional, mas tanto a sua difusão quanto seu elenco tem mudado ao longo do tempo. Na figura abaixo fica latente a recente evolução deste fenômeno. Pode-se deduzir que na atual quadra histórica de desenvolvimento capitalista, a produção capitalista do espaço encontra no regionalismo um esteio de mediação espacial, ou um degrau, entre o mercado nacional e o mercado mundial.

Figura 1 - Número de Acordos Preferenciais de Comércio Notificados ao GATT entre 1948 e 1994



*Source:* World Trade Organization 1995.

*Note:* Each preferential trading arrangement is listed in the year it was signed.

Fonte: Extraído de Mansfield e Milner (1999, p. 601).

A coesão regional foi adotada como discurso da integração na América Latina, superando as meras motivações comerciais e adquirindo dinâmica própria, sem um alinhamento conceitual com a integração europeia, como ocorrera em experiências anteriores, conferindo maior autonomia política aos novos processos, conforme Mariano (2007).

Pode-se então agora afirmar que o processo histórico de acumulação infinita do capital, através da produção capitalista do espaço, a partir da elevação de seu estágio local, no século XIV, na Europa, foi alargando espaço e comprimindo o tempo, assumindo proporções cada vez mais extensas e unas até coesionar e unificar por completo o espaço interno dos Estados-nação. Este movimento ocorreu em todos os países que assumiram o modo de produção capitalista e que lograram a instalação de um parque industrial. O Brasil e Argentina, em meados do século XX, integraram seus espaços e mercados regionais internos, o que lhes conferiu, dado às suas dimensões territoriais, ao tamanho de suas populações e a certo, porém ainda limitado, dinamismo de suas elites, uma condição destacada na região. As alterações na conjuntura e em aspectos da estrutura econômica, aliados aos processos de esgotamento anteriormente descritos, empurraram estes países para um novo estágio de acumulação.

Tanto o surgimento quanto as características próprias da nova onda de regionalismo surgida a partir da década de 1980 teve influência direta da crise econômica do sistema capitalista da década de 1970, descrita por Duménil e Lévy (2014), em estreita combinação com o fim da Guerra Fria e com a ocorrência de um novo momento histórico de globalização. A superação das divergências entre países latino-americanos, em especial, Brasil e Argentina, foi uma condição basilar para este acontecimento. É o que detalharemos a seguir com a tese de Raquel Patrício, acerca das relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras.

### 3.3 AS RELAÇÕES EM EIXO

Raquel Patrício, em seu trabalho de doutorado pela Universidade de Brasília - UNB, tendo Amado Cervo como seu orientador, desenvolveu o que defende ser um novo paradigma das RI. Estudando as integrações na Europa e na América do Sul, mais especificamente, a União Europeia e o Mercosul, identificou elementos que permitem, segundo ela, elevar o conceito<sup>44</sup> paradigmático de relações em eixo a um novo paradigma<sup>45</sup> em RI. Cabe ressaltar que a noção de relações em eixo não se trata, portanto, de uma teoria, mas de um novo paradigma, aquela para Cervo, exprimida como “fruto de um agrupamento sistemático de conceitos e proposições, com o intuito de explicar ou prever fenômenos por meio do estabelecimento de relações entre variáveis consideradas relevantes” e este entendido como “uma matriz de pensamento que organiza a matéria objeto de investigação” (RICHE, 2010, p. 8-13). Ainda para Cervo, o paradigma “restringe-se à função de dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo por meio do conceito, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana” (CERVO, 2008b, p. 65).

Em sua obra daí derivada e intitulada, *As Relações em Eixo Franco-Alemãs e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras: Gênese dos Processos de Integração*<sup>46</sup>, diz que estas

---

47 “Conceito é a pedra angular para a construção de teorias, assim como a família é a pedra angular para a construção da sociedade e a célula, a pedra angular para a existência dos corpos vivos” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2006, p. 19).

48 “Um paradigma deve conter, para todos os discursos realizados em seu âmbito, os conceitos fundamentais e as categorias mestras de inteligibilidade, assim como as relações lógicas existentes entre esses conceitos e categorias” (MORIN, 2002, p. 261).

49 A construção do argumento que dá corpo a esta tese centra-se, desta forma, em matéria de teoria da integração regional, não só na abordagem transnacionalista de Karl Deutsch e no Intergovernamentalismo de Stanley Hoffman, como ainda no Intergovernamentalismo Liberal de Andrew Moravcsik – que congrega a influência do Realismo com o Intergovernamentalismo – e, claramente, na teoria da <interdependência complexa> de Robert Keohane e Joseph Nye. Em alguns aspectos, faz-se também apelo aos elementos conceituais do Neo-funcionalismo e da Teoria dos Regimes Internacionais. (PATRÍCIO, 2007, p. 66).

relações se constituem numa etapa gradativa indispensável pela qual devem passar os países que constroem processos de integração regional que almejam evoluir para além das relações meramente econômicas e comerciais, alcançando uma amplitude e uma profundidade nas esferas macroeconômica, política, institucional e por que não também, social e cultural.

O paradigma de relações em eixo tem como suporte outro termo conceitual denominado eixo, que lhe serve de matriz. Embora eixo, na literatura e nas ciências, em geral, tenha uma multiplicidade de sentidos, em Relações Internacionais (RI), designa um vetor, uma direção ou um sentido preferencial, mormente relações bilaterais e/ou parcerias estratégicas entre dois países. Este novo paradigma de relações em eixo aprofunda e ultrapassa o nível bilateral, em função do nível regional, mais abrangente, demarcando em seu entorno, uma espécie de área efetiva, cujas relações institucionais, políticas, econômicas e sociais, orbitam com mais velocidade em torno desse eixo gravitacional. Moniz Bandeira (1987), em seu livro intitulado *O Eixo Argentina-Brasil: O Processo de Integração da América Latina*, assim como Amado Cervo, Mário Rapoport, Samuel Pinheiro Guimarães, José Maria Lladós, Luís Felipe de Seixas Corrêa e Heloísa Vilhena de Araújo também trabalharam com o tema para designar relações entre países sul-americanos.

As relações em eixo apresentam-se, então, como uma relação especial estabelecida entre duas potências que fazem entre si fronteiras vivas e desenvolvem uma profícua complementaridade econômica, numa primeira fase assentando sobre rivalidades mútuas que evoluem, num segundo momento, para um comportamento cooperativo finalmente assente sobre verdadeiras parcerias estratégicas, designadamente entre os respectivos líderes políticos, cuja “vontade de potência”, elaboração política e percepções de interesses convergem num mesmo sentido, por forma a articular as ligações entre os núcleos dinâmicos do “eixo” sobre o qual assentam. (PATRÍCIO, 2007, p. 482-483).

A autora chega a essa formulação após estudar, detalhadamente, a influência nos processos de integração regional na Comunidade Europeia (CE) e no Mercosul da evolução das relações entre França e Alemanha e Argentina e Brasil, respectivamente, desde 1870, ano em que na Europa, sob a liderança de Bismarck, a Alemanha unificada passaria a questionar a hegemonia francesa no continente europeu e que na América do Sul, mais precisamente em 1862, embora tenha declarado sua independência da Espanha, em 1816, a Argentina se reconheceu como estado nacional centralizado, se constituindo como um rival do até então hegemônico Império do Brasil, na região. Afirma ainda que a ocorrência do paradigma das relações em eixo é o elemento decisivo para que estas duas experiências integracionistas sejam as mais avançadas sob o ponto de vista de estabelecimento de objetivos de longo prazo, de aprofundamento dos níveis e de amplitude de temas e setores envolvidos.

Relativamente às relações em eixo franco-alemãs e argentino-brasileira, trabalhadas

como conceito paradigmático referencial, pode-se identificar diversos pressupostos, tais como,

- a) a relação especial que os dois estados estabelecem entre si, seja cooperativa ou na base de rivalidades e tensões;
- b) a imagem que cada Estado faz do parceiro, de si próprio e da relação bilateral que ambos estabelecem entre si;
- c) as percepções de interesse, ou seja, a leitura de convergência dos interesses nacionais que tenham potência para articular os núcleos dinâmicos de cada qual, catalisando as forças distintas em objetivos concretos: a pacificação do continente europeu, por um lado, e o aproveitamento dos recursos hídricos da região da Bacia do Prata, por outro;
- d) a elaboração política entendida como o comportamento dos dirigentes de ambos os Estados envolvidos na relação bilateral privilegiada;
- e) a vertente exógena, expressa na influência ou impacto sobre as relações regionais como um todo;
- f) a influência que Estados terceiros exercem sobre as relações em eixo fortalecendo a unidade de relacionamento bilateral tendo-se como exemplos, a atuação dos impérios britânico e norte-americano sobre o Cone Sul e a competição entre Estados Unidos e União Soviética no curso da Guerra Fria, no caso do continente europeu;
- g) a vontade de potência dos líderes identificada na posição de potências regionais que os Estados em questão configuram e, por fim, embora de forma paralela;
- h) a complementaridade econômica, traduzida no acordo sobre o carvão e o aço, na Europa, constituindo-se como vetor central da integração no caso do Mercosul, conforme Patrício (2007).

Cabe anotar que nos dois casos estudados houve uma inversão na posição hegemônica, enquanto na Europa a ocorrência das duas guerras mundiais, nas quais França e Alemanha estiveram diretamente envolvidas, provocaram alternância na posição de liderança econômica e política no continente, na América do Sul, a Argentina foi ultrapassada pelo Brasil em meados do século XX.

Os países que entram num processo de relações em eixo, por serem ambos equivalentes em termos de potencial (território, população, poder econômico, poder político, poder militar etc.), por terem um histórico de disputas pela hegemonia regional e por habitarem o mesmo espaço geográfico, provocam a formação de um eixo gravitacional em seu entorno atraindo outros países menores, criando assim as condições necessárias para a constituição de integrações regionais por conta da força integradora que geram.

Na Europa, foi somente em 1951, seis anos depois de encerrada a II Guerra Mundial, com a assinatura do Tratado de Paris, que criou a Comunidade Europeia do Carvão do Aço, pondo fim às disputas seculares entre França e Alemanha pelas regiões do Sarre, do Ruhr e da Alsácia-Lorena que as tensões e inimizades entre os dois países entraram numa nova fase de suas relações em eixo, muito embora esta iniciativa também esteja inserida no contexto de constituição de uma alternativa ao ordenamento bipolar que se instalara entre Estados Unidos e União Soviética no imediato pós-guerra. Este processo inicial de cooperação, que viria a se tornar a Europa a 28 atualmente, atendia a múltiplas vontades combinadas. Servia de oposição à ameaça soviética, de contenção à preponderância econômica norte-americana, de controle da Alemanha pela França e de fuga do isolamento pela Alemanha.

De forma análoga, também na América do Sul a superação da rivalidade histórica entre Argentina e Brasil marcada pelas disputas históricas em torno da região da Bacia do Prata, embora tenham iniciado seu processo de distensionamento com o Acordo de Uruguaiana, em 1961, se tornou efetiva somente com a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979 e o da Cooperação Nuclear, no ano seguinte, pondo fim, respectivamente, ao contencioso das águas que envolvia as hidrelétricas de Itaipu e Corpus e à corrida pela bomba atômica. A partir daí a integração sul-americana passou a exibir formas e possibilidades concretas de futuro. Na evolução dessa nova fase de cooperação nas relações em eixo entre Argentina e Brasil também esteve presente o elemento da guerra, não desta feita entre estes, mas a partir da posição de apoio do Brasil ao país vizinho durante o confronto com a Inglaterra, durante a Guerra das Malvinas, além da vontade de ambos em criarem uma relação de maior autonomia em relação aos Estados Unidos.

A simples conformação de um eixo de relação bilateral ou de parceria estratégica não conforma necessariamente uma relação em eixo, na medida em que a ausência de determinadas condições específicas, tais como, contiguidade territorial, histórico de rivalidade e condição de potência regional, por exemplo, não exigirão a necessidade de estabelecerem entre si uma relação privilegiada como forma de ultrapassar o estágio de disputa e

desconfiança outrora configurado, não criando, desta forma, as condições para a criação de um processo de integração regional.

Um conjunto de outros fatores influencia esta condição que se assenta nos atributos do novo bloco formado, tais como, a contiguidade geográfica, o tipo de relação estabelecido entre os atores que se aproximam, o tipo de relação que estes estabelecem também com o mundo, as variáveis intervenientes que têm raízes históricas e os contingentes exógenos que as influenciam, as especificidades próprias de cada região, a influência dos fatores psicológicos na condução das políticas externas, as percepções subjetivas dos vários atores ligados em rede e as expectativas face à integração regional, na formulação de Patrício (2007).

Defende também esta autora, a ideia de que a integração regional está inserida num novo espaço de governança global, embora se afirme como uma zona própria de governança, onde todos são governantes, ainda que nem todos estatais, tampouco públicos, mantendo-se, porém, o Estado como o principal ator, embora não o único.

Superada a fase inicial e construída a condição que substitui rivalidade e tensão por parceria e cooperação,

[...] as duas potências regionais rivais vão-se intercalando na posição de hegemom regional segundo um movimento pendular, que influencia sempre cada uma das regiões como um todo, fazendo as respectivas relações internacionais girar em torno das relações bilaterais dos dois Grandes. (PATRÍCIO, 2006, p. 8).

Estas condicionalidades específicas, ou o desejo de superá-las, que integram as relações em eixo, as quais serão chamadas de condições objetivas, alinhadas com iniciativas políticas dos dirigentes e das instituições, tais como a promoção do imaginário popular e a internalização dos valores e dos processos de integração, que serão denominadas condições subjetivas, vão-se constituindo aos poucos num movimento de identificação regional, de modo que as ações integracionistas avançam em termos de legitimidade popular e institucional, consolidando a integração e cobrando ainda mais avanços para além do comercial e do econômico, abrindo pautas de caráter político, social e cultural.

Estes elementos são claramente perceptíveis, independentemente de seus níveis de profundidade e alcance, na construção das integrações regionais da Comunidade Europeia e do Mercosul. Nesses dois processos, além do Estado, também o mercado e a sociedade participam dos fóruns de deliberação e consulta, influenciando a tomada de decisões políticas, disputando o rumo do processo. Apenas como exemplos, os casos do Conselho Econômico e Social (CES), na Europa e do Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), no Mercosul, que

têm a participação de representantes do governo, de empresários e dos trabalhadores, além da existência de programas de corte comunitário, são raros dentre a grande maioria dos processos de integração pelo mundo afora que não evidenciam em suas composições países num estágio de relações em eixo.

A configuração virtuosa que os processos de integração regional com relações em eixo criam, acabam por determinar um movimento de envolvimento não apenas entre as duas potências que hegemonomizam o processo, mas atraem também os parceiros menores para um tipo de jogo de relações entrelaçadas em que ora perdem, ora ganham, porém nunca vislumbram qualquer vantagem retirando-se do jogo. Após a crise do capitalismo neoliberal de 2008 com epicentro nos Estados Unidos, mas que atingiu duramente o conjunto dos países europeus, mesmo aqueles membros mais frágeis do bloco, espremidos pelas metas da política fiscal comunitária, não cogitam retirar-se da CE, não apenas por terem expectativas de ganhos futuros, mas para não ficarem isolados num continente e num mundo profundamente interligados pela globalização. No caso do Mercosul, o Paraguai foi suspenso por causa do “golpe parlamentar” que destituiu o Presidente Lugo e nesse meio tempo, a Venezuela que sofria veto do senado paraguaio para ingressar no bloco, foi admitida, gerando uma crise com o país guarani. Apesar dos protestos e das ameaças de abandonar o Mercosul e unir-se à Aliança do Pacífico (AP)<sup>47</sup>, o Paraguai retornou ao Mercosul em agosto de 2014, numa reunião de cúpula, em Caracas, na qual a Venezuela assumiu a presidência pró-tempore do bloco.

Muito embora já em 1948 tenha recebido um impulso pelo Congresso de Haia, ao criar o Conselho da Europa em 1949 e avançado com a Declaração Schuman, em 1950, na Europa, a integração continental teve início em 1951, com Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, através da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, consolidando-se com a criação da Comunidade Econômica Europeia por meio do Tratado de Roma, em 1957. Em janeiro de 1963, por meio do Tratado Eliseu, Alemanha e França, revitalizaram suas relações em eixo, demonstrando que a continuidade e a ampliação do processo de integração continental contariam com apoio, participação e liderança de ambas. Hoje conta com 28 membros no estágio de União Econômica. Por óbvio qualquer processo de

---

50 Aliança do Pacífico – AP, é um agrupamento de caráter sub-regional, com propósitos comerciais e de investimentos, constituída em julho de 2012 por Peru, Colômbia, Chile e México e fortemente alinhada com os Estados Unidos. Para Briceño Ruiz (2007): “é certamente o último bastião de defesa do modelo de regionalismo aberto na América Latina” e cumpriria três funções: “defender as políticas econômicas neoliberais, aplicadas desde os fins dos anos 80, dar uma resposta ao “eixo ALBA” com suas propostas de criar um “eixo anti-sistêmico” não capitalista e anti-imperialista e institucionalizar um espaço regional para negociar com os países da Ásia/Pacífico, em especial, a China.”.

integração regional entre países é tarefa árdua, complexa e magna, tendo que superar diversos obstáculos de distintas naturezas. Nestes momentos, embora os países menores funcionem como contrapeso, exigindo maior capacidade de condução comunitária dos países líderes, a resultante geralmente é mais sólida e comprometida. Divergências entre países integrantes do bloco europeu sobre defesa, integração política, revisões de tratados, moeda única, critérios de convergência, política econômica e monetária, política de emprego, dentre outras, sempre tiveram uma opinião forte, senão decisiva por parte de Alemanha e França. Não obstante estas posições díspares, o processo avançou e hoje é o mais acabado em termos de integração regional propriamente dita.

A União Europeia, sobretudo, mas o MERCOSUL, também, ainda que de forma menos evoluída, como se espera de um processo bastante mais recente, têm princípios homogeneizadores e compensadores destinados a proteger os Estados-membros de menor dimensão. Princípios aplicados de acordo com procedimentos institucionais e redistribuição de recursos assentes no princípio da solidariedade presente, desde o início, nas Comunidades Europeias. (PATRÍCIO, 2007, p. 67).

Nas porções meridionais das Américas, foi através do Tratado de Assunção, em 1991, unindo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que o mais avançado experimento integracionista na região teve início formal, embora diversas iniciativas no período histórico imediatamente anterior tenham contribuído para a concretização do feito, como os já citados, Encontro de Uruguiana, em 1961, entre os Presidentes Jânio Quadros, do Brasil e Arturo Frondizi, da Argentina e os acordos de 1979 e 1980. Também a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, transformada após seu fracasso em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980, deu continuidade à construção da cultura de integração cultivada desde Bolívar e Martí. Porém, depois de superada a fase de tensão, desconfiança e reaproximação, as relações em eixo entre Argentina e Brasil viriam a inaugurar uma nova fase, de cooperação e integração, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, assinado entre Sarney e Alfonsín. Aqui também, embora as divergências acerca de velocidade e profundidade dos processos de abertura comercial e das dificuldades oriundas da crise da dívida, especialmente durante a década de 1990, período de predomínio de governos neoliberais na região, do regime automotivo, das exportações de calçados e dos constantes protestos de Uruguai e Paraguai, países menores do bloco, o Mercosul, embora com dificuldades, vem se desenvolvendo em seu processo de integração, tendo este obtido recentemente a adesão da Venezuela e as solicitações de Bolívia e Equador para também se integrarem.

A assinatura do Tratado de Assunção, criando o Mercosul em 18 de março de 1991,

deu-se em meio às profundas alterações no cenário político internacional marcado pelo fim da Guerra Fria, queda do Muro de Berlim e reunificação alemã, fim do ciclo das ditaduras militares na América do Sul, Guerra do Golfo, crise do keynesianismo e ascensão do neoliberalismo enquanto modelo hegemônico para gerir o sistema capitalista, debate acerca da unipolaridade e da multipolaridade e as propostas dos EUA decorrentes desse novo quadro, tais como, a Iniciativa para as Américas, o Consenso de Washington, o NAFTA e a ALCA.

Estes acontecimentos exerceram fortes influências no destino imediato de Argentina e Brasil, como de resto nos demais países da região. Apenas há alguns anos antes havia se encerrado o ciclo de ditaduras militares e os dois países caminhavam para a construção de processos de redemocratização, liberando novas energias sociais e aspirando posicionamento distinto do período anterior em termos de relações internacionais. Desta forma, buscando proteger-se dos mecanismos propostos pelo programa Iniciativa para as Américas, considerado perverso aos interesses dos dois países, Collor e Menem, resolveram através da Declaração Conjunta de seis de Julho de 1990, reduzir pela metade o prazo para atingir as metas de abertura comercial previstas no Tratado Bilateral de 1998, inicialmente previstas para serem satisfeitas em dez anos. O Mercosul, oito meses depois, em sua fundação, viria a adotar tais procedimentos, adotando o conceito de regionalismo aberto. Nesse meio tempo, John Williamson lançou o decálogo neoliberal contido no Consenso de Washington, ao qual Collor e Menem aderiram abrindo um período que Pecequillo chama de “década neoliberal” com suas consequências trágicas para as economias da região. Apesar disto, a integração regional do Mercosul se consolidou e já soma mais de duas décadas de existência, com avanços e retrocessos.

Para efeito deste trabalho, o que mais importa agora é estabelecer a relação que se propõe existir entre a produção capitalista do espaço e as relações em eixo, na gênese dos processos de integração regional, em especial aquelas que têm por objetivo a constituição de dimensão social em seu interior.

Partindo-se da noção de que vivemos no século XXI e que as relações sociais, políticas e econômicas presidem as relações humanas, pode-se admitir que os fenômenos contemporâneos que envolvem grandes estruturas, como as integrações regionais, mormente têm origens remotas, por vezes não visíveis num primeiro olhar, mas perceptíveis a partir da investigação científica focada e acurada, com exceções, por óbvio. Tal como a vida humana, os sistemas políticos e econômicos, assim como seus processos particulares, evoluem e alcançam a atualidade através de justaposições, num movimento desigual e combinado, ou

seja, o novo sempre se origina sobre o velho não o eliminando por inteiro. Se o fenômeno remoto é potente, algo de si sempre sobrevive, nem que seja intangível, na memória, nos costumes ou na cultura. A teoria da produção capitalista do espaço, conforme aqui desenvolvida, tem se mostrado como um lastro do processo de acumulação do capital que requer novos espaços para sua ampliação, lançando luz à explicação do comércio internacional, do imperialismo<sup>48</sup> e da globalização<sup>49</sup>, por exemplo. Esta afirmação a coloca na base da expansão do capitalismo ao longo dos séculos de seu predomínio e, por conseguinte, como os processos de integração regional se dão no interior deste sistema, num movimento que envolve a ampliação de espaços territoriais, de mercados, de volume e de velocidade de circulação do capital, além de outras relações, pode-se deduzir que está inserido na mesma lógica. Não obstante isto, os movimentos próprios da produção capitalista do espaço não produzem especificamente processos de integração regional, mas lhes dá a base de lançamento ou o terreno para frutificar. Aqui entra, sobre este lastro histórico, a ideia de relações em eixo, como paradigma dos processos de integração regional, em especial daqueles que nutrem dimensões sociais em seu interior.

Embora no caso da União Europeia, o estopim da integração tenha sido as relações de paz a serem construídas e mantidas, após os confrontos bélicos havidos naquele continente, foi através de mecanismos econômicos, coordenação ampliada da produção e do consumo do carvão e do aço, que a integração teve início e foi sobre esta dimensão que ela se consolidou. Basta lembrar o início da cooperação siderúrgica franco-alemã, em 1926, através de um acordo entre os diversos países produtores da região ligados à siderurgia – Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Sarre – que fixava cotas de produção para cada um e a Convenção Aduaneira, assinada em Londres, em 1944 e ratificada em 1947, entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo, conhecida como BENELUX, a qual, pelas relações que inspirou dentre seus membros, aparece como pioneira no lançamento da integração na Europa. O capitalismo no continente europeu, na sua ânsia por novos espaços para acumular, pressionava as paredes das fronteiras nacionais em busca de mais espaços organicamente articulados pelo capital.

Relativamente aos processos de integração regional em curso, especialmente União Europeia e Mercosul, dois desdobramentos são significativos. O primeiro é detectar até que

---

51 Imperialismo formal (de 1500 a 1750, conquista de territórios) e imperialismo informal (a partir de 1780, conquista de mercados).

52 Em conformidade com SINGER (1997, p. 23-24), podemos distinguir três variantes de globalização ao longo da história, a mercantilista (grandes descobrimentos dos séculos XV e XVI), a liberal (revolução industrial do século XVIII) e a imperialista (tecnologia da informação, último quartel do século XX).

ponto a tendência do aumento da interdependência econômica regional vai se desenvolver no sentido da construção de regimes de acumulação de base supranacional, transformando por definitivo, a dimensão espacial dos sistemas econômicos. O segundo desdobramento, caracterizado por Becker (1997) verifica o deslocamento do modo de regulação desde fora do espaço nacional.

A integração econômica que se configura com os blocos regionais, sendo a União Europeia a experiência até agora mais avançada, leva à necessidade da criação de formas institucionais no nível regional.

A mobilidade dos capitais cobra uma forma da concorrência uniforme; a relação salarial precisa adaptar-se às necessidades de redistribuição geográfica dos postos de trabalho; a forma do Estado tem de se adaptar às necessidades de uniformidade tributária, e regulamentação e de gasto; a adesão ao regime internacional passa a ser mediada pela nova unidade geográfica; e, por fim, a restrição monetária precisa ser capaz de viabilizar a ação da lei do valor no novo espaço construído, propiciando a formação de um sistema de preços uniforme regido por uma moeda única. (FARIA, 2004, p. 84).

Estes fenômenos multidimensionais e multitemporais relacionam-se ao longo da História do capitalismo recente moldando condicionamentos e padrões que nos ajudam a apreender e compreender tanto a gênese quanto a forma, o conteúdo, a dimensão e a profundidade dos processos de integração regional em curso, sendo que a evolução dos mecanismos da produção capitalista do espaço, por um lado, constitui a forma, dando o conceito e os desdobramentos históricos e as relações em eixo, por outro, os contornos do conteúdo, da dimensão e da profundidade de cada bloco em questão. Cabe ainda salientar que estes elementos sofrem direta interferência da concepção ideológica dominante no interior do arranjo integracionista, fruto da linha política adotada pelos governos dos países que hegemonizam a integração. Assim, a União Europeia nasceu, na década de 1950, sob forte influência social-democrata e passou a trilhar caminhos neoliberais a partir dos anos 1980. O Mercosul, ao contrário, nasceu em princípios da “década neoliberal” na América Latina e ingressou numa linha mais à esquerda com a virada do século onde se mantém até os dias de hoje.

Estes duas expressões teóricas, no entendimento deste autor, descrevem e explicam de maneira mais adequada as origens históricas das condições que subjazem à constituição de processos de integração regional, obviamente em articulação com outros elementos não menos importantes, especialmente, a identificação de interesses comuns, como a paz e a intensificação de trocas comerciais e de relações econômicas e securitárias. Ao se utilizar processos e mecanismos presentes e em evolução desde eras mais remotas, pode-se visualizar,

com mais nitidez e com mais segurança arcabouços descritivos e explicativos do processo em estudo. Isto também deverá servir ao menos em tese, para o desafio de aprofundamento da compreensão e apreensão dos mecanismos de funcionamento e do levantamento de pistas que levem a maiores probabilidades de previsão e prescrição destes processos, avançando-se, a partir daqui para um maior compartilhamento com elementos concretos do processo de integração regional do Mercosul, com foco de estudo em sua dimensão social.

### 3.4 DA GÊNESE E DA FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Como visto anteriormente nas formulações desenvolvidas por Braudel acerca da evolução do mercado dentro de uma lógica intrínseca de acumulação constante do capital, o mercado capitalista tendo início no continente europeu expandiu-se, através de seus processos endógenos de implosões, motivados por suas crises e por processos exógenos, tais como, o imperialismo e a globalização.

Nos séculos XV e XVI, a adoção da bússola pelos europeus e o progresso dos mesmos na navegação à vela possibilitaram os grandes descobrimentos, dentre os quais o continente americano e o Brasil. Isto provocou a quebra do monopólio das repúblicas do norte da Itália no comércio entre a Europa e o Extremo Oriente, especialmente em relação a especiarias e metais preciosos. Pouco tempo depois, através do Tratado de Tordesilhas, que dividiu o mundo recém-descoberto entre Espanha e Portugal, esses novos mercados foram fechados à competição externa, excluindo os outros reinos do mercado globalizado. Logo em seguida, a contestação exitosa desse monopólio por Holanda e Inglaterra veio a causar avanços e recuos naquele processo mercantilista de globalização.

Do século XV ao XVIII foram constituídas 412 colônias dominadas por 12 estados imperialistas, sendo cinco deles principais: Portugal, Espanha, Inglaterra, França e Holanda (TAYLOR, 1985)<sup>50</sup>.

Assim, no século XV, no curso do primeiro ciclo histórico de globalização, denominado globalização mercantilista e da primeira fase do imperialismo, chamada imperialismo formal, os portugueses aqui aportaram e se adonaram do território, travando uma longa e persistente luta com os espanhóis, pela demarcação das terras na América do Sul, durante séculos. Esta expansão territorial, assente na lógica da produção capitalista do espaço, com todas suas demais implicações, conforme anteriormente definidas por Harvey, criaram as

---

53 Os demais são: Dinamarca, Suécia, Bélgica, Alemanha, Itália, Japão e Estados Unidos.

condições concretas necessárias e suficientes para que o processo de acumulação infinita de capital se instalasse e tivesse desenvolvimento em território sul-americano, constituindo um mercado interno, inicialmente incipiente, dando curso a um novo ciclo de acumulação capitalista, num território distante com sua lógica interna própria, porém, fortemente articulado com o mercado europeu, para onde, aliás, migrava boa parte da riqueza produzida.

Em sua tese sobre as relações em eixo argentino-brasileiras, Raquel Patrício inicia sua análise a partir da constituição do Estado argentino e do fim da Guerra do Paraguai, em 1870, porém, podemos identificar estas relações assentes em fortes rivalidades entre portugueses e espanhóis muito antes disto e exatamente na área efetiva da atual integração por dentro da qual vibra este eixo de relação, o Cone Sul.

Basta lembrar os tratados de Tordesilhas (1494), Utrecht (1713), Madri (1750), El Pardo (1761), Santo Ildefonso (1777), Badajós (1801), Petrópolis (1903), apenas para citar algumas escaramuças havidas na disputas de terras e por demarcação de territórios entre portugueses e espanhóis envolvendo áreas do Rio Grande do Sul e do Uruguai, muitas vezes resolvidos, a priori ou a posteriori, à bala ou na ponta da adaga.

De 1500 a 1750 observamos uma primeira grande onda de expansão colonial, (imperialismo formal), a qual refluíu a partir das guerras de independência nas Américas, voltando a novamente crescer a partir de 1875 com a ocupação imperialista na África, recuando a partir de 1950 com as lutas por descolonização e libertação nacional no continente africano.

O segundo ciclo de globalização, denominado liberal, o qual foi contemporâneo a uma nova fase imperialista, chamado informal, foi aberta pela revolução industrial de 1780 que contou, dentre seus principais produtos, com a ferrovia, a navegação a vapor, o telégrafo e o telefone, causando um processo de unificação de mercados, tornando a comunicação e o intercâmbio de mercadorias, mais rápidos, baratos e seguros. Este novo período globalizado se estendeu até a eclosão da I Guerra Mundial, em 1914.

O imperialismo informal, exercido após a revolução industrial de 1780 até os dias de hoje, visa à exploração econômica da colônia através de mecanismos de mercado e das técnicas desenvolvidas em processos de globalização. A esta variante imperialista, Arrighi denomina capitalista, na medida em que identifica o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos e as aquisições de território como um meio e um subproduto da acumulação de capital.

O atual estágio de globalização, denominado por Singer como imperialista, iniciou por volta de 1975 e tem na tecnologia da informação sua base central. A possibilidade da transmissão instantânea de imagens, dados e dinheiro deu um novo impulso ao processo de mundialização e acumulação do capital. O computador, os novos materiais e as redes sociais são os principais produtos da globalização hodierna.

Pode-se então afirmar que foi a partir da produção capitalista do espaço que se formaram os mercados locais em território sul-americano, os quais evoluíram a partir de suas condições e contradições internas e nas relações que passaram a estabelecer com outros mercados, dentro do contexto de evolução do próprio sistema. Esta evolução criou as bases de origem para o Mercosul, na medida em que estabeleceu condições apriorísticas para sua formação posterior através de processos que viriam a se constituir, tais como, mercados nacionais, esgotamento de modelos, necessidade de expansão do processo de acumulação e o próprio Estado nacional. Todos os elementos constitutivos da produção capitalista do espaço poderiam ter-se dado e, no entanto, um processo de integração regional não ocorrer, como, aliás, aconteceu e ainda acontece em diversas outras regiões do planeta e com outros Estados nacionais da América do Sul. É aqui que entra o paradigma de relações em eixo, já desenvolvido acima, como base de fundação do Mercosul.

Cabe, rapidamente, diferenciar os significados aqui empregados para base de origem e base de formação. O primeiro refere-se a princípio fundante, ascendência ou busca de uma explicação etimológica e o segundo diz respeito à constituição, caráter ou busca de uma explicação ontológica.

Os elementos que dão substrato tanto à origem quanto à formação do Mercosul, em especial os relativos à sua dimensão social, são longevos e remotos, embora venham se desenvolvendo ao longo da História. Assim, tanto a ampliação do mercado capitalista com a finalidade de cada vez mais acumular capital quanto à superação de relações de rivalidade para outras que envolvem maior confiança entre os atores, embora sejam basilares, necessitam de outras ações e de um conjunto de atores, no presente, para se constituir.

Como anteriormente referido, a criação do Mercosul, em 1991, foi fortemente influenciada pelo fim do quadro de bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética a partir da queda do Muro de Berlin. Este fato histórico ocorre paralelo à ascensão do ideário neoliberal motivada pela crise capitalista que abalou o keynesianismo e que provocou o surgimento da passagem do regime de acumulação, de intensivo para flexível. Ainda, o esgotamento do modelo econômico anteriormente adotado pelos países da América do Sul

que passaram a sofrer pressões para abrir seus mercados, ávidos para se expandir por conta de um novo período de globalização formam o quadro conjuntural. Fiori fala de uma gigantesca concentração de riqueza e poder como nunca antes visto na história combinada com uma formidável distância (em termos de igualdade) entre as nações.

Nas finanças como nas armas, o que se assiste nesse final de milênio é a vitória de um projeto que articulou o poder político-militar e o capital financeiro dos países anglo-saxões e os projetou sobre o mundo, dando origem a um novo tipo de império, anglo-saxão e quase global. (FIORI, 2001, p. 20).

Efetivamente, em 2008, esta absurda concentração se expressou na figura de uma nova crise estrutural do capitalismo, desta feita provocada pela superacumulação de capital, denominada, crise de hegemonia financeira, distinta daquela da década de 1970, caracterizada pela redução das taxas de lucro que gerou uma crise de lucratividade, conforme Duménil e Lévy (2014).

Foi na quadra histórica do último quartel do século passado, vivida em meio a uma intensa combinação de pesados fatores estruturais e conjunturais em movimento que surgiu o Mercosul, incrustado na moldura da segunda geração do regionalismo econômico.

Enquanto a primeira onda de regionalismo, efetivada no curso do pós-Segunda Guerra, se desenvolveu dentro de um ambiente intervencionista e respondia a preocupações de ordem geopolítica e econômicas, na pressão e contenção ao comunismo exercida pelos Estados Unidos, conforme anteriormente descrito, esta segunda onda ultrapassava o terreno da simples liberalização para o debate da integração regional com objetivo de constituição de blocos econômicos homogêneos e com potência suficiente para intervir ou se fazer ouvir no sistema econômico internacional, além de avançar para uma certa especialização entre projetos políticos explícitos e projetos econômicos, de acordo com Deblock e Brunelle (1996).

As contradições insuperáveis presentes no escopo do regionalismo de primeira geração e que levaram a ALALC à exaustão não afetaram a União Europeia. Porém, a crise do Estado providência nos anos 1970, em conjunto com todos os fatores característicos do período, acima descritos, deram oportunidade à ascensão das ideais neoliberais, cultivadas por Friedrich Hayek, desde 1944, quando lançou sua obra, *O Caminho da Servidão*, com a obsessão de combater e derrotar o modelo econômico keynesiano então hegemônico.

A nova situação que se abria, de acumulação flexível (Harvey), apoiada na flexibilidade dos processos, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo, provocaria o surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, de novos mercados, além do fomento

intensivo em inovação tecnológica e comercial, conforme Barbiero e Chaloult (2001).

O novo quadro conjuntural passou a exigir dos Estados uma maior segurança dentro do contexto econômico. Na busca de um aprofundamento nas atividades das empresas no âmbito dos espaços cobertos pelos acordos assinados (*deep integration*) ao invés de um simples incremento das trocas comerciais, em conjunto com a ideia de criar um ambiente normativo tanto para as empresas desenvolverem suas atividades transfronteiriças quanto para os Estados melhor coordenarem suas ações no espaço internacional, o novo regionalismo se consolidou. Isto se deu dentro da lógica de priorizar a realização dos objetivos dos Estados no contexto econômico internacional em detrimento da formatação de um projeto político mais homogêneo.

O Mercosul, por depositar uma forte referência no projeto europeu, embora tenha carga genética neoliberal e siga os degraus da “*escada de Balasa*” se referencia, de forma híbrida, tanto em relação ao primeiro quanto ao segundo período do regionalismo, destacando-se, entretanto a forte presença do Estado. Por ter fortes raízes nos acordos assinados entre Brasil e Argentina no período imediatamente anterior à assinatura do Tratado de Assunção e para fazer frente às investidas estadunidenses sobre o território, o Mercosul se constituiu mais como um projeto político do que econômico, com forte motivação político-estratégica, fortemente defendida pelo Brasil. Num sentido distinto, tanto o NAFTA quanto a Aliança do Pacífico, bem como o fracassado projeto da ALCA, se embasam visceralmente no regionalismo aberto, de segunda geração, na busca de maior acumulação e competitividade sob a base de um eixo exportador e de uma liberalização frente às trocas internacionais.

Esta característica híbrida do Mercosul, fruto das contradições resultantes de seus processos de origem e de formação, tendo por um lado, a pressão do capital para aumentar seu espaço de acumulação e, por outro, uma certa consciência da necessidade de consolidação de um processo de desenvolvimento econômico e social que permita uma situação de bem-estar, estão na base dos inúmeros obstáculos enfrentados desde sua fundação. Ademais calcado numa lógica de complementaridade pelos acordos assinados entre Sarney e Alfonsín, formou-se num ambiente de competição animados por Collor e Menem. De pai cuja linhagem distante flertava com o desenvolvimentismo<sup>51</sup> e de mãe distintivamente neoliberal, nasceu um filho *sui generis*, quiçá original.

---

54 O paradigma do “Estado desenvolvimentista, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança.” (CERVO, 2002, p. 6).

No entanto, o mais importante aqui é analisar quais consequências estas influências terão sobre o processo de integração regional do Mercosul, em especial, na sua capacidade de desenvolver uma dimensão social em seu interior. Esta tarefa será cumprida adiante. O objetivo agora é caracterizar as diversas dimensões que se apresentam num processo de integração regional e resgatar, de forma sintética, quais as principais propostas, ou mesmo ações, em torno desta ideia, dimensão social, foram desenvolvidas na história recente em território sulamericano. Em seguida, cada dimensão do Mercosul, política, econômica, social e ambiental será detalhada em suas principais ações, políticas, programas e medidas até aqui adotadas, transversalmente analisadas no percurso das três fases do Mercosul (neoliberal, crise e transição e convergente) aqui estabelecidas.

#### 4 CAPÍTULO III – O MERCOSUL E A EVOLUÇÃO DE SUAS DIMENSÕES POLÍTICA, ECONÔMICA, SOCIAL E AMBIENTAL

Nosso dia vai chegar  
Teremos nossa vez  
Não é pedir demais:  
Quero justiça  
Quero trabalhar em paz  
Não é muito o que lhe peço  
Eu quero trabalho honesto  
Em vez de escravidão

Deve haver algum lugar  
Onde o mais forte não  
Consegue escravizar  
Quem não tem chance

De onde vem a indiferença  
Temperada a ferro e fogo?  
Quem guarda os portões da fábrica?

O céu já foi azul, mas agora é cinza  
O que era verde aqui já não existe mais  
Quem me dera acreditar  
Que não acontece nada  
De tanto brincar com fogo

Que venha o fogo então

Esse ar deixou minha vista cansada  
Nada demais

*Renato Russo*

*Fábrica*

Os processos de integração regional se desenvolvem em todas as dimensões, na medida em que moldam um novo espaço, sendo este o *locus* de vida de pessoas, de funcionamento de unidades produtivas e de gestão de governos, todos interagindo num território integrado acoplado ao meio ambiente natural. Mesmo aquelas integrações que visam somente o econômico ou somente o político, interferem nas demais dimensões porquanto a vida e as relações sociais são integrais e perpassam, cotidianamente, estas dimensões.

Neste capítulo será então analisada a evolução das dimensões política, econômica, social e ambiental do Mercosul, iniciando-se por suas caracterizações.

#### 4.1 AS DIMENSÕES NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Exposto o arcabouço teórico que orienta este trabalho, tem-se como ideia, a seguir, investigar, à luz dos conceitos, paradigmas e teorias explicitados, como e em quais condições históricas se deu a origem, a formação e o funcionamento do Mercosul, em especial, como tem evoluído sua dimensão social. Porém, inicialmente, cabe tecer algumas considerações acerca de dimensões contidas num processo de integração regional.

Devido à facilidade com que se movimenta o capital relativamente aos obstáculos que encontra a circulação dos trabalhadores, podemos medir a dificuldade de se incorporar a dimensão social nos processos de integração. Em função disto, a harmonização das regras relativas ao livre acesso de bens e serviços corre muito mais rápido do que a unificação dos regimes previdenciários e de proteção social. No caso específico do Mercosul, o processo de integração teve seu início pela liberalização comercial recíproca e a construção de um espaço econômico integrado, colocando em seu centro de atenção o exercício da plena concorrência entre os agentes econômicos presentes no referido território. Somente a partir da pressão organizada dos movimentos sociais, especialmente o sindical, é que questões de ordem social genuínas, e não travestidas de econômicas, passaram a ter alguma relevância. Como exemplo, cabe citar o que preceitua o próprio Tratado de Assunção acerca do tema. Em seu artigo 1º diz que o mercado comum implica: “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”.

Observa-se que a livre circulação de pessoas está omitida enquanto preceito pétreo do tratado. Esta liberdade, se admitida, implicaria em vários outros direitos sociais decorrentes aos cidadãos do Mercosul. Mais adiante, quando for tratada a dimensão social no curso das

distintas fases do Mercosul, esta questão será mais desenvolvida.

A dimensão se caracteriza pela amplitude, sentido em que se mede a extensão para avaliá-la. Na física e na matemática tem um conceito amplo, com significados complexos. É também uma qualidade ou propriedade que todas as coisas têm.

Para medirmos a dimensão das coisas ou dos processos devemos levar em conta os elementos constitutivos, o alcance, a profundidade, a normatividade ou institucionalidade e a efetividade das ações e medidas adotadas em relação à questão proposta.

Podemos, sinteticamente, levantar três grandes dimensões e mais uma quarta, recente, como espaços de macroanálise de processos de desenvolvimento histórico. São elas as dimensões política, econômica, social e, mais recentemente, a ambiental. Todas as demais subdimensões de análise podem estar contidas nestas, muito embora elas não tenham plena autonomia e seus processos sejam interconectados, sobrepostos e, por vezes, interdependentes.

Ações políticas, em geral, têm implicações maiores nas dimensões sociais, econômicas e ambientais, muito embora qualquer uma das outras interfira nas demais.

A dimensão política, valorizada e praticada já há muitos séculos pelos operadores do poder, engloba com elementos intrínsecos a arte militar, a guerra, o direito, a territorialidade e a diplomacia, dentre outras subdimensões. Tem o Estado como seu principal protagonista, especialmente em política internacional, embora outros atores também aí operem como os partidos políticos, as grandes corporações que “controlam” parlamentares e governantes e as massas quando em condição organizada, especialmente em situação revolucionária ou pré-revolucionária. O Estado contemporâneo, tendo sido parido das revoluções burguesas no final da Idade Média, devido à sua natureza histórica como “comitê da burguesia” tem uma relação siamesa com o mercado e a ele serviu para a consolidação da classe dominante na construção do processo de hegemonização do sistema capitalista. Enquanto existir capitalismo, o Estado terá caráter de classe, será burguês, mais ou menos democrático, com mais ou menos elementos de regulação do capital, com mais ou menos serviços sociais prestados à população, mas burguês. Esta condição somente será alterada quando outra classe social, através de uma revolução social, tornar-se hegemônica, quando então poderá ocorrer a mudança de seu caráter histórico e social.

Já a dimensão econômica, também há muito praticada e valorizada, tem nos elementos constitutivos do mercado, tais como o comércio, as esferas de produção, distribuição e

consumo e na circulação e acumulação do capital, os motores de sua existência e reprodução. Os operadores do grande capital, tais como os bancos, as grandes corporações empresariais e a burguesia são os impulsionadores deste espaço aqui dimensionado, muito embora também operem fortemente por dentro do Estado através da legislação e da própria estrutura estatal. Estes elementos constitutivos do mercado encontram resistência e combate nas categorias econômicas da classe trabalhadora, especialmente naquelas organizadas em sindicatos e centrais sindicais fortes, as quais, por sua vez, além de produzir a riqueza que anima o mercado e sustenta o Estado, buscam uma partilha mais igualitária dos frutos da produção e da produtividade. Esta relação é conflitante e, por vezes, sofre a interferência do Estado, chamado a intervir como árbitro, geralmente em favor do mercado.

Por sua vez, a dimensão social tem a sociedade como seu esteio e motor através das relações interpessoais e do desenvolvimento dos espaços da educação, da saúde, da segurança, da cultura, dos direitos coletivos e individuais, da seguridade e da circulação de pessoas, da migração, numa forte interação com o Estado, seja na própria esfera estatal, como nas escolas, presídios e hospitais públicos, seja na esfera pública não estatal, como na regulação da convivência em sociedade, dos serviços e mesmo da produção. Sendo a sociedade o *locus*, por excelência, da existência humana, sofre a convergência e a consequência das ações dos demais sujeitos que animam as demais dimensões.

Mais recentemente, uma quarta dimensão de análise e de intervenção ganhou espaço, na medida em que interage, modifica e é modificada pelas demais, a dimensão ambiental. Ela tem origem nas consequências nefastas advindas da aceleração do desenvolvimento das forças produtivas, impulsionadas pelo capitalismo. Milton Santos chamou de “segunda natureza” a transformação da textura da superfície dos continentes, de um tapete verde para um crescente processo de “enrugamento” provocado pela ação humana. Esta “segunda natureza”, edificada a partir de elementos extraídos da “primeira natureza”, produz rejeitos e efluentes que passam a poluir os mananciais, os oceanos, o subsolo e a atmosfera, ou seja, o meio ambiente. Ruy Moreira assegura que a degradação da natureza é, grosso modo, o descompasso entre a velocidade de reprodução do capital e a velocidade de reprodução da natureza. Ora, aqui vem novamente à tona o debate acerca do principal elemento histórico-genético dos processos de integração regional, qual seja, a ampliação do espaço de circulação do capital, que faz aumentar sua escala de exploração, o qual, por sua vez, aumenta sua velocidade de reprodução e sua escala de concentração.

As dimensões têm sujeitos centrais operantes em seus processos combinados com suas

extensões intrínsecas, de tal forma que na dimensão política é o Estado com suas leis que regula todas as demais; na dimensão social é o ser humano com sua força de trabalho que produz as mudanças, na dimensão econômica é o capital através da ampliação de espaços para mercados que opera transformações e, na dimensão ambiental é o Planeta Terra que sofre as referidas investidas alterando seus estados de natureza. Estes sujeitos em conjunto com suas propriedades estão presentes em todas as ações e processos que ocorrem na integração.

A partir desta constatação percebe-se que no bojo de um processo de integração regional, ocorre a direta interferência em todas as esferas ou dimensões aqui consideradas. Modifica-se o território e, portanto, a dimensão política, altera-se escalas de produção e assim, a dimensão econômica. A ampliação destas dimensões, em geral, aumenta a velocidade de reprodução do capital e, desta forma, afeta a dimensão ambiental e, por fim, ao elevar a taxa de concentração do capital, afeta a dimensão social.

A análise conjunta da correlação entre os processos que atuam nas diversas dimensões apresentadas faz-se necessária para demonstrar-se que a construção de uma dimensão social num processo de integração regional, é uma ação complexa e magna que envolve ações correlatas em todas as dimensões na medida em que a força motriz que opera no social também opera no político, no econômico e no ambiental.

#### 4.2 A DIMENSÃO SOCIAL NO CONTEXTO HISTÓRICO DO MERCOSUL

As ideias de integração regional na América Latina nasceram com as lutas de libertação e, num primeiro momento, buscaram a união política entre os Estados. Algum tempo depois, passaram a adotar perspectivas econômicas e, somente com o Mercosul a dimensão social entrou em pauta. Simon Bolívar, San Martí, Juan Alberdi, Bernardo O'Higgins, Andrés Bello, Francisco de Miranda, Pablo Olavide e o padre Alexandre de Gusmão, elaboraram sobre o tema, ainda no período em que os povos latino-americanos estavam subjugados ao domínio europeu.

O Congresso do Panamá, instalado em 22 de junho de 1826, tratou basicamente de questões geopolíticas, embora tenha inscrito, dentre suas deliberações, no Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua “o reconhecimento à autodeterminação dos povos latino-americanos e o reconhecimento dos direitos dos indivíduos”. Por ter sido ratificado somente pelo governo da Grã-Colômbia, não entrou em vigor.

Nos anos seguintes várias reuniões do Congresso do Panamá foram realizadas,

acabando por fim, com nenhum dos tratados ratificados, se extinguindo, quando eclodiu a Guerra do Pacífico, entre 1879 e 1883, na qual Bolívia e Peru se aliaram contra o Chile, por causa do controle das regiões de produção de guano, principal adubo da época. O Chile venceu a guerra e anexou ao seu território a porção de terras que permitia a ligação da Bolívia com o mar.

Cabe ressaltar, entretanto, a influência da ideias de Alberdi, sobre um esboço de resolução debatida em 1867, entre Bolívia, Peru, Chile e Equador, a qual falava de:

- a) criação de uma cidadania comum voluntária;
- b) estabelecimento de uma diplomacia comum;
- c) simetria das moedas e criação de uma moeda comum;
- d) estabelecimento de listas comuns para a livre importação de artigos;
- e) reunião anual de uma Assembléia de plenipotenciários;
- f) uniformização das legislações;
- g) estabelecimento de estradas, correios e telégrafos comuns;
- h) estabelecimento de uma política comum de imigração para atrair mão-de-obra qualificada e
- i) estabelecimento de uma nomenclatura comum para os produtos de livre circulação. (PANEBIANCO, 1991, p. 62-63).

O chamado Panamericanismo se constituiu num outro movimento histórico relativo à integração e que envolveu países latino-americanos. Precursora da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Conferência de Washington de 1890, debateu a proposta de estabelecimento de uma união aduaneira entre os Estados Americanos, tendo a mesma sido desconsiderada por causa das questões relativas à soberania dos Estados. As conferências que se seguiram a esta, de 1901 a 1954 debateram desde a criação de um Banco Panamericano até a criação de uma legislação aduaneira comum, estradas de ferro e sistemas de comunicação interamericanos, entre outras, conforme Ricardo Stersi dos Santos.

De acordo com este autor:

O Brasil acabou ficando à margem das primeiras tentativas de integração por dois motivos centrais: a) adotou a forma de governo monárquico, diferenciando-se dos demais Estados latino-americanos que adotaram a forma de governo republicano e b) não possuía as mesmas proximidades culturais dos demais Estados latino-americanos em razão da colonização portuguesa. (SANTOS, 2008, p. 192).

Dos Santos também afirma que:

[...] o processo de integração latino-americano foi e é motivado, principalmente, pelo temor decorrente das ameaças externas à independência dos Estados da região, seja em razão de aspectos políticos “que predominaram no século XIX”, seja em razão dos aspectos econômicos “que passaram a predominar a partir de 1950.” (SANTOS, 2008, p. 193).

O Acordo ABC, proposto por Rio Branco em 22 de novembro de 1904 e formado por Argentina, Brasil e Chile, as três maiores repúblicas sul-americanas de então, era um acordo

que buscava atitudes voltadas para a paz e a ordem na região. Extinguiu-se por conta da crise internacional causada pela eclosão da I Guerra Mundial.

Em 1958, o Presidente Juscelino Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana (OPA), com o argumento de que a América Latina precisava de um Plano Marshall. As contradições entre o plano proposto por JK e os interesses norte-americanos levaram a OPA ao fracasso. Em resposta, o governo Kennedy lançou em 1961, a Aliança para o Progresso, cuja proposta representava o reverso do proposto por JK e privilegiava ações assistencialistas combinadas com o desenvolvimento de uma estratégia de contenção ao comunismo na região.

Em 1960 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) com o objetivo de constituir uma área de livre comércio na região, tendo sido substituída em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com objetivos meramente econômicos e comerciais.

As propostas brasileiras que buscaram alguma forma de integração, anteriores ao Mercosul, com exceção da atuação em favor da criação da ALALC, sempre careceram de ações concretas e comprometidas. A retórica e o pragmatismo prevaleceram, tornando as iniciativas frustradas ou efêmeras e, muitas delas, embora tenham se constituído por um tempo, perderam força e desapareceram ou resultaram em efeitos muito limitados.

Sob o ponto de vista de política externa brasileira focada em processos de integração regional, a Política Externa Independente (PEI), lançada por Jânio Quadros, em abril de 1961, por ocasião do Encontro de Uruguaiana, no qual se reuniu com o Presidente Argentino Arturo Frondizi, tornou-se um marco para o desencadeamento do processo de integração, na medida em que aproximou, de forma mais comprometida, as duas grandes potências do subcontinente sulamericano.

Iniciativas anteriores entre Getúlio Vargas e Juan Domingos Perón, tentando resgatar o ABC e de Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi, na articulação da proposta da OPA, davam sinais de que Brasil e Argentina buscavam aproximação e superação de décadas de rivalidade.

Como resultado do Encontro de Uruguaiana foi acordado o Convênio de Amizade e Consulta, o qual dentre vários encaminhamentos políticos e diplomáticos de ação recíproca perante outros governos e em organismos internacionais, previa a criação de uma zona de livre comércio, convênio cultural e intercâmbio de informação científica, dentre outras medidas comerciais e econômicas. O referido convênio foi aprovado na Argentina e rejeitado no Brasil, tendo sido sepultado no país vizinho a partir do golpe militar, ocorrido em março de

1962, que colocou José Maria Guido no poder, adotando este uma política americanista, distanciando-se do Brasil.

Durante os governos da ditadura militar, no Brasil, as iniciativas em relação à construção de processos de integração regional foram escassas.

Castelo Branco rompeu com a PEI e optou pelo alinhamento automático aos Estados Unidos, aderindo aos princípios da Guerra Fria e da bipolaridade, numa política denominada interdependência, apesar de uma malograda proposta de criação de uma União Aduaneira, feita por Roberto Campos, então Ministro do Planejamento, e da inauguração da Ponte da Amizade, entre Brasil e Paraguai. Tanto Castelo Branco, quanto seus sucessores imediatos, Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici, em termos de integração regional, apoiaram apenas a integração física do território brasileiro com os vizinhos, dando especial atenção à Bacia Amazônica e à Bacia do Prata. Desta forma, a proposta da criação de um mercado comum latino-americano, aprovado na OEA, em 1967, foi solenemente desconsiderada.

Para Vidigal:

Diversas foram as dificuldades encontradas entre 1969 e 1979 para realizar o projeto brasileiro de integração, entre as quais se destacam a oposição argentina ao Tratado de Itaipu, assinado entre Brasil e Paraguai, em 1973; a negativa boliviana frente à proposta brasileira de construção de um gasoduto para o abastecimento da indústria brasileira e de um complexo industrial na fronteira comum; e os efeitos do primeiro choque do petróleo, em 1973, que ao aprofundar o problema da dívida externa brasileira, diminuiu as possibilidades de o Brasil transformar-se em financiador do processo de integração. (VIDIGAL, 2007, p. 74).

Durante o governo de Ernesto Geisel, através de sua política de Pragmatismo Responsável e Ecumênico, o Brasil se esforçou para desfazer a desconfiança argentina em relação ao desejo brasileiro de exercer a liderança sul-americana à força (*liderazgo*), buscando convencer seus vizinhos da ideia de uma integração regional que beneficiasse a todos e a explicitar que o Brasil não perseguia a liderança ou hegemonia, mas a parceria. Nesse contexto, deu-se a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em julho de 1978 e do Acordo Tripartite, em outubro de 1979, entre Argentina, Brasil e Paraguai, pondo fim às divergências relativas à utilização de recursos energéticos na região.

Em termos de políticas efetivas que viessem a reforçar qualquer processo de integração regional, o último presidente imposto pela ditadura militar, João Batista de Figueiredo, pouco ou nada fez, porém a posição brasileira de neutralidade, defendendo o direito argentino sobre as ilhas Malvinas foi importante para aprofundar a política de aproximação com a Argentina em curso.

Para Visentini, nesse período:

A América do Sul, por sua vez, constituía cada vez mais um espaço valorizado pela diplomacia brasileira, incrementando uma cooperação político-econômica cujo eixo central era a aproximação com a Argentina. Era a primeira vez na história da política externa do país que a América Latina passava a ser uma prioridade, numa perspectiva de cooperação. (VISENTINI, 2003, p. 65).

Observa-se, com clareza, que até aqui, a política externa brasileira pouco havia praticado, ou mesmo elaborado, em termos efetivos de construção de processos de integração regional com seus países vizinhos. As relações estavam bastante focadas na esfera da política e da geopolítica, tais como solução de conflitos, defesa de territórios e integração física. Algumas foram as tentativas de estabelecer acordos econômicos com os países vizinhos, porém poucos foram os realmente efetivados. Em relação ao tema social, especificamente, não é possível identificar nenhum movimento relevante.

Somente a partir da vigência do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, em 1988, que previa o estabelecimento de um mercado comum entre os dois países num prazo de dez anos, cujos esforços nasceram na Declaração de Iguazu em 1985, que criou uma comissão para estudar a integração entre os dois países e que foram reforçados pela assinatura da Ata para Integração e Cooperação Econômica, em 1986, que deu consequência aos trabalhos da referida comissão, é que para além das intenções e das retóricas, para mais além das relações diplomáticas, elementos de economia internacional são postos na mesa, constituindo um quadro afeto à Economia Política Internacional.

#### 4.3 A EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES DO MERCOSUL E SUAS FASES TEMPORAIS

Como foi dito anteriormente, em termos de posicionamento nas ondas do regionalismo, o Mercosul é um processo de integração regional híbrido, na medida em que comporta características fundantes tanto da primeira quanto da segunda onda de regionalismo posteriores à II Guerra Mundial.

Constituído no período histórico de abrangência da chamada segunda onda do regionalismo pós II Guerra Mundial, o Mercosul, apesar de sofrer as fortes pressões e influências do modo de pensar hegemônico do período (neoliberal), reforçadas pelos presidentes dos dois Estados protagonistas da formação do bloco, Collor de Mello e Carlos Menem, o Mercosul nasceu, por influência da integração europeia e dos movimentos que lhe deram formato, operados por Sarney e Alfonsín, com traços herdados da primeira onda do regionalismo recente.

Assim como o regionalismo observou ondas, o Mercosul pode ser dividido em fases. Coutinho (2009) propõe quatro fases, sendo elas, a primeira, de 1991 a 1994, referente à formação do bloco; a segunda, que se daria de 1995 a 1998, quando se dá a constituição de novas instituições; a terceira, de 1998 a 2003, referente às crises financeiras e a quarta fase, iniciada em 2003 até os dias de hoje, marcada pela revitalização da integração.

Para efeito deste trabalho trabalhar-se-á apenas com três fases, fundindo as duas primeiras, na medida em que, no entendimento deste autor, a constituição das instituições referidas por Coutinho ainda compõem o período de formação do bloco. As três fases consideradas serão as seguintes: a fase neoliberal que se insere no paradigma do Estado normal<sup>52</sup>, a fase de crise e transição, que ensaia um movimento inicial de transição do paradigma do Estado normal para o paradigma do Estado logístico<sup>53</sup> e a fase convergente que busca a superação histórica do paradigma do Estado normal e a consolidação do paradigma do Estado logístico.

Assim, serão analisadas, em seguida, a evolução e a efetividade das ações políticas e das resoluções institucionais do Mercosul, no transcurso das três fases, a seguir, sinteticamente, descritas, com base nas dimensões, política, econômica e social e ambiental, muito embora esta última ainda não tenha atraído o interesse dos dirigentes dos países membros do Mercosul, constituindo-se num enorme déficit no desenvolvimento do processo de integração.

#### 4.3.1 A Primeira Fase, Neoliberal

A primeira fase será chamada de neoliberal e vai da fundação do Mercosul, com a assinatura do Tratado de Assunção em 18 de março de 1991, até a desvalorização do real em 13 de janeiro de 1999, provocada inicialmente pela eclosão da crise asiática em 02 de julho de 1997, por conta do anúncio pelo governo tailandês da flutuação de sua moeda, o *baht*, que

---

55 “O Estado normal, invenção latino-americana dos anos noventa, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era Ministro das Relações Exteriores do Governo de Menem. Aspiraram ser normais os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-90 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de mais de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado <subserviente>, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado <destrutivo>, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado <regressivo>, reserva para a nação as funções da infância social.” (CERVO, 2002, p. 6-7).

56 “O Estado logístico fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.” (CERVO, 2002, p. 7).

provocou uma desvalorização imediata de 15% daquela moeda, atingindo países vizinhos, tais como, Filipinas, Malásia e Indonésia e, ainda a Coreia do Sul. Em 23 de outubro, a Bolsa de Valores de Hong Kong sofreu uma desvalorização de 10,4% e derrubou todos os mercados. Naquele dia, a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) sofreu uma queda de 8,15%. A crise asiática atingiu em cheio a Rússia, a qual no dia 17 de agosto de 1998, um ano depois da eclosão da crise na Tailândia, anunciou a desvalorização do rublo e uma moratória que, num primeiro momento, interromperia os pagamentos externos por 90 dias. Somente em 1999, a partir de um processo de reorganização do Estado russo, operado por Putin, recém-eleito, é que a Rússia viria a se recuperar. Estas crises atingiram o Mercosul em cheio, provocando a desvalorização do real no início de 1999, afetando diretamente as relações comerciais entre os países do Mercosul, especialmente a Argentina, por causa da manutenção da paridade entre peso e dólar e pelo superávit comercial que este país mantinha com o Brasil.

Neste período os governos dos países que compunham o Mercosul se orientaram pela adoção de políticas de matriz neoliberal e pelos preceitos do Consenso de Washington, lançados em novembro de 1989. O Consenso de Washington, disparado num momento de profunda crise do sistema capitalista, por diversos atores, segmentos e estruturas de poder do sistema capitalista, em especial, os bancos, como um pretense consenso, resultou numa enorme ofensiva neoliberal, de corte hegemônica, num contexto de afloramento de uma nova onda de globalização, de caráter imperialista. Um dos resultados daquela crise foi a mudança do regime, até então baseado nas ideias de Keynes, da social-democracia e do *welfare state*, para a ascensão da doutrina neoliberal dos ideólogos de Mont Pèlerin e do Estado mínimo. A América Latina foi o principal alvo do Consenso de Washington e, por óbvio, a região que mais sofreu suas desastrosas consequências. Desde a manutenção dos baixos níveis de crescimento do PIB, passando pelo desmonte do Estado, através das privatizações, pela quebra de empresas, pelo aumento fantástico do desemprego, pelo aumento dos níveis de pobreza e de desigualdade social e chegando à inflexão na curva do processo de industrialização da região, condenando as nações latinoamericanas voltar a serem exportadores de matérias-primas e de produtos primários de baixo valor agregado, por excelência. Isto teve enorme repercussão em todos os setores sociais desses países e, conseqüentemente, nas condições de vidas e nas expectativas de futuro dos povos de seus respectivos povos. Para complicar o quadro, os Estados Unidos lançaram, em 1994 a proposta neocolonialista da ALCA, criando o NAFTA com México e Canadá.

Contraditoriamente, entretanto, este quadro econômico e político caótico parece ter

criado condições para o avanço do processo de integração regional do Mercosul, na medida em que, ao buscar se contrapor à proposta lançada por Bush (pai), em 1990, denominada Iniciativa para as Américas, a criação do Mercosul foi antecipada como forma de criar melhores condições comerciais e econômicas entre Argentina e Brasil, que assim procederam na assinatura da Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, reduzindo os prazos previstos para abertura comercial de dez para cinco anos no tratado que viria a ser assinado em poucos meses em Assunção, criando o novo pretense mercado comum.

Os dois países, neste período, capitularam ao neoliberalismo, abrindo-se na Argentina a Era Menem<sup>54</sup>, das relações carnavais e do realismo periférico e no Brasil a Era FHC<sup>55</sup> do alinhamento automático aos Estados Unidos, reintroduzido por Collor após a autonomia relativa de Sarney, e posteriormente, já no final de seu segundo mandato, num período de afastamento desta matriz, FHC lançou a ideia da globalização assimétrica.

Em termos de paradigmas de relações internacionais, a Argentina ingressava no paradigma da aquiescência pragmática, para Russel e Tokatlian (2003) enquanto o Brasil experimentava o paradigma neoliberal ou normal, conforme Cervo (2008).

No Brasil, Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), assumira o governo no primeiro dia de 1990, aplicando um choque de gestão que visava combater a inflação galopante e reduzir os gastos públicos, ao mesmo tempo em que abriu a economia de maneira veloz, sem qualquer planejamento ou preocupação com setores inteiros da economia que viriam a falir ou enfrentar enormes dificuldades devido ao aumento da concorrência externa. Em 1992 sofreu um impedimento pelo Congresso Nacional pressionado pela mobilização das ruas que pediam o Fora Collor, sendo desalojado do cargo em 29 de dezembro de 1992. Em seu lugar, assumiu Itamar Franco, trazendo consigo para o Itamaraty, Celso Amorim que voltaria a ocupar o posto com Lula, entre 2003 e 2010, período de fortalecimento da integração regional do Mercosul. Itamar deixou o cargo em 01 de janeiro de 1995, entregando a faixa presidencial para Fernando Henrique Cardoso.

Durante esta fase, a chefia de governo do Paraguai estava nas mãos do general Andrés Rodríguez, que desfechou um golpe militar em outro ditador, Alfredo Stroessner, no dia 03

---

57 Carlos Menem, do Partido Justicialista, assumiu em 08 de julho de 1989 e governou até 10 de dezembro de 1999, durante toda a primeira fase do Mercosul.

58 Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) assumiu o cargo em 01 de janeiro de 1995, deixando-o em 01 de janeiro de 2003, governando durante boa parte da primeira fase (neoliberal) e toda a segunda (crise e transição).

de fevereiro de 1989. Andrés Rodríguez foi sucedido por Juan Carlos Wasmosy, em 15 de agosto de 1993, sendo o primeiro presidente daquele país democraticamente eleito desde 1811. Seu mandato se encerrou em 15 de agosto de 1998, sucedendo-o Raúl Cubas Grau, o qual renunciou em dois de março de 1999, após o assassinato de seu vice, Luis María Argaña. Todos pertenciam ao Partido Colorado.

No Uruguai, o Tratado de Assunção foi assinado por Luis Alberto Lacalle, do Partido Nacional, o qual governou até 01 de março de 1995, sendo seu sucessor, Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado, que governou a Província Cisplatina até 01 de março de 2000.

No caso brasileiro, segundo Cervo:

A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória. Na vigência dessas novas condições políticas, o Estado normal encaminhou no Brasil a destruição do patrimônio e do poder nacionais. Utilizou conscientemente os mecanismos das privatizações para transferir ativos nacionais a empresas estrangeiras, abrindo desse modo, nova via de transferência de renda ao exterior por meio dos lucros e aprofundando a dependência estrutural da nação. (CERVO, 2002, p. 8).

Na Argentina e nos demais países do Mercosul, as consequências da aplicação das políticas neoliberais também foram desastrosas em todos os aspectos, políticos (subtraiu potências dos Estados e aumentou a dependência); econômicos (desindustrializou, endividou e desnacionalizou ativos) e sociais (arrochou salários, aumentou a desigualdade social e a miséria absoluta).

#### 4.3.2 A Segunda Fase, Crise e Transição

A segunda fase, de crise e transição, se inicia em 1999 e vai até 2003 quando ocorreram as posses de Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil e de Néstor Kirchner, na Argentina. Durante esta segunda fase, de crise e transição, foram anunciadas medidas que visavam o *relançamento* do Mercosul, as quais resultaram infrutíferas, vindo o quadro conjuntural a ser agravado com a crise financeira argentina de 2001, chegando este país a beira da convulsão social.

Durante este período, o resultado concreto da aplicação das políticas neoliberais no continente começou a ser mais sentido e cresceu a oposição a este modelo de gestão. A este sentimento de oposição ao neoliberalismo nas Américas somou-se uma forte mobilização,

especialmente na Europa, à globalização em curso. Embora tenha iniciado com a greve geral na França, em 1995, contra os planos de aposentadoria e de previdência social de Alain Juppé, seu ápice foi em Seattle, no noroeste dos Estados Unidos, no final de novembro de 1999, por ocasião da Rodada do Milênio, da OMC. Nesta ocasião as manifestações radicais dos movimentos sociais organizados forçaram recuos dos governos centrais na política de aprofundamento da liberalização comercial e do ataque aos direitos civis e dos trabalhadores. Neste curso, foram realizadas as edições do Fórum Social Mundial, em contraposição ao Fórum Econômico Mundial, de Davos.

Os países do Mercosul já sentiam, de maneira profunda, os efeitos das políticas neoliberais aplicadas e se encontravam em crise. Foi um período em que a integração esteve em risco face à instabilidade econômica pela qual passaram, principalmente, Brasil e Argentina.

Como dito anteriormente, o Brasil ainda vivia a Era FHC que se estenderia até início de 2003 quando se iniciaria a Era Lula, (PT) que se estende até hoje com o governo de Dilma Rousseff e, na Argentina, se extinguiu a “Era Menem” deixando como legado um país empobrecido, à beira da convulsão social, com seu patrimônio dilapidado e seus cofres vilipendiados. Um retrocesso bárbaro.

Durante esta segunda fase do Mercosul, de crise e transição, governaram a Argentina, Fernando de La Rúa, da União Cívica Radical, de 10 de dezembro de 1999 a 20 de dezembro de 2001, Adolfo Rodríguez Saá, do Partido justicialista, por escassos oito dias, de 22 a 30 de dezembro deste ano e Eduardo Duhalde, do mesmo partido de Saá, de 02 de janeiro de 2002 a 25 de maio de 2003.

No Paraguai, após a morte do vice e a renúncia do Presidente, assumiu em 29 de março de 1999, o Presidente do Senado, Luis González Macchi, também do Partido Colorado, o qual fez um governo incompetente, salpicado de denúncias das mais diversas ordens, até 15 de agosto de 2003 quando se encerrou seu mandato.

Já no Uruguai, assumiu em 01 de março de 2000, Jorge Batlle, do Partido Colorado, adentrando a terceira fase do Mercosul, na medida em que seu governo se estendeu até 01 de março de 2005.

### 4.3.3 A Terceira Fase, Convergente

Em 2003 se iniciou a terceira e atual fase do Mercosul, que será chamada de convergente, na medida em que ocorreram neste período, tanto no plano interno dos Estados membros quanto no plano regional, diversas iniciativas e ações que fortaleceram o bloco regional tanto política, quanto social e mesmo economicamente, num movimento de convergência e atração, a partir da ascensão aos governos dos países membros, partidos políticos de matiz de centro-esquerda e da abertura dos processos para ingresso de novos membros, como a Venezuela, a Bolívia e o Equador. O período se iniciou com uma relativa estabilidade econômica internacional que perdurou até a crise do capitalismo, em 2008, caracterizada por Duménil e Lévy (2014) como uma nova crise de superacumulação ou de hegemonia financeira. Nesta fase ocorreu também a criação do BRICS, tendo o Brasil como um de seus membros e a forte entrada da China no espaço econômico sulamericano.

Em 25 de março de 2003, Néstor Kirchner assumiu a presidência da Argentina, iniciando a “Era Kirchner”, governando até 10 de dezembro de 2007 quando passou o cargo para sua mulher, Cristina, que está no comando do país na atualidade. Durante este período houve uma forte reaproximação entre Lula e Kirchner, o que possibilitou retomada de ações que revitalizaram o Mercosul.

No Paraguai, Nicanor Duarte, do Partido Colorado, exerceu a presidência de 15 de agosto de 2003 a 15 de agosto de 2008, quando assumiu Fernando Lugo, da Aliança Patriótica para El Cambio (APC), formada com hegemonia de partidos de esquerda, realizando um governo ferozmente combatido pelas forças de direita, sofrendo em 22 de junho de 2012, uma “ruptura da ordem democrática”, conforme entendimento majoritário do Mercosul, assumindo em seu lugar, no mesmo dia, Federico Franco, seu vice, do Partido Liberal Radical Autêntico, que governou até 15 de agosto de 2013. No encerramento da 43ª Cúpula do Mercosul, realizada em 30 de julho de 2012, em Brasília, foi anunciada a decisão do bloco em suspender o Paraguai até que fossem realizadas novas eleições presidenciais no país, sem, no entanto, estender a punição para a economia. Na mesma ocasião, a Venezuela foi aceita como membro pleno do bloco, apesar de não ter sido superada a etapa de homologação do ingresso pelo senado paraguaio que há anos não colocava a questão em apreciação.

Em 12 de julho de 2013, em reunião realizada em Montevideo, o Mercosul aprovou o retorno do Paraguai como membro pleno do bloco, a partir de 15 de agosto daquele ano, data de posse do novo presidente eleito, Horácio Cartes.

O Paraguai retornou ao Mercosul na sua 46ª cúpula, realizada em Caracas, na Venezuela, em 29 de julho de 2014, sem, no entanto, acatar todos os protocolos, insurgindo-se, em especial, contra o Protocolo de Ushuaia II, firmado em 20 de dezembro de 2011 que diz em seu artigo primeiro: “O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.”

Quanto à ratificação do ingresso da Venezuela pelo parlamento paraguaio, esta ocorreu em sessão realizada em 22 de dezembro de 2013 quando a Câmara dos Deputados aprovou, de forma definitiva, o protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, retirando também uma declaração de “*persona non grata*” que mantinha desde 2012 contra o atual presidente venezuelano, Nicolás Maduro.

Durante esta terceira fase, o Uruguai também elegeu como mandatários representantes de partidos de centro-esquerda, mais precisamente, da *Frente Amplio*, tendo Tabaré Vasquez assumido em 01 de março de 2005 quando passou o cargo, em 01 de março de 2010, para seu correligionário José Mujica, que retornará a faixa presidencial para Tabaré Vasquez em 01 de março de 2015 para que possa governar até 2020.

#### 4.4 A EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES NO MERCOSUL

O Mercosul considera como textos fundacionais do seu processo de integração regional, os seguintes diplomas legais:

- a) Tratado de Assunção (1991);
- b) Protocolo de Ouro Preto (1994);
- c) Declaração Sócio-Laboral do Mercosul (1998);
- d) Protocolo de Ushuaia (1998);
- e) Protocolo de Olivos (2002);
- f) Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005);
- g) Protocolo de Adesão da Venezuela (2006);
- h) Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) (2011);
- i) Protocolo de Adesão da Bolívia (2012).

Estes documentos formariam o arcabouço legal que compõem o chamado direito originário ou primário, oriundo dos tratados, protocolos, acordos ou convenções. Os demais documentos comunitários gerados por decisões, resoluções, diretrizes, propostas e recomendações comporiam o direito derivado ou secundário. O direito originário se equivaleria ao que se pode chamar de uma “constituição não codificada” do Mercosul enquanto o direito derivado seria integrado pelas “normas infraconstitucionais” do bloco.

Dos nove diplomas legais acima arrolados e que integram o direito primário do Mercosul, apenas a Declaração Sócio-Laboral integra a dimensão social e o Protocolo de Olivos integra a dimensão econômica. Os demais se inserem na dimensão político-institucional, embora se perceba uma forte transversalidade relativamente ao conteúdo dos documentos relativamente a todas as dimensões.

#### 4.4.1 A Evolução da Dimensão Política no Mercosul

Relativamente à dimensão político-institucional se deu, durante a fase neoliberal, a criação do Mercosul e de suas primeiras instituições, através do Tratado de Assunção quando foram criados o Conselho Mercado Comum (CMC), órgão superior do bloco, integrado pelos ministros de relações exteriores e de economia dos Estados-parte e do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo composto por representantes dos ministérios de relações exteriores, da economia e do Banco Central de cada um dos membros, além da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM).

Em 17 de dezembro de 1994, foi firmado o Protocolo de Ouro Preto, o qual definiu que a estrutura institucional do Mercosul passaria a contar com os seguintes órgãos: CMC e GMC já constituídos pelo Tratado de Assunção; a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), encarregada de velar pela aplicação da política comercial comum acordada para funcionamento da união aduaneira; a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), como órgão representativo dos parlamentos dos Estados-parte; o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), com a atribuição de representação dos setores econômicos e sociais, tendo, porém, apenas funções consultivas, reportando-se ao GMC através de Recomendações e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), como órgão de apoio operacional.

Já no final da sua primeira fase, em 20 de julho de 1998, na cidade argentina que cedeu seu nome ao documento, foi assinado pelos integrantes do Mercosul mais Bolívia e

Chile, o protocolo de Ushuaia, o qual versa sobre o compromisso democrático e que estabelece em seu artigo 1º que: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.”.

Neste protocolo se embasa, formalmente, o processo que permitiu a suspensão temporária do Paraguai alguns anos depois.

Este documento foi reforçado pela assinatura, em 20 de dezembro de 2011, do Protocolo de Montevideo, (Ushuaia II) que reafirma em seu artigo 1º: “O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.”

No transcurso da segunda fase do Mercosul, de Crise e Transição, foi assinado, em 18 de fevereiro de 2002, o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias, com a atribuição, inscrita em seu preâmbulo, de “garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e o conjunto normativo do Mercosul, de forma consistente e sistemática”, numa ação de fortalecimento da dimensão política, mas visando, fundamentalmente a solução de controvérsias nos campos comercial e econômico. O Protocolo de Olivos definiu um sistema que contém um Tribunal Arbitral *ad hoc* e de um Tribunal Permanente de Revisão, composto por um árbitro de cada Estado-parte, com mandato de dois anos e de um indicado por consenso de todos, com mandato de três anos. O Protocolo de Olivos sofreu regulamentos e modificações até cinco anos depois de sua criação, em 2007.

Já durante sua fase terceira fase, convergente, a dimensão política do bloco foi agraciada com diversas medidas institucionais, dentre elas, a constituição do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, aprovada pelo CMC, a 16 de dezembro de 2004, por ocasião da Cúpula de Ouro Preto; o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 09 de dezembro de 2005, não obstante sua constituição estivesse já anunciada por ocasião do Tratado de Assunção; o Protocolo de Adesão da Venezuela, em 04 de julho de 2006 e a instituição do Observatório da Democracia do Mercosul, em 18 de janeiro de 2007, em reunião do CMC.

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do

Mercosul – FCCR, embora constituído em 2004, foi efetivamente instalado somente em 2007 e de lá para cá realizou 42 reuniões, sendo a última ocorrida em 09 de outubro de 2014, na cidade de Buenos Aires. O FCCR tem como temas prioritários a questão fronteiriça, a cidadania e a economia. A integração subregional tem um papel importante no processo de integração como um todo porque permite a influência dos governos locais nos processos decisórios, a contribuição com ideias e iniciativas para qualificar a integração e a participação qualitativa dos cidadãos dos governos subnacionais nos temas relacionados à integração, aproximando o Mercosul do cidadão e assim contribuindo para criar uma cultura de pertencimento e de compromisso com o processo. A Rede Mercocidades é a principal estrutura política desta iniciativa e já conta com 213 cidades afiliadas. O FCCR já intermediou dezenas de protocolos de intenções, convênios e acordos entre atores subnacionais do Mercosul, aprofundando assim o processo de integração regional.

#### *4.4.1.1 Parlamento do Mercosul*

Um processo de integração regional que almeje alcançar o estágio de mercado comum e que, portanto, preveja a livre circulação dos fatores de produção e das pessoas integrantes da comunidade no território integrado deve ter um parlamento que além de representar a vontade política comunitária, receba reivindicações e defina ou encaminhe para definição normativa, alterações ou consolidações da legislação comum.

No caso do Mercosul, o próprio Tratado de Assunção estabeleceu em seu artigo 24, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM, 1991) e o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, por seus artigos 23 e 24, incluiu a CPCM no organograma do bloco, determinando o número de integrantes e designados pelos respectivos parlamentos nacionais. Durante a fase neoliberal, a CPCM teve pouca audiência dos órgãos de cúpula do bloco e apresentou uma baixa taxa de internalização de normas. Segundo Piñeiro, “em estudo feito pela Secretaria da CPC, do total de 80 normas do Mercosul aprovadas regionalmente desde 1991, apenas 26% foram aprovadas pelos Parlamentos do quatro países - Seminário sobre Internalização de Normas do Mercosul, setembro de 2004.” (PIÑEIRO, 2009, p. 37).

O balanço da atuação da CPCM durante as fases neoliberal e de crise e transição demonstra uma clara insuficiência quanto à atuação e ao poder do embrião de parlamento comunitário. Sem poder de decisão, reunindo apenas duas vezes por ano, teve pouca

influência na definição dos rumos da integração, embora tenha encaminhado dezenas de recomendações ao CMC. Piñeiro, citando Vigevani, demonstra toda a crueza dessa realidade:

Ao longo do período de transição, de 1991 a 1994, (a qual identifico como período inicial da fase <neoliberal>, grifo do autor), a Comissão realizou algumas reuniões, formulou Recomendações e Resoluções, mas com resultados escassos. Suas propostas pouco refletiram o conjunto das preocupações da sociedade [...]. Nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes dos legislativos. Isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração. Na maior parte das vezes, a Comissão Parlamentar Conjunta esteve preocupada com os aspectos econômicos do processo sendo suas propostas sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul. (VIGEVANI, 2001, p. 207).

Porém, ao ingressar na fase convergente, o rumo da prosa foi um pouco alterado. A mudança de governos indicou a superação das fases anteriores e se refletiu em mudanças de prioridades e de foco. O diálogo entre a CPCM e o CMC ganhou qualidade. Em 2002, a CPCM solicitou participação nas reuniões do CMC, o qual admitiu, no ano seguinte, consultá-la nas matérias que requeressem aprovação legislativa para incorporação na legislação dos Estados-parte. Neste mesmo ano, a CPCM concordou em acelerar a apreciação, no âmbito dos parlamentos nacionais, a internalização de normas do Mercosul. Este assunto voltará a ser tratado no capítulo IV.

Esta aproximação entre a CPCM e o CMC criou as condições políticas necessárias para a transformação da CPCM em Parlamento do Mercosul (PM), vindo este a ser instituído pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 08 de dezembro de 2005, pelos presidentes do Mercosul, em reunião na cidade de Montevideo.

Relativamente à sua composição, o PM deverá operar numa regra de proporcionalidade atenuada, aprovada em 2009, para impedir que um único país tenha maioria absoluta sozinho. Entretanto, como estas normas ainda não foram apreciadas pelo CMC, o PM ainda continua no limbo normativo do bloco.

As principais mudanças qualitativas da CPCM para o PM, conforme Piñeiro, são as seguintes: a CPCM tinha como principal objetivo acelerar internalização de normas, porém pouco rendeu neste ínterim. O mecanismo de internalização foi modificado, introduzindo prazo para a apreciação das matérias, o que deverá acelerar as votações. Agora, o PM, além de continuar com a tarefa de ratificar normas comunitárias, terá também a função de aprofundar o diálogo entre a sociedade e o bloco e aproximar o cidadão da integração. Isto será feito através do voto direto, ao invés da indicação, como funciona atualmente. Outra

definição de qualidade é a que estabelece que o parlamentar do Mercosul não poderá ser, de maneira concomitante, parlamentar em seu país, dedicando-se exclusivamente à integração. Ademais, reunirá mensalmente e não mais semestralmente como acontece hoje. Porém, a par de tudo isto, o PM não conquistou poder legiferante, ou seja, não terá a prerrogativa de criar leis. Para tanto, continuará enviando ao CMC, além de Resoluções e Recomendações, também Pareceres e Projetos e, aos parlamentos nacionais, Anteprojetos de Normas.

A consolidação normativa do PM será, sem qualquer sombra de dúvidas, o passo mais importante para a divulgação e a tomada de consciência do bloco por parte da cidadania do Mercosul porque, pela primeira vez, os habitantes do território integrado poderão se manifestar, através do voto, de maneira universal e direta. Os debates farão aflorar os conceitos, os modelos, os formatos e o que os partidos políticos pensam a respeito da integração regional. Se a votação for por lista partidária, será uma importante experiência para os eleitores brasileiros que terão contato com este tipo de votação, no entender deste autor, mais democrático e límpido, já praticado em outros países do Mercosul. Será um momento importante que permitirá doravante, a possibilidade de apresentação de sugestões e propostas para o funcionamento do bloco, através do parlamentares eleitos. Com certeza, popularizará o Mercosul aproximando-o mais de suas populações, entretanto, poderá trazer mais cobranças e reações, se as expectativas que vierem a ser apresentadas não forem satisfeitas. Mas isto, então, já fará parte do futuro conteúdo democrático que o bloco hoje apenas esboça.

#### *4.4.1.2 Ingresso da Venezuela*

No dia 04 de julho de 2006, em reunião na cidade de Caracas, os presidentes dos Estados membros do Mercosul, assinaram o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Em abril deste mesmo ano, a Venezuela denunciara o Acordo de Integração Sub-Regional Andino (Acordo de Cartagena). A Venezuela afirmou em sua carta de denúncia, seu descontentamento em relação à condução da política externa do bloco andino, especialmente, relacionado aos tratados de livre comércio, através de acordos bilaterais, firmados entre Colômbia e Peru com os Estados Unidos. Estes tratados, segundo o governo da Venezuela, alterariam a natureza jurídica e os princípios originais da Comunidade Andina à medida que estas normas deveriam ser assimiladas pelos países do bloco.

A Venezuela tem abundância de petróleo e gás natural e uma economia pouco

desenvolvida em certos setores industriais importantes, como máquinas e equipamentos, automóveis e bens de capital em geral, setores nos quais a economia brasileira é bem mais competitiva. Esta aproximação pode render frutos para os países do bloco, na medida em que grande parte dos seus setores econômicos é complementar.

O ingresso da Venezuela no Mercosul segue uma lógica de diversificação de fontes de abastecimento daquele país, antes muito concentrado nos EUA e na Colômbia, o que era visto como fator de vulnerabilidade. Está em curso uma mudança estratégica do eixo das relações econômicas da Venezuela: do norte (EUA) para o Sul (Brasil e MERCOSUL). Ademais, esta adesão poderá promover os fluxos comerciais e de investimentos regionais, além de ampliar e consolidar o processo de integração do Mercosul.

Deve ser levado em consideração que a Venezuela, é o quarto PIB da América do Sul e sua população de 28 milhões, com PIB/capita de US\$ 13.000 em termos de paridade de poder de compra é superior em 30% ao do Brasil. A economia petroleira prejudicou o desenvolvimento agrícola e industrial, transformando a Venezuela em grande importadora de alimentos e bens industriais: importa 75% do que consome e é mercado cobiçado pelos grandes exportadores (EUA, União Europeia, China, etc.).

Relativamente ao Brasil, a relação com a Venezuela é antiga e centrada em várias áreas, como a necessidade conjunta de desenvolver e povoar a região amazônica. De um lado, o Brasil tinha o programa Calha Norte, que seria posteriormente complementado pelo SIPAM e pelo SIVAM. De outro, a Venezuela tinha um programa com os mesmo objetivos estratégicos.

Em 1993, as estatais EDELCA e ELETROBRAS passaram a negociar contratos com base em estudos feitos por um Grupo de Trabalho sobre Energia. Neste mesmo ano, a Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgãos pertencentes ao Itamaraty, elaboraram, com a colaboração de especialistas de ambos os países, um diagnóstico bastante aprofundado das potencialidades da cooperação bilateral Brasil/Venezuela. (ZERO, 2012).

Em suma, apesar de resistências ideológicas à direita, sob os pontos de vista tanto do Brasil quanto do Mercosul, o ingresso da Venezuela no bloco está indicando que os dois lados podem se beneficiar desta convergência.

#### *4.4.1.3 Adesão da Bolívia*

Em 21 de dezembro de 2006, o Presidente da Bolívia, Evo Morales, enviou carta ao Mercosul, manifestando sua disposição de iniciar os trabalhos para sua incorporação como Estado-Parte do MERCOSUL. Seis anos depois, em 07 de dezembro de 2012, em Brasília, foi assinado o Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul.

Embora o processo de adesão, de fato, já se desenvolva desde 2007, ao contrário da Venezuela, que renunciou à Comunidade Andina de Nações (CAN) antes de se incorporar ao Mercosul, a Bolívia continua integrando a CAN. Embora este bloco autorize a assinatura de acordos por parte de algum de seus sócios com terceiros países, a adesão de seus membros a outras uniões alfandegárias não está prevista. Assim, a situação da Bolívia relativa à dupla participação nos dois processos de integração deve ser definida. Na Carta Mensal INTAL n° 196, de dezembro de 2012, lê-se que:

Durante os últimos cinco anos, as exportações da Bolívia para o Mercosul cresceram a um ritmo médio anual acumulativo de 14,8% a.a. e em 2011 alcançaram US\$ 4,41 bilhões. No mesmo período, as importações bolivianas oriundas dos cinco integrantes do bloco aumentaram a uma taxa média de 21,6% a.a. até somar US\$ 2,949 bilhões, dando lugar a um superávit de US\$ 1,462 bilhão a favor do país andino. Durante a década de 1990, a Bolívia tinha déficit no intercâmbio com o bloco. A reversão do saldo em 2003 reflete o aparecimento do excedente com o Brasil, como consequência do forte crescimento dos envios bolivianos de gás natural, impulsionados principalmente pelo aumento do preço deste hidrocarboneto. Durante os últimos anos, o saldo comercial foi positivo para a Bolívia com o Brasil e com a Venezuela e deficitário com os demais países, embora em 2011 tenha obtido superávit com a Argentina e um resultado negativo com a Venezuela.

E ainda:

As exportações da Bolívia para o Mercosul se encontram muito concentradas: 88,2% dos envios correspondem a combustíveis, mais precisamente ao gás natural vendido para o Brasil e a Argentina. Apesar de os combustíveis também serem o principal capítulo dentro das importações do Mercosul, a Bolívia compra do bloco produtos diferentes, destacando-se o óleo diesel originário da Venezuela e da Argentina e a gasolina do Brasil. Nas compras ao Mercosul destacam-se também a maquinaria mecânica, fundição, ferro e aço e suas manufaturas, e plásticos.

#### *4.4.1.4 Outras Ações*

Relativamente à evolução da dimensão política durante a fase neoliberal, tem-se ainda a assinatura do Acordo de Cooperação Inter-regional entre o Mercosul e a União Europeia, em 15 de dezembro de 1995. Em 1996, Chile e Bolívia foram admitidos como membros associado do Mercosul.

Já na fase convergente, deu-se a instituição do Observatório da Democracia do Mercosul (ODM), em 18 de janeiro de 2007, em reunião do CMC, na cidade do Rio de Janeiro. Este observatório funcionaria sob coordenação da CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, criada em 2003 e desde 2005, presidida por Carlos Álvarez, ex-vice presidente da Argentina. A CRPM mantém um Grupo de Trabalho que trata do Fundo de Convergência do Mercosul (FOCEM), no espírito de transversalidade com a dimensão econômica.

Suas principais atribuições eram contribuir para o fortalecimento dos objetivos do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, monitorar os processos eleitorais nos Estados-parte e realizar atividade e estudos vinculados à consolidação da democracia na região.

Além destas instituições já enumeradas em suas funções, um conjunto de outras foram constituídas ao longo da evolução do Mercosul e embora tenham caráter mais setorial compõem a dimensão política do bloco. Dentre elas, cita-se: as mais diversas reuniões de ministros que ocorrem em praticamente todas as áreas; diversos grupos, dos quais se destaca os Grupos de Alto Nível (GAN) e os Grupos de Trabalho (GT). Tem-se assim, o GAN Estratégia Mercosul para Crescimento do Emprego (GANEMPLE); o GAN para a Elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul (GANASUL); o GAN sobre Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do Mercosul (GANREL); o GT *Ad Hoc* para a Incorporação da República da Bolívia como Estado-parte do Mercosul (GTBO); o GT para a Negociação do Processo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela (GTVENE) e o GT *Ad Hoc* para Incorporação da República do Equador como Estado parte do Mercosul.

Além destes, tem-se o Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM), criado pelo CMC, em 2010, “para contribuir com o desenvolvimento e funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais”, segundo o sítio oficial do Mercosul, como políticas públicas, cidadania, identidade cultural, atividades empresariais, promoção comercial, recepção de investimentos externos, observação eleitoral, cooperação para o desenvolvimento, dentre outras. O Alto Representante-Geral é uma personalidade política destacada de um dos Estados parte, por mandato de três anos, uma única vez, respeitado o princípio da rotação das nacionalidades.

De 2011 a 2012, o cargo foi ocupado por Samuel Pinheiro Guimarães que ao renunciar abriu espaço para Ivan Ramalho, brasileiro, Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de 2005 a 2010, o qual foi reconduzido ao cargo pelo CMC, em 01 de fevereiro de 2014, para um novo mandato de três anos. O ARGM coordena também, numa lógica de transversalidade entre as dimensões política e social, as ações da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), criada também em 2010, com o objetivo de, centralmente, promover o diálogo do Mercosul com as organizações e movimentos sociais. A atual coordenadora da UPS é a argentina Mariana Vásquez.

Ainda consoante à dimensão política pode-se citar a Comissão de Coordenação e Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), numa forte transversalidade com a dimensão social, e o Foro de Consulta e Concertação Política, integrada por três Grupos de Trabalho e um *Ad Hoc*, sobre Armas de Fogo e Munições (GTAFM), Assuntos Jurídicos e Consulares (GTAJC), Prevenção de Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTADM) e o *Ad Hoc* que trata do Registro Comum de Veículos Automotores e Motoristas (GAHRCV) que, recentemente, lançou o programa de unificação de placas de veículos automotores em todo o território do Mercosul e que entrará em vigor para novos veículos, em 2016.

A dimensão política do Mercosul contém ainda o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do Mercosul, criado pelo Protocolo de Olivos, em 2002, entrou em funcionamento em 2004 e tem sede em Assunção, no Paraguai. É um tribunal de revisão com competência para revisar os laudos adotados por árbitros *ad hoc* de primeira instância.

Também o Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul (TAL), criado por resolução do GMC, em 10 de dezembro de 2003 e determina no artigo 4º de seu estatuto que: “quem tem legitimidade ativa para recorrer ao TAL é o pessoal da Secretaria do Mercosul, mesmo depois de ter encerrado o seu vínculo laboral, e, igualmente, os seus sucessores. Também terá acesso ao TAL toda pessoa contratada pela (Secretaria do Mercosul) SM, para obras ou serviços por ela determinados ou em outros órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL”.

Em 02 de agosto de 2010 foi firmado o “Acordo-marco de cooperação entre os Estados-parte do Mercosul e estados associados para a criação de equipes conjuntas de investigação” para investigar “condutas delituosas que por suas características exijam a atuação coordenada de mais de uma Parte” (artigo 1º), tendo “faculdade para atuar dentro dos

territórios das Partes que as criaram, conforme a legislação interna das Partes onde estiver atuando a Equipe” (artigo 2º). Por ainda não ter sido internalizado na legislação dos Estados-partes, este acordo ainda não está em vigor.

Em 11 de julho de 2013, foram assinados acordos-marco de associação entre o Mercosul e as repúblicas da Guayana e do Suriname, prevendo diálogo político e cooperação em diversas áreas.

Por fim, relativamente à dimensão política do Mercosul, tem-se o Grupo de Análise Institucional do Mercosul (GAM) e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED). Constituído em 2004, por resolução do CMC, O CMPED tem por finalidade “analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional, com especial ênfase no Mercosul”. Essa finalidade, segundo a Decisão que o criou, deve ser alcançada através de estudos e eventos acadêmicos.

Esta plêiade institucional, criticada por muitos autores por demasiada, constitui a dimensão política do Mercosul. A quantidade enorme de instituições, se por um lado abre-se numericamente para a sociedade e para o Estado, alcançando, em tese, um número significativo de temas e de áreas de interesse do processo de integração regional, por outro lado, demanda custos, funcionários, burocracia e controle, para, efetivamente, terem suas decisões cumpridas. De qualquer sorte, nota-se que durante a fase neoliberal foram constituídas as estruturas matrizes, por conta do Tratado de Assunção. O Protocolo de Ouro consolidou a institucionalidade, porém, foi na fase convergente que houve uma proliferação de instituições e de estruturas no âmbito da dimensão política do Mercosul. Durante a fase de crise e transição, até por sua efemeridade, pouco se propôs neste sentido.

Ainda durante a década de 1990, de acordo com Ginesta (1999), técnicos e especialistas da União Europeia identificavam debilidades do marco jurídico e da organização institucional do Mercosul, por três principais motivos: Primeiro, pelo fato de todo o sistema carecer de uma base de supranacionalidade, ou seja, a inexistência de algum mecanismo, através do qual se possa impor ao conjunto uma decisão majoritária contra a vontade de alguns de seus membros. Na verdade, há aqui uma contraposição ao intergovernamentalismo, ou mais especificamente, ao modelo de decisão por consenso, onde as decisões podem ser bloqueadas por qualquer uma das partes. Dizia o referido autor que isto poderia levar à paralisação do sistema, o que na verdade veio a ocorrer em vários momentos de crise, em

especial, na relação entre Brasil e Argentina.

Em segundo lugar, as decisões dos organismos superiores do bloco não são diretamente aplicáveis nos Estados-parte. Este mecanismo, aliado à decisão por consenso, pode levar a um paradoxo e uma norma qualquer, logo após ter sido aprovada por consenso no CMC, pode vir a ser negada por algum dos parlamentos nacionais. A situação é ainda mais complicada por conta das formas distintas de tratamento das constituições em relação a tratados e normas internacionais, como veremos mais adiante.

Em terceiro lugar, o mecanismo de solução de controvérsias é insuficiente, na medida em que não assegura um mínimo de justiça e proteção efetiva dos direitos, sobretudo para os países menores e para os interesses mais modestos. Na verdade, estas questões denunciam a inexistência de um direito comunitário propriamente dito, mas, na verdade, apenas normas de direito internacional incorporadas à legislação interna. Esta foi e continua sendo uma das principais reclamações de Uruguai e Paraguai, que os levaram inclusive, em determinados momentos, à ameaça de abandono do bloco, o que não ocorreu por conta das claras desvantagens que traria a quem abandone o processo de integração de forma isolada, como também já anteriormente desenvolvido.

Não obstante a arguta observação de Ginesta cabe duas observações. Primeira, como vimos acima, na longa descrição de mecanismos institucionais constituídos, muitas normas foram aperfeiçoadas após a edição do livro em análise, especialmente em relação ao mecanismo de solução de controvérsias, inclusive com a constituição de tribunais para dirimir suas questões de disputa e interpretação. Sobre a prevalência dos tratados e normas internacionais, especialmente no Brasil e no Uruguai, e parcialmente na Venezuela, somente com alterações constitucionais se poderia solucionar a questão, porém, por motivos ideológicos, nacionalistas (quicá xenófobos) ou mesmo por desinteresse, não são temas de simples aprovação, especialmente no Brasil. Já relativamente ao modelo intergovernamental, é uma questão de opção política de gestão comunitária contraposta ao modelo federativo mais centralizado. Entretanto, foram observações importantes feitas no início do processo e que, para o bem ou para o mal, continuam na pauta, que demonstra a perspicácia do referido autor. Porém, a segunda observação é que na União Europeia, modelo que Ginesta se embasa, os mecanismos de gestão comunitária ausentes no Mercosul e com forte presença na UE não impediram, durante a crise capitalista de 2008, que vários países, como a Grécia, a Espanha e a Itália viessem a sofrer enormes consequências provocadas pela gestão desigual em favor dos

grandes capitais e em detrimento dos Estados membros com economias mais frágeis.

A seguir será desenvolvida a análise relativa à evolução da dimensão econômica do Mercosul, dentro da mesma linha metodológica, apontando-se as principais instituições, estruturas, ações, políticas ou medidas na referida área, porém numa panorâmica sintética e selecionada.

#### 4.4.2 A Evolução da Dimensão Econômica no Mercosul

No plano econômico, durante a fase neoliberal, constante do corpo do Tratado de Assunção, em seu Anexo I, foi instituído o Programa de Liberação Comercial que previa em seu artigo 1º, que os Estados-parte do Mercosul se comprometiam a: “eliminar, o mais tardar a 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco”, considerando as listas de exceções apresentadas por Paraguai e Uruguai, para as quais, o prazo seria de um ano mais. No Anexo II foi inscrito o Regime Geral de Origem, contendo a qualificação de origem dos produtos elaborados e comercializados no território integrado, além de um sistema de solução de controvérsias e de cláusulas de salvaguarda. Estes procedimentos viriam a ser aperfeiçoados com a assinatura do Protocolo de Olivos, em 18 de fevereiro de 2002, durante a segunda fase, de crise e transição e ainda, durante a terceira fase, convergente, em 2007, por ocasião de modificações introduzidas no referido protocolo.

Na realidade, o Tratado de Assunção constituiu um Acordo-Quadro, na medida em que não se esgota em si mesmo, mas é continuamente complementado por instrumentos adicionais, negociados pelos Estados Partes em função do avanço da integração. O Tratado estabeleceu, fundamentalmente, as condições para se alcançar, até 31 de dezembro de 1994, a União Aduaneira entre os membros do bloco, etapa, segundo Balassa, posterior à Área de Livre Comércio e anterior ao Mercado Comum.

Cabe lembrar que neste período, os países que viriam a integrar o Mercosul passavam por uma forte crise econômica já anteriormente detalhada. Enquanto os “países centrais” concediam generosos subsídios a seus produtores. A Comunidade Econômica Europeia (depois UE) desarticulou o mercado de carnes, prejudicando, em especial, Argentina, Brasil e Uruguai. O governo Reagan, nos Estados Unidos, aprovou subsídios para a produção agrícola, assim como o Japão, mediante barreiras não tarifárias contra a importação de produtos manufaturados e, especialmente, na proteção à produção de arroz.

Inicialmente, o Tratado de Assunção, em seu Anexo V<sup>56</sup>, com a participação do movimento sindical, criou Subgrupos de Trabalho, com o objetivo de harmonizar a legislação vigente nos quatro países, os quais funcionaram durante o período de transição e foram extintos em 31 de dezembro de 1994. A natureza destes subgrupos, todos voltados para a harmonização de legislações referentes ao comércio e a setores econômicos, por excelência, demonstra que, mesmo nos espaços de participação criados no âmbito do bloco, embora previsse a participação do movimento sindical, tratava exclusivamente de conteúdos de interesse precípua do mercado, dentro de um nítido processo de transversalidade entre as dimensões econômica e social, porém com uma pauta que privilegiava as empresas em detrimento dos sindicatos.

Entretanto, este espaço de participação aberto aos sindicatos e às centrais sindicais acabou por colocar os representantes dos trabalhadores no interior do processo de construção do bloco e, por óbvio, questões relativas às condições de trabalho, à jornada de trabalho e à remuneração, começaram a ser levantadas. Por força de pressão do movimento sindical, o Subgrupo 10 foi alterado para tratar dos assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social. Estes Subgrupos, depois de extintos, foram substituídos, totalizando hoje 17 Subgrupos<sup>57</sup>, com outras funções e em setores bem distintos e bem mais ampliados em relação ao período inicial.

Os subgrupos de trabalho no Mercosul, ao incorporarem a participação dos trabalhadores e dos empresários, além dos governos, numa disposição tripartite, cumpriram um importante papel para consolidação da integração na medida em que trouxeram os setores representativos das três dimensões para o debate das políticas e das ações a serem implementadas. Embora esta participação ainda seja de caráter consultivo e limitado, estabelece compromissos e fortalece o processo por dar conhecimento prévio e transparência em alguns encaminhamentos, reduzindo assim resistências e oposições à integração.

Ainda em 15 de dezembro de 1997 foi assinado o Protocolo de Montevideo que

---

60 Primeiros Subgrupos criados quando da assinatura do Tratado de Assunção: 1) Assuntos Comerciais; 2) Assuntos Aduaneiros; 3) Normas Técnicas; 4) Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5) Transporte Terrestre; 6) Transporte Marítimo; 7) Política Industrial e Tecnológica; 8) Política Agrícola; 9) Política Energética; 10) Coordenação de Políticas Macroeconômica

61 Atuais Subgrupos do MERCOSUL: 1) Comunicações; 2) Aspectos Institucionais; 3) Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade; 4) Assuntos Financeiros; 5) Transportes; 6) Meio Ambiente; 7) Indústria; 8) Agricultura; 9) Energia; 10) Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; 11) Saúde; 12) Investimentos; 13) Comércio Eletrônico; 14) Integração Produtiva; 15) Mineração e Geologia; 16) Contratações Públicas; 17) Serviços.

dispôs sobre o comércio de serviços do Mercosul, regulando elementos relativos ao tratamento da nação mais favorecida, acesso a mercados, tratamento e regulamentação nacional, defesa da concorrência, contratação pública, subsídios, denegação de benefícios, dentre outros.

De fato, tanto do ponto de vista dos procedimentos quanto das metas, os processos de integração apresentam-se como basicamente <mercantilistas>, em nível microeconômico, e <geopolíticos> no plano macrosocial. Com a constituição de um bloco de comércio, as empresas têm a possibilidade de realizarem ganhos adicionais de escala, ao mesmo tempo em que são contempladas com certa <renda garantida> em virtude da reserva de mercado ampliado propiciada pela preferência e exclusivismo comerciais, ao passo que os Governos antevêem, sobretudo, um maior poder de barganha no cenário internacional. É o que parece ter ocorrido nos casos do Nafta e do Mercosul, em contraste com o cenário relativamente mais propenso à dimensão social verificado na experiência europeia. (ALMEIDA, 1999, p. 34).

Em 30 de junho de 1991, três meses após a assinatura do Tratado de Assunção, foi aprovada a redução tarifária de 47% sobre os produtos comercializados entre os países do Mercosul, constituindo-se na primeira etapa do programa de desgravação tarifária com fixação da data de 31 de dezembro de 1994 para a eliminação de gravames e restrições ao comércio recíproco. A redução do prazo do programa de redução tarifária de dez para cinco anos viria a trazer sérias conseqüências para as economias que se integravam. A visão de modelo estava bem definida, “uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal.” (VISENTINI, 2008, p. 97).

O fato de encontrarem-se plenamente inseridas no processo de globalização, permitiu às empresas transnacionais maior comprometimento com a formulação e implementação de estratégias empresariais que tomavam em conta a perspectiva do mercado regional integrado comercialmente, e as tornavam menos propensas a atitudes defensivas que demandariam maiores esforços para influenciar as discussões e os encaminhamentos da integração definidos em nível político. (VAZ, 1999, p. 78).

Por estarem mais vulneráveis à abertura econômica, os grupos empresariais nacionais foram os principais interlocutores dos governos na formulação de posições e nas negociações.

Em 08 de novembro do mesmo ano, o Mercosul passou a adotar o Código de Subsídios e Antidumping, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) no comércio regional de produtos agrícolas.

Em 12 de março de 1993, em reunião extraordinária, pela primeira vez, foi cogitado o uso do mecanismo da solução de controvérsias para dirimir divergências entre Paraguai e Argentina relativamente à aplicação por esta, da “taxa de estatística”. Cinco dias depois, o Paraguai anunciou a retirada de seus representantes dos subgrupos de trabalho do Mercosul,

em protesto à taxa de estatística argentina. Entretanto, o mecanismo para a Solução de Controvérsias somente viria a entrar em vigor em 24 de abril em função da aprovação do Protocolo de Brasília. Em 06 de outubro, o governo argentino rebaixou de 10% para 3% a taxa de estatística para importação de autopeças. Durante reunião do CMC, em Colônia do Sacramento, no Uruguai, em 17 de janeiro de 1994, o presidente brasileiro, Itamar Franco, oficializou a proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) e em 14 de junho do mesmo ano, os ministros de relações exteriores de países da União Europeia, aprovaram o início de negociações para a celebração de acordo de cooperação comercial com o Mercosul e em 05 de agosto foi aprovado o projeto da TEC, a ser aplicada a partir do primeiro dia do ano de 1995, criando-se a Comissão de Comércio do Mercosul, com a finalidade de zelar pela aplicação de uma política comercial comum. Em 11 de dezembro, Bill Clinton aprovou o projeto da ALCA, durante a Cúpula das Américas, em Miami e seis dias depois, o Mercosul ganhou personalidade jurídica internacional com o Protocolo de Ouro Preto.

Em 30 de dezembro, a Argentina eliminou a taxa de estatística nas importações do Mercosul e de terceiros países, reativando-a numa alíquota de 3% em 24 de março de 1995. Antes disto, no último dia do ano de 1994, foi dado por integralmente cumprido o cronograma de desgravação tarifária previsto no programa de liberação comercial do Tratado de Assunção, sendo assim extinta a alíquota do imposto de importação de produtos intercambiados entre produtos do Mercosul.

Durante o primeiro ano de vigência da União Aduaneira foram vários os atritos provocados pelas adaptações das economias às novas regras, com base no receio de exposição de determinados setores econômicos à concorrência em um mercado ampliado. O Brasil estabeleceu alterações nas alíquotas combinadas com imposições de barreiras não-tarifárias, provocando reações similares dos demais países do bloco, conforme Ginesta (1999). Em linhas gerais, os resultados da abertura comercial foram: um brutal aumento do consumo através das importações e um drástico aumento das importações de insumos, que causaram desestruturação de parques produtivos (agrícolas e industriais) na maioria dos países. Isso resultou no comprometimento da geração de valor agregado e, principalmente, de empregos. Além do mais, a desestruturação de cadeias produtivas inteiras gera outros efeitos dinâmicos perniciosos na economia e de difícil reversão. (CANO, 2000; CARCANHOLO, 2002).

Em 25 de março de 1997, “o governo brasileiro decretou a Medida Provisória 1.569,

eliminando os financiamentos externos às importações de até 180 dias, com o objetivo de equilibrar a balança comercial, através da redução induzida das importações” (GINESTA, 1999, p. 204), sofrendo críticas dos demais membros do Mercosul. Diante das reações foram estabelecidas exceções aos países integrados.

De 13 a 16 de maio deste ano, realizou-se “em Belo Horizonte (Brasil), o Terceiro Encontro das Américas, reunindo os ministros da área econômica e de comércio dos 34 países americanos que deverão compor a Alca.” (GINESTA, 1999, p. 205). Em paralelo, reuniram-se empresários e sindicalistas, em foros próprios, para pressionar por suas propostas ou protestar contrariamente.

Com o objetivo de explorar rancores passados e clivagens recentes dentro do Mercosul para fortalecer o projeto da ALCA, em 27 de agosto,

os Estados Unidos desembargam a venda de armas para a América Latina e elegem a Argentina como aliado especial extra-Otan. Tal fato e a disputa do Brasil e da Argentina por uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU, reaviva as disputas entre os dois países pela liderança regional. Além disso, o Chile reage ao privilégio concedido à Argentina, que possibilita àquele país a compra de armas em condições mais favoráveis. (GINESTA, 1999, p. 207).

Durante o mês de setembro, ocorreram disputas comerciais entre Brasil e Argentina por conta do subsídio brasileiro ao setor sucroalcooleiro. O Senado argentino derrubou o veto presidencial que impedia a elevação das alíquotas de importação do açúcar brasileiro. Em retaliação, a Câmara dos Deputados do Brasil, ameaçou proibir a entrada de trigo argentino no Brasil.

Em visita ao Brasil, em 10 e 11 de novembro, em declaração conjunta, os presidentes da Argentina, Carlos Menem e do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, “externam a prioridade acordada por ambos ao Mercosul e reafirmam seu engajamento na construção da Alca.” (GINESTA, 1999, p. 209).

Em 15 de dezembro, o CMC aprovou o Padrão Normativo de Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra as Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não-membros do Mercosul, criou o grupo *ad hoc*, Compras Governamentais de Bens e Serviços do Mercosul, aprovou o Protocolo de Montevideo sobre Comércio de Serviços do Mercosul e ampliou a participação do Chile nos foros do bloco.

Em 16 de abril de 1998, o Mercosul assinou acordo-marco para o livre comércio com a Comunidade Andina e Protocolo de Comércio e Investimentos com o Mercado Comum

Centroamericano.

Em 18 e 19 de abril de 1998, realizou-se em Santiago do Chile, a segunda Cúpula das Américas, reunindo as autoridades máximas de todos os países americanos, com exceção de Cuba, marcando o início formal das negociações para a implementação da Alca, a partir de 2005 e aprovando um Plano de Ação. Também nesta ocasião, ocorreu em paralelo, uma conferência dos movimentos sociais e sindical do continente, denominada “*Cumbre de los Pueblos de America*” da qual este autor teve oportunidade de participar, representando a CUT Brasil.

Em outubro, a Argentina assinou o “Acordo de Complementação Econômica com o México com validade até 31/12/2001, o que fere a orientação em vigor no Mercosul, de que nenhum país parte do bloco renovaria acordos bilaterais com terceiros países, sobretudo aqueles com prazo que ultrapassa 1º/1/2001, quando entra em vigor a Tarifa Externa Comum para todos os produtos comercializados pelo bloco.” (GINESTA, 1999, p. 211).

Durante o ano de 1999, último da fase neoliberal do Mercosul, ocorreu uma expressiva queda nas exportações dos demais países do Mercosul, provocada pela desvalorização do real, em janeiro daquele ano. Em fevereiro, a Argentina respondeu anunciando sua determinação em dolarizar a economia, sugerindo o mesmo ao Brasil e provocando um incidente diplomático. Ainda em janeiro, o Ministro da Economia da Argentina, Roque Fernández, “defende a diversificação do destino das exportações para evitar situações de dependência como a que caracteriza as relações comerciais entre a Argentina e o Brasil, em que 42% das exportações daquele país destinam-se ao Brasil.” (GINESTA, 1999, p. 212). Em 28 de março deste mesmo ano, o Presidente do Paraguai, Raúl Cubas, renunciou ao cargo, possibilitando uma rápida saída da crise desencadeada pelo assassinato do vice-presidente, Luis María Argaña, assumindo o senador Luis González Macchi, até 2003. “Em maio, uma grave crise econômico-financeira anunciou-se na Argentina, juntamente com a possibilidade de os Estados Unidos irem a elevar suas taxas de juros.” (GINESTA, 1999, p. 192).

Esta extensa lista de acontecimentos na construção da dimensão econômica do Mercosul tem o objetivo de demonstrar que, durante a fase neoliberal, os governos dos países do Mercosul preocuparam-se mais em criar um ambiente comercial e econômico favorável ao mercado e pouco ou quase nada operaram, de concreto, na dimensão social. O processo de desgravação resultou na ampliação das exportações “de U\$ 4,1 bilhões em 1990 para U\$ 20,6 bilhões em 1997, declinando um pouco desde então, na esteira da crise dos chamados

<mercados emergentes>”. (FARIA, 2004, p. 142), quase quadruplicando em apenas sete anos. De acordo com dados publicados pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil, em dezembro de 2014, esta cifra alcançou em 2013, a marca de US\$ 59,3 bilhões.

Estes dados servem também para demonstrar, além da prioridade dada à dimensão econômica, sua vocação liberal, de corte mercantilista, onde impera a abertura comercial com elementos básicos de regulação e a completa ausência de políticas de coordenação macroeconômica, de estímulo à complementaridade, de reconversão produtiva, de financiamento subsidiado ou de proteção a setores sensíveis e a pequenos produtores. Uma política econômica que favoreceu ao grande capital, em geral, estrangeiro, anteriormente instalado no território que se integrava, com a consequente quebra de pequenos produtores e de agricultores familiares. No setor de alimentos, por exemplo, a Philip Morris, a Nestlé e a Unilever, as três maiores do mundo, já estavam aqui implantadas e foram imediatamente beneficiadas com a eliminação das barreiras alfandegárias e com a harmonização de legislações, dentre outras medidas adotadas no processo de integração regional do Mercosul. Pode-se também verificar a enorme dificuldade, especialmente por parte dos setores econômicos e dos governos do Brasil e da Argentina em aceitar as regras definidas pela integração.

Por conta das altas tarifas alfandegárias praticadas até o início da integração e do consequente processo de liberalização de trocas após sua redução, observa-se neste período o funcionamento de um *spillover comercial*, motivado pela penetração de nova massa de capital em novas esferas de atividade, criando novos desejos e novas necessidades, no contexto de novos mercados consumidores ampliados, reduzindo custos de distribuição e gerando um efeito multiplicador na economia, especialmente pela ampliação do espaço de circulação do capital, na lógica da produção capitalista do espaço. Este aumento da produção e da produtividade, entretanto, não foi redistribuído, de forma planejada no território integrado, nem foi destinado, sequer em parte, para fundos que visassem repor perdas, reduções e falências de pequenos produtores atingidos pelo novo contexto econômico. Ao contrário, engordaram os lucros das grandes empresas que se beneficiaram com a nova situação imposta

Neste período, o conceito de dimensão social se traduzia na possibilidade de adoção de políticas sociais como elementos compensatórios e subsidiários aos efeitos provocados pelo aumento da produção e da produtividade, cujo produto excedente foi quase que integralmente apropriado pelas empresas transnacionais já instaladas antes da abertura comercial em mais de

um dos países do Mercosul. Estas grandes unidades produtivas, mormente transnacionais, foram as mais beneficiadas pela logística que permitiu um melhor planejamento para potencializar seus negócios em função de sua privilegiada localização, pela redução dos custos provocada pela harmonização de legislação em alguns setores e pelo ambiente neoliberal dominante que oferecia patrimônio barato do Estado, através das privatizações e mão-de-obra abundante e com salários aviltados por causas das demissões em massa provocadas no serviço público pelos governos e no setor privado, dentro da lógica do ajuste.

As crises dos anos 1990 evidenciaram problemas claros que persistiam com a manutenção de uma política econômica amigável ao mercado. Somado a isso, o abandono dos protocolos setoriais e de investimentos decorrentes da guinada livre-cambista do Mercosul provocou um importante fluxo de capitais para o Brasil, que sem nenhum contrapeso, aprofundou ainda mais o processo de desindustrialização da Argentina, e evidenciou o atraso do Uruguai e do Paraguai. Os anos de aplicação do receituário neoliberal conduziram a região a um longo processo de lentidão do crescimento econômico, com queda dos indicadores sociais e aumento do desemprego, produzindo uma perda de legitimidade dos governos dos países do Mercosul. (RANZAN, 2011, p. 21).

A referida crise teve início em 1999 e se estendeu até os primeiros anos da década seguinte, trazendo consigo a ideia de redefinição do papel do Mercosul, provocando seu relançamento no ano seguinte. Em 2001, a Argentina viu sua crise se aprofundar chegando à beira da convulsão social, sendo apenas estancada com a eleição de Néstor Kirchner, em 2003. A referida crise argentina

[...] reflete a estrutura de poder que dominara o país nos últimos 26 anos: um setor financeiro de fortes ramificações transnacionais, associadas a um reduzido número de grandes grupos econômicos e empresas (que em grande parte são suas subsidiárias) e da aliança destas com o capital internacional de acumulação intensiva e de capital financeiro móvel, atrás da propriedade de empresas privatizadas. (MEZA, 2003, p. 300).

A segunda fase do Mercosul, de *crise e transição*, estendeu-se, assim de 1999 até 2003, quando partidos políticos de matiz anti-neoliberal alcançaram os governos do Brasil, com Lula e com Kirchner na Argentina.

As negociações em torno do regime automotivo, após três anos de debates, alcançaram o patamar de principal avanço nas negociações do bloco, durante a fase de crise e transição. Porém, a recessão persistente na Argentina e a aproximação do Chile aos Estados Unidos, frustraram a expectativa de ingresso daquele país no bloco. Parecia que o Mercosul havia se tornado refém das crises econômicas brasileiras e das crises políticas argentinas.

Para piorar a situação o governo estadunidense continuava jogando no sentido de isolar o Mercosul para viabilizar a ALCA. Depois de Argentina e Chile, a investida agora era

na direção da Colômbia, através de plano homônimo que visava o combate da narco-guerrilha naquele país.

Dentro de uma visão de regionalismo aberto, muito próxima ao neoliberalismo, o escopo da dimensão econômica fora traçado na década de 1990. Desta forma, caberia muito mais aos futuros governantes, numa visão mais próxima da primeira onda de regionalismo, criar novos mecanismos para dotar o processo de integração regional do Mercosul de ferramentas e instituições condizentes com a visão ora hegemônica, de construção de um bloco econômico com dimensão social, não obstante medidas de caráter comercial e econômica ainda tivessem que ser adotadas para concluir os estágios de área de livre comércio e de união aduaneira ainda incompletas.

Desta forma, no final do ano de 2004 foi instituída a eliminação da dupla cobrança da TEC e a distribuição da renda aduaneira e sob o ponto de vista sócio-econômico, a sua maior conquista, o estabelecimento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), muito embora venha a ser institucionalizado em 2005 e seu regulamento somente tenha sido aprovado em 02 de agosto de 2010.

#### *4.4.2.1 FOCEM*

Fundos desta natureza num processo de integração regional são estratégicos porque podem agir no sentido de reduzir ou aplacar, a depender de sua intensidade, assimetrias econômicas e desigualdades sociais e espaciais. “O Mercosul engendrou um processo de integração assimétrico que não criou mecanismos de superação de desigualdades entre os membros e, no interior destes, entre zonas hegemônicas e periféricas” (CERVO, 2008, p. 485).

De acordo com o artigo 1º, da Decisão 18/05, do CMC, o FOCEM “está destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão nacional, em particular das economias menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”, com base em quatro programas:

- a) de convergência estrutural (desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas);

- b) de desenvolvimento da competitividade (processos de reorganização produtiva e trabalhista, integração de cadeias produtivas e pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos);
- c) de coesão social (desenvolvimento social em zonas de fronteiras) e;
- d) de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração (melhora da estrutura e do desenvolvimento institucional do Mercosul).

A contribuição anual do conjunto dos Estados-parte seria de cem milhões de dólares, na seguinte proporção: Brasil: 70%; Argentina: 27%; Uruguai: 2% e Paraguai: 1%. Já os saques, mediante a apresentação e aprovação de projetos no âmbito dos quatro programas acima descritos, se dariam na seguinte proporção: Paraguai: 48%; Uruguai: 32%; Argentina: 10% e Brasil: 10%. Seria dada prioridade para projetos referentes ao Programa I, tendo sido criado um Conselho Administrativo e Unidades Técnicas Nacionais em cada um dos países membros para gerir os recursos.

Em 2007 foram aprovados os primeiros projetos-piloto e exarada a Decisão 39/07 do CMC, com o objetivo de identificar as necessidades de convergência estrutural do Mercosul, visando a máxima racionalização possível do uso dos recursos com base em levantamento criterioso das carências.

O Informe Mercosul, nº 18, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicado em março de 2014, mostra que de 2007 a junho de 2013, o FOCEM recebeu contribuições dos Estados Partes no total de US\$ 751 milhões que estão financiando 44 projetos, no valor total de US\$ 1,4 bilhão, com uma participação do Fundo de US\$ 982,5 milhões. Do total, 18 projetos foram apresentados pelo Paraguai, 10 pelo Uruguai, cinco pelo Brasil, quatro pela Argentina, três pela Secretaria do MERCOSUL e quatro pluriestatais. Dos projetos apresentados, o Paraguai absorveu 65,6% e o Uruguai 23,8% dos fundos do FOCEM, o que demonstra que, efetivamente, os países menores estão recebendo mais recursos. Diz ainda que a evolução dos últimos anos mostra uma maior concentração do financiamento nos projetos de convergência estrutural, basicamente, infraestrutura. Até o ano de 2009 o Programa I representou 61,8% dos fundos do FOCEM; desde 2010 a percentagem aumentou para 93%, a partir da aprovação de grandes projetos de infraestrutura, entre eles, a construção da Linha de Transmissão 500 kV Itaipu-Villa Hayes, da subestação Villa Hayes e da

ampliação da Subestação margem Direita Itaipu (no valor total de US\$ 555 milhões), que visa criar infraestrutura energética para a industrialização do Paraguai e o projeto de interconexão elétrica de 500 MW entre o Uruguai e o Brasil (US\$ 153,9 milhões)

De acordo com seu estatuto de formação, o FOCEM deverá sofrer uma revisão em breve. Até a entrada em vigor do novo marco normativo, o CMC definiu as condições para a participação da República Bolivariana da Venezuela no FOCEM. Neste sentido, a Decisão CMC 41/42 estabelece que esse país contribuirá com uma quota anual de US\$ 15,5 milhões que serão destinados ao financiamento dos projetos apresentados pelos outros Estados Partes no contexto dos Programas I, II e III e dos projetos pluriestatais de que esses Estados participarem. Por outro lado, a mesma Decisão estabelece também que a República Bolivariana da Venezuela contribuirá com US\$ 11,5 milhões destinados ao financiamento dos Programas I, II e III, bem como aos projetos plurinacionais dos quais o mesmo país participar.

Ainda não existem estudos conclusivos que apontem para uma correção ou uma tendência ao atenuamento das assimetrias no Mercosul. Este fenômeno tem sua própria inércia e tende a se agravar se não for contido, na medida em que:

O tamanho de mercado confere às economias maiores do Mercosul vantagens iniciais inquestionáveis no aproveitamento das economias de escala e de aglomeração, assim como na capacidade para atrair investimentos. Adicionalmente, diversos atributos associados ao nível de desenvolvimento econômico dos sócios, como a diversificação da estrutura produtiva, a qualidade da infraestrutura e o grau de desenvolvimento tecnológico e institucional tendem a reforçar essas vantagens. (MACHADO et al., 2012, p. 125)

Além disto, no Mercosul, as instituições, programas, instrumentos e iniciativas implantados para desenvolver a competitividade das empresas nacionais e atrair investimentos externos, têm maior abrangência e eficácia nos países maiores, principalmente o Brasil. Estes mecanismos distorcem a concorrência no espaço integrado, geram externalidades transfronteiriças negativas e desestimulam a emergência ou o aprofundamento de encadeamentos produtivos na região. “Ainda assim, as iniciativas tendentes a harmonizar regimes, estabelecer regras e eliminar instrumentos distorcivos têm enfrentado fortes resistências e os avanços têm sido muito pouco significativos.” (MACHADO et al., 2012, p. 126)

De qualquer sorte, embora o FOCEM seja ainda uma iniciativa tímida e insuficiente perante o enorme problema das assimetrias no processo de integração do Mercosul, é um programa estratégico que introduz a política de coesão no bloco e que deve ser reformulado,

apoiado e fortalecido com vistas a conquistar efetivas condições de combate para reverter o quadro de assimetria, desequilíbrio e desigualdade entre países, regiões e classes sociais no Mercosul, dentro de um processo urgente e inadiável de adoção de políticas regionais de desenvolvimento sustentável com redistribuição de renda e que visem o desenvolvimento das forças produtivas e do mercado interno, numa postura soberana e democrática.

#### 4.4.2.2 Outras Ações

No âmbito da dimensão econômica do Mercosul, ainda em 2004, foi aprovado o Regime de Origem do Mercosul, com o objetivo de qualificar e determinar a origem dos produtos, emitir certificados de origem, verificar e controlar tanto a produção quanto a comercialização destes produtos e estabelecer sanções por motivos de adulteração, falsificação de certificados ou descumprimento de processos de verificação e controle.

Em 2007, o CMC, através da Decisão 25/07 criou o sistema de pagamentos em moedas locais para o comércio intra-bloco, de caráter facultativo, mediante convênios bilaterais firmados entre os respectivos bancos centrais dos países interessados.

Em 2008, foi instituído o Programa de Integração Produtiva, visando o apoio à complementaridade produtiva das empresas e que vem fomentando projetos nas áreas de aeronáutica, naval, eólica, autopeças e energia solar. Também foram criados o Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Fundo Pymes) e o Fundo da Agricultura Familiar.

No ano seguinte, foi criado o Fundo de promoção do Turismo e em 2010, o Código Aduaneiro do Mercosul.

O desenvolvimento da dimensão econômica do Mercosul<sup>58</sup>, embora tenha recebido uma especial atenção durante a fase neoliberal do bloco, continua a demandar esforços na medida em que, por óbvio, as economias que compõem o processo de integração, estão inseridas na economia internacional, numa lógica cada vez mais interdependente e global. Isto significa que abalos econômicos gerados em outros cantos do planeta atingem a economia do Mercosul e de seus membros, de forma instantânea e, por vezes, de maneira vigorosa. Além

---

62 “A dimensão empresarial do MERCOSUL tem sido, igualmente, área de interesse renovado. Em paralelo à Cúpula de Brasília de 2012, foi organizado o “I Fórum Empresarial do MERCOSUL”, com a participação de lideranças empresariais e altas autoridades de governo, que trataram de agronegócio, energia, inovação, infraestrutura e logística. A partir de 2013, o Fórum Empresarial terá periodicidade semestral e passará a integrar a programação oficial das Cúpulas do MERCOSUL.” (BRASIL, 2012).

disto, a posição dos fundamentos macroeconômicos dos países que compõem o Mercosul, pela sua própria condição de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, lhes confere uma posição de fragilidade na ferrenha disputa permanente entre grandes potências e ocorre num cenário externo de um mundo globalizado que conta com a presença de inúmeros blocos de poder entrelaçados e de potências que não medem forças para defender seus interesses e manter suas posições e projeções de poder.

Durante a década de 1990, a América Latina experimentou a amarga intervenção dos mercados através do receituário do Consenso de Washington e, por decorrência, foi à região do planeta que mais sofreu suas danosas consequências. Desde a manutenção dos baixos níveis de crescimento do PIB, passando pelo desmonte do Estado, pela quebra de empresas, pelo aumento fantástico do desemprego, pelo aumento dos níveis de pobreza e de desigualdade social e chegando à inflexão na curva do processo de industrialização da região, condenando as nações latinoamericanas voltar a serem exportadoras de matérias-primas e de produtos primários de baixo valor agregado. Isto teve enorme repercussão em todos os setores sociais desses países e, conseqüentemente, nas condições de vidas e nas expectativas de futuro de suas populações.

O Brasil e os três países do Cone Sul com as mais altas rendas per capita (Argentina, Chile e Uruguai) foram os países americanos que vivenciaram os mais altos níveis de desindustrialização e, ao mesmo tempo, estavam entre os países da região que haviam se industrializado mais rapidamente e haviam implementado as mais drásticas reformas econômicas. [...] Esta mudança os levou a abandonar sua pauta de industrialização, levando-os de volta à sua natural posição Ricardiana; isto é, uma posição associada com vantagens comparativas mais de acordo com sua abundância de recursos tradicionais. (PALMA, 2005, p. 35-36).

Claro que tudo isto somente foi possível porque as elites dominantes à época se aliaram aos ditames dos organismos do centro do sistema e adotaram as políticas propostas. Por convicção, oportunismo ou incapacidade de gerar alternativas, aceitaram as imposições para acessar novos recursos, tornando-se assim, sócios menores da lógica da inserção subordinada no novo cenário internacional que se abria. “Atualmente é um denominador comum dizer que ajustamentos estruturais e programas de estabilização macroeconômica tiveram um impacto desastroso nas políticas sociais e nos níveis de pobreza em muitos dos países.” (LOPES, 2011, p. 5).

Movimentos sociais, populares e sindicais resistiram pelo continente afora com greves e manifestações, provocando desgastes que se aprofundavam na medida em que os resultados perversos das políticas neoliberais aplicadas apareciam. O resultado foi um pouco mais de

uma década de hegemonia de governos eleitos com base no programa do ajuste fiscal, das privatizações, da abertura comercial desenfreada e da redução do Estado, tempo suficiente para provocar os estragos que a história registrou. “Não é o aumento do grau de abertura que dinamiza o crescimento, mas como se pratica essa abertura. Isso explica porque existem múltiplos casos em que o crescimento das exportações não se traduz, necessariamente, por um crescimento do PIB e vice-versa” (SALAMA, 2012, p. 313).

O Mercosul se constituiu e se consolidou exatamente neste período histórico e nesta linha ideológica (fase neoliberal). Por consequência, quando esta visão entrou em crise, o Mercosul também entrou (fase de crise e transição). A partir de 2003, com a eleição de governos críticos ao neoliberalismo abriu-se um novo cenário (fase convergente).

Com a virada do milênio, havia se aprofundado, enormemente, o desgaste das políticas neoliberais aplicadas no continente sul-americano abrindo, assim, caminho para a eleição de governos críticos a esse modelo e simpatizantes de políticas de diversos matizes da esquerda, simpáticos a um aprofundamento do Mercosul na intenção de ultrapassar seu estágio comercial em direção a uma integração de corte social, político e cultural. Neste contexto, a ALCA foi, em 2005, adiada indefinidamente, enquanto era proposta e constituída a UNASUL e a IIRSA.

O Brasil, também auxiliado por um período de estabilidade financeira internacional, ingressou num período de maior crescimento econômico, com redução da taxa de desemprego, de aumento das reservas internacionais, e de redução de suas vulnerabilidades, o que levou Amado Cervo a definir um novo conceito paradigmático, o paradigma logístico, enquanto na Argentina a matriz anterior, do paradigma da aquiescência pragmática, lentamente se movimentou, num duplo sentido na relação bilateral com o Brasil, fruto de uma maior aproximação entre os dois grandes do Mercosul, na direção do que Russell e Tokatlian (2011) chamam de “interdependência assimétrica”.

A partir da crise de dezembro de 2001, podem identificar-se, em linhas gerais, três momentos nas percepções das elites argentinas sobre o lugar do Brasil: o primeiro coincide com o governo de Duhalde, no qual as percepções estão fortemente influenciadas pela própria crise, pela leitura predominantemente negativa do legado do governo de Menem e pela urgência para encontrar vias de superação à lamentável situação do país; o segundo momento se estende até 2006 e se caracteriza pela existência de percepções ambíguas, tanto nas esferas estatais como privadas; e, por último, o terceiro momento, que chega até o presente, mostra uma convergência na heterogeneidade, indicando o início de um longo ciclo no qual o Brasil é visto como fundamental para as relações externas da Argentina, mantendo algumas dúvidas. (RUSSELL; TOKATLIAN, 2011, p. 8).

A Figura 2, abaixo, mostra a representatividade das exportações intra e extrabloco,

demonstrando que nos primeiros anos de funcionamento do Mercosul houve um grande crescimento nas exportações entre os parceiros comerciais do bloco, chegando em 1998 a atingir 25% do total do bloco. Porém, após 1998 ano que se iniciou a crise do modelo de gestão neoliberal no Mercosul, houve uma expansão das exportações extrabloco e o Mercosul passou a perder representatividade no comércio interno ao território integrado. Esta crise levou a uma queda acentuada reduzindo em quase 15 pontos percentuais o volume das transações comerciais entre os membros do Mercosul, chegando a um valor de 11,5% de exportações internas ao bloco em 2002, último ano da fase de crise e transição, seu menor índice de exportações desde o início do processo de integração. Após 2002, observou-se uma leve sinalização de crescimento das exportações intrabloco chegando ao ano de 2010 com 15,8% das exportações totais dos quatro membros do bloco.

Figura 2 - Participação das Exportações Intrabloco e Extrabloco no Total (Mercosul)

Porém, uma nova crise estrutural do capitalismo se desenhava. A crise capitalista de 2008 viria novamente a abalar a estabilidade relativa que se experimentou na primeira década do novo século, agora num patamar de maior confiança e de relação entre Brasil e Argentina, o que configura também relativa estabilidade ao Mercosul, contando então com a parceria da Venezuela. O cenário de relativa instabilidade, que hoje paira sobre a economia internacional e na economia regional, exigirá esforços dos governos dos países do Mercosul, tanto individualmente, no sentido de consolidarem os níveis de desenvolvimento alcançados internamente, quanto coletivamente, na busca de estabelecimento de políticas que fortaleçam

a integração.

Os reflexos da crise de 2008 ainda se fazem sentir sobre a economia mundial e, por consequência, sobre os países do Mercosul.

[...] muitos governos estão recorrendo ao uso de medidas comerciais restritivas com o objetivo de proteger a produção nacional. De acordo com a Global Trade Alert (GTA), a Argentina e o Brasil estão entre as economias que implementaram mais restrições ao comércio, em segundo e sétimo lugar, respectivamente. (BID, 2012, p. 53).

A Rússia encabeça a lista de países que adotaram medidas restritivas e entre a Argentina e o Brasil estão, por ordem, Estados Unidos, China, Índia e Reino Unido, ou seja, as maiores economias do mundo.

As barreiras não tarifárias foram os instrumentos mais utilizados pela Argentina (56,1% do total), seguidas em importância pelas medidas de defesa comercial (salvaguardas, direitos antidumping e medidas compensatórias), que representam aproximadamente um quarto do total. No Brasil 36,8% das novas restrições correspondem a taxas alfandegárias – as barreiras mais utilizadas pelo Paraguai e pelo Uruguai -, e 31,6% a medidas de defesa comercial. (BID, 2012, p. 54).

O Informe N° 18 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre o Mercosul aponta que:

As exportações conjuntas do MERCOSUL (incluindo intrazona) caíram 2,6% em 2012 e seu desempenho foi inferior ao dos países em desenvolvimento (que cresceram 2,8%). As estimativas de 2013 indicariam que as vendas totais do bloco tornaram a diminuir (1%), enquanto o comércio intrazona teria crescido 7,2% durante o primeiro semestre. (BID, 2014, p. i).

A instabilidade no cenário econômico mundial ainda reinante indica uma situação díspare para o comércio dos países do Mercosul, com oscilações e medidas acautelatórias. Será necessário um maior tempo para ter-se uma ideia mais segura da tendência que está se configurando. Esta seria uma boa oportunidade para a adoção de iniciativas visando o estabelecimento de políticas macroeconômicas articuladas, com mecanismos compensatórios para os países do bloco, na linha de aprofundamento da integração.

#### 4.4.3 A Evolução da Dimensão Social no Mercosul

Na maior parte das experiências recentes de integração regional o fator econômico foi o detonador do processo, embora em algumas experiências anteriores, a conquista ou unificação de territórios propriamente ditos tenham disparado o processo, na lógica direta da produção capitalista do espaço. Isto significa que a dimensão econômica tornou-se prioritária, ao lado da dimensão política, tendo esta o papel de reguladora do processo da acumulação infinita do capital. Com isto, a dimensão social foi relegada a um segundo plano, na medida

em que as chamadas “forças de mercado”, operando também por dentro do Estado, são pouco receptivas a tudo que não seja fator de produção ou matriz de insumo-produto.

As dificuldades de se incorporar a dimensão social aos processos de integração são por demais conhecidas e todos os observadores registram, por exemplo, a facilidade com que se movimenta o capital de um país a outro em contraposição aos imensos obstáculos colocados à circulação de trabalhadores. (ALMEIDA, 1999, p. 19).

Da mesma forma, a demorada e, por vezes, alegada impossibilidade para unificar sistemas de seguridade e de proteção social não encontram as mesmas barreiras de vontade política para harmonizar regras de livre acesso a bens e serviços.

Os aspectos sociais da integração podem ser tratados, pelas autoridades públicas, de forma direta ou indireta. A via direta, cujo objetivo é o de recompor o tecido social permanentemente perturbado pelos mecanismos de mercado, visa incorporar os “agentes sociais na formulação e execução das políticas macroeconômicas e setoriais que integram o edifício comunitário em construção e dos sistemas de proteção e de promoção social dos trabalhadores.” (ALMEIDA, 1999, p. 17). Podemos aqui identificar, no âmbito do Mercosul, os subgrupos de trabalho, as conferências, o Fórum Consultivo Econômico-Social, o Instituto Social do Mercosul e o futuro Parlamento do Mercosul, dentre outros, como mecanismos produtores desta via, entretanto, com uma limitação impositiva fatal, a impossibilidade de deliberar, podendo tão somente, opinar.

A via indireta se realiza mediante medidas de recuperação ou de reconversão produtiva de zonas negativamente afetadas pelo processo de integração ou anteriormente deprimidas e visa à promoção ativa do desenvolvimento de regiões mais pauperizadas ou menos avançadas. No Mercosul, o Fundo de Convergência Estrutural e os demais fundos setoriais objetivam cumprir este papel.

Porém, independente da forma de realização de políticas na construção da dimensão social, se direta ou indireta, o que realmente importa é se os seus frutos, resultados, medidas ou ações adotadas, efetivamente estarão à disposição dos cidadãos e das cidadãs que integram o território integrado.

O Mercosul, a exemplo de um estágio já alcançado e ultrapassado pela União Europeia, se pretende um mercado comum, ao garantir a livre circulação dos fatores de produção. Relativamente ao continente europeu:

O espírito essencial e o propósito fundamental da liberdade de circulação não estavam longe, portanto, do processo de constituição dessa entidade essencial ao livre jogo do capital que Marx chamava de <exército industrial de reserva>: quanto mais os trabalhadores puderem se deslocar de um setor produtivo a outro da

economia, em busca de melhores condições de remuneração, mais o capital poderá basear sua estratégia de extração de <mais-valia> na abundância relativa da força de trabalho. (ALMEIDA, 1999, p. 25).

Ocorre que no Mercosul, nem mesmo esta condição de exploração transnacional da mão-de-obra está posta na medida em que o Tratado de Assunção não prevê a livre circulação de trabalhadores, ou seja, da força de trabalho, como um dos fatores essenciais de produção, assim como também não fala sobre a livre circulação de moradores do território integrado, entendendo aqui o termo livre circulação contendo um arcabouço legal devidamente harmonizado e unificado em termos de políticas públicas e sociais. É patente a consciência de que as assimetrias estruturais existentes entre os países do Mercosul impedem a adoção plena desta condição, porém, poder-se-ia regulamentá-la de forma inversamente proporcional ajustável às condições econômicas correntes, de forma a criar alternativas e mercados de trabalho opcionais aos trabalhadores da região e também como forma de forçar a adoção de mecanismos comunitários de proteção sindical e social.

A questão social é a variável mais incômoda introduzida na equação “linear” da integração, em face da aparente simplicidade <técnica> das reduções tarifárias, dos procedimentos de normalização, da harmonização de regulamentos e até da abertura de mercados para serviços e compras governamentais. O social é [...] dificilmente mensurável, prestando-se muito mal, de toda forma, aos exercícios estatísticos de quantificação que fazem o gosto das análises <custo-benefício> dos planejadores estatais. (ALMEIDA, 1999, p. 35).

Não obstante ou até mesmo por causa disto, verifica-se, atualmente, uma maior preocupação de empresários, sindicalistas, dirigentes de movimentos sociais e agentes governamentais em relação ao cruzamento entre as distintas dimensões presentes em processos de integração regional.

Pelo fato do desenho institucional da integração do Mercosul estar mais assentado sobre o intergovernamentalismo liberal, embora também se possa identificar traços relativos a outras teorias, isto significa que a expectativa aludida no parágrafo anterior, intensifica e complexifica o processo de definição de preferências internas, devido a presença de novos atores, mais atuantes e mais poderosos a influenciar politicamente os governos. A emergência do debate acerca do meio ambiente e dos direitos humanos, por exemplo, causaram a formação de novas forças políticas e sociais de corte transnacional. A formação de coalizões nacionais ou transnacionais, aliadas aos novos tipos de alternativas políticas dos atores, traz à tona elementos de análise do construtivismo, ao afirmar que é a partir da reprodução e/ou transformação desses interesses e identidades, ou seja, das construções sociais, que se determinam as alterações estruturais na sociedade. “As estruturas intersubjetivas, segundo o construtivismo, ajudam a determinar quanta <propensão> existiria num Estado a favor das

dinâmicas de formação de uma identidade coletiva em desenvolvimento” (VIGEVANI; MARIANO, 1999, p. 109).

Isto quer dizer que a ação racional de um indivíduo é determinada por um balizamento entre interesses materiais e valores culturais “constituídos pelos diferentes papéis que os indivíduos e os atores coletivos exercem no interior de uma sociedade e que nem sempre são coerentes entre si” (VIGEVANI; MARIANO, 1999, p. 109), sofrendo influência dos grupos com os quais ele se identifica, ou seja, cada vez mais, as posições adotadas pelos atores sociais frente aos processos de integração regional refletirão as posições do meio em que eles atuam. “A construção de fóruns coletivos de caráter internacional passa a ser um instrumento de promoção de identidades, particularmente, nos caso de atores com razoável grau de autonomia frente aos Estados.” (VIGEVANI; MARIANO, 1999, p. 109).

O autor desta dissertação teve uma experiência profissional que corrobora as afirmações acima. Durante a década de 1990, participou representando a CUT/Brasil em subgrupos de trabalho do Mercosul, em especial o Subgrupo cinco, que à época tratava da harmonização da legislação do transporte terrestre, além das condições e da jornada de trabalho dos trabalhadores do setor. As bancadas nacionais eram tripartites e compostas por delegações governamentais, de sindicalistas e de empresários do setor. Em uma determinada discussão a respeito dos elementos que compunham o custo do frete rodoviário, a bancada argentina adotou uma única posição conquistando os empresários brasileiros e paraguaios, porém os trabalhadores brasileiros e uruguaios se contrapuseram, atraindo os representantes dos governos do Brasil, do Uruguai e do Paraguai, além dos empresários uruguaios e dos trabalhadores paraguaios. Em várias outras ocasiões, molduras de posicionamento desta natureza se formaram, embora o predominante fosse a de posição de classe, trabalhadores de um lado e governos e empresários de outro. Por vezes também ocorriam posições de bancadas na defesa de interesses nacionais.

Esta questão foi bem captada por Vigevani e Mariano (1999, p. 110) quando diz que: “as alianças internacionais de atores sociais não se traduzem em ruptura dos <valores nacionais>, podendo ser interpretadas como compatíveis com acordos classistas ou interclassistas. [...] O surgimento de alianças classistas de caráter internacional pode se tornar um instrumento importante de consolidação ou de debilitamento dos processos de integração”.

Na medida em que o interesse nacional emerge dos conflitos políticos entre classes e setores e que os governos atuam de acordo com os interesses dos grupos que lhes dão

sustentação, os posicionamentos são definidos pela convergência ou divergência política entre o governo e as entidades empresariais e trabalhistas, além das sociais. Na Argentina, pelo fato do Partido Justicialista (peronista) ter hegemonia nos três setores há várias décadas, com exceção da Central de Trabalhadores Argentinos (CTA), a posição de bancada, geralmente, coincide. Atualmente, se verifica um afastamento entre as posições do governo de Cristina Kirchner e da poderosa Central Geral dos Trabalhadores (CGT), ambos peronistas. No Uruguai, durante a década de 1990, geralmente empresários se uniam aos trabalhadores contra o governo e hoje funciona pouco mais a posição de bancada. No Brasil, na década de 1990, governo e empresários operavam juntos contra os trabalhadores, hoje são os empresários que se isolaram. Porém, quando estão na mesa de negociações temas relativos à classe ou aos movimentos sociais, geralmente, ocorre uma unidade de classe entre trabalhadores e movimentos sociais e populares (nos fóruns onde estes participam) e empresários de outro. Em várias oportunidades, os governos se colocam como árbitros ou como observadores, tentando conciliar posições.

Como estes atores têm autonomia e relações externas bem articuladas, buscam construir acordos internacionais para poderem enfrentar posições contrárias às suas já definidas ou com chances de se definir no plano nacional, criando um mecanismo de caráter distinto e inovador e cumprindo um papel suplementar à relação entre Estado e Sociedade. “Neste sentido, a análise intergovernamentalista apresenta limites significativos por sua insistência nas preferências nacionais.” (VIGEVANI; MARIANO, 1999, p. 112).

Posta, de forma muito breve, alguns outros elementos teóricos relativos à especificidade da dimensão social no Mercosul, a tarefa agora é elencar a sua evolução em termos de políticas, medidas e ações adotadas.

#### *4.4.3.1 Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES)*

Relativamente à dimensão social durante a fase neoliberal do Mercosul, cabe destacar a criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), no âmbito do Protocolo de Ouro Preto, ainda em 1994, a assinatura do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, em 17 de dezembro de 1996, e a Declaração Sociolaboral do Mercosul, em 10 de dezembro de 1998, após forte e intensa pressão do movimento sindical.

O FCES, embora constituído em dezembro de 1994, no escopo do Protocolo de Ouro Preto, somente veio a ser regulamentado em maio de 1996, prevendo que teria caráter

consultivo e pronunciar-se-ia, no âmbito de sua competência, através de Recomendações, podendo ainda, acompanhar, analisar e avaliar impactos de políticas adotadas, em quaisquer níveis, propor normas e políticas, realizar investigações, estudos e seminários, estabelecer relações, além de realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais. Seria integrado, em nível regional, por igual número de representantes dos Estados parte, tendo, no entanto, autonomia para conformar suas seções nacionais.

Desde sua fundação, o FCES tem se deparado com diversos obstáculos que impedem ou limitam seu funcionamento pleno e o alcance de suas finalidades. Um deles é a falta de divulgação e transparência das deliberações dos organismos de cúpula do bloco. O próprio Tratado de Assunção não estabeleceu, por princípio ou norma, o acesso público à informação sobre os atos e decisões intergovernamentais. Além disto, há uma espécie de “silêncio” do GMC em relação às Recomendações encaminhada pelo FCES. Esta “desconsideração” do GMC em relação ao FCES, combinada com a falta de orçamento e estrutura própria, o que obriga os representantes nacionais a custearem as despesas decorrentes da participação, gerou a Recomendação 03/06 cobrando providências a este respeito. Como resposta, o GMC autorizou a partir de 2007, a participação do FCES como observador nas suas reuniões, consultando aquele por ocasião das reuniões. A partir de 2009, o FCES passou a ter uma estrutura própria junto à Secretaria do Mercosul, em Montevideo.

De 1994 a 2014, o FCES elaborou 55 Recomendações ao GMC, tratando sobre negociações externas (ALCA, UE, CAN, etc.), acesso a mercados, TEC, emprego, fortalecimento e aprofundamento do Mercosul, cooperativas, fronteiras, dentre várias outras. Ramón Torrent, fala que o Mercosul sofre de uma inflação institucional e de uma hipertrofia normativa, aqui caracterizada pela proliferação de novas normas antes que as anteriores tenham entrado em vigor. Isto indica uma baixa efetividade das medidas e ações de caráter social e levam ao descrédito na medida em que não saem do papel. Este mesmo autor fala da falta de critérios claros em relação à articulação entre direito primário, também denominado fonte primária, ou direito originário, que prevalece sobre qualquer outra fonte de direito e é basicamente constituído pelos tratados e protocolos e o direito secundário, ou derivado, decorrentes dos atos unilaterais adotados pelas instituições comunitárias, tais como recomendações, pareceres, diretivas, dentre outros.

Embora não tenha poder deliberativo, o FCES demonstrou durante este período de funcionamento quão é importante a existência de órgãos com previsão de participação social

num processo de integração regional. Basta consultar o conteúdo de suas recomendações, em sua grande maioria voltada pra o interesse popular e social, que de outra forma sequer chegariam à apreciação dos órgãos superiores. Seu papel é ainda mais relevante quando se verifica que diversas propostas foram tornadas realidade em termos de participação social, de estruturas e de garantia de direitos.

Em 17 de dezembro de 1996, durante reunião em Fortaleza, foi firmado o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul.

Em seu trabalho de graduação no curso de Relações Internacionais na UFRGS, Piñeiro (2009) destaca as iniciativas que considera mais relevantes impulsionadas pelo FCES: Mercosul Social e Solidário, em 2003; Grupo de Alto Nível para Crescimento do Emprego (GANEMPLE), em 2004; Iniciativa Somos Mercosul, em 2005; Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, (PEAS), em julho de 2006; Cúpula Social do Mercosul, em dezembro do mesmo ano; Instituto Social do Mercosul, em 2007; Programa Mercosul Social Participativo, em dezembro de 2008. As Recomendações do FCES ao GMC sobre temas mais relevantes e posteriores a esta data são as seguintes: Instituto do Trabalho do Mercosul, em dezembro de 2008, migrações e livre circulação de pessoas no Mercosul, de 2010, o relançamento das negociações entre Mercosul e União Europeia, em junho de 2010, com uma posição explícita acerca da dimensão social<sup>59</sup>, a ação conjunta na Rio + 20, em maio de 2012, a adesão da Venezuela ao Mercosul e a proposta de criação de um órgão superior de controle público do Mercosul, em setembro de 2012. Nota-se que a totalidade das ações do FCES, aqui destacadas como relevantes são da sua terceira fase, convergente, certamente impulsionadas pelos governos do período, em sua maioria, mais sensíveis às questões de ordem social.

#### 4.4.3.2 Declaração Sociolaboral

Os sindicalistas e trabalhadores do Mercosul acompanharam e aprenderam muito com a construção da integração europeia, através de relações estabelecidas por dentro do

---

63 O FCES em sua Recomendação 02/10 diz, explicitamente, que recomenda em seu ponto 1.3: “*El FCES y el CESE han reiterado en varias oportunidades que la promoción y el respeto de los derechos humanos, sociales y laborales fundamentales debe ser parte integrante del Acuerdo de Asociación entre Mercosur y Unión Europea. Resulta necesario que el acuerdo contemple la dimensión social, en particular en lo que se refiere al impacto en el empleo ante liberalización comercial de bienes y servicios, el respeto a los principios y derechos fundamentales de la OIT, los derechos de los migrantes y el tratamiento de un capítulo Sociolaboral. Estos aspectos no deberán convertirse en barreras no arancelarias al comercio interregional ni en sanciones económicas.*”

movimento sindical internacional, especialmente. A ideia de consolidação de um estatuto que consolidasse, formalmente, os direitos trabalhistas, por exemplo, foi inspirada na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Mesmo com todos os avanços verificados naquela experiência de integração, este debate tem percorrido e ainda percorre um caminho de dissenso, incertezas e fragilidades das normas acordadas.

Assim também ocorreu e tem ocorrido com relação à Declaração Sociolaboral do Mercosul. Por pressão do movimento sindical, em especial da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCC), o GMC, através da Resolução 153/96, foi determinado ao Subgrupo de Trabalho nº 10, que trata dos Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, com a justificativa de haver a “necessidade de contar com um instrumento que oriente a convergência e/ou a concorrência dos objetivos sociais”, proceder a “análise da dimensão social do processo de integração”, juntamente com as “diversas alternativas para sua formulação institucional”.

Ao final do ano seguinte, foi apresentada uma proposta para debate denominada Protocolo Sociolaboral do Mercosul. As principais divergências se situavam menos em termos de direitos e compromissos, ou de conteúdo, e mais em relação à natureza jurídica do instrumento e de seus mecanismos de aplicação. De um lado, governos e empresários defendendo uma Declaração Presidencial, ou de Ministros do Trabalho, sem aplicabilidade no campo comercial e econômico e, de outro, os trabalhadores pleiteando a adoção de um protocolo, com caráter vinculante, como extensão concreta da Cláusula Democrática, aprovada em 24 de julho de 1998, por ocasião do acordo em torno do Protocolo de Ushuaia.

Ademais, deveria compreender um conjunto de direitos básicos e irrenunciáveis, não inferior aos compromissos sociais expressos em tratados internacionais firmados pelos Estados da região, como a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, as convenções da OIT, a Carta da OEA e os acordos das conferências sociais da ONU. (SANT'ANA, 2010, p. 191).

A Declaração Sociolaboral do Mercosul foi aprovada em 10 de dezembro de 1998, pelos presidentes dos estados-membros do bloco contendo, sinteticamente, considerando que remetem a declarações pactos, protocolos e outros tratados internacionais, em especial, as convenções da OIT, normas relativas a não discriminação, promoção da igualdade, trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do trabalho forçado, trabalho infantil e de menores, direitos dos empregadores, liberdade de associação, liberdade sindical, negociação coletiva, greve, diálogo social, fomento do emprego, proteção dos desempregados, formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos, saúde, segurança e inspeção no trabalho

e seguridade social, seguidas por artigos que estabelecem sua aplicação e seguimentos que estabelecem a Comissão Sociolaboral do Mercosul<sup>60</sup>, constituída por 24 membros, sendo um titular e um alterno a cada um dos três setores de cada Estado parte. De acordo com citação em Sant'Ana (2010, p. 195):

[...] ela contempla direitos fundamentais dos trabalhadores em maior número do que a Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores da União Europeia, a Carta Social Andina da Comunidade Andina das Nações, o Acordo de Cooperação Laboral da América do Norte do NAFTA e o Acordo de Cooperação Laboral entre o Governo do Chile e o Governo do Canadá. (CRUZ, 2002).

Quanto à sua efetividade não há muito a comentar, tendo se focado basicamente na tarefa de elaborar e analisar memórias em relação à situação, às dificuldades e aos avanços relativos aos direitos e compromissos inscritos na Declaração, tais como, níveis de desemprego, salário real, trabalho precário, informal e infantil, desigualdade de gênero e de classe, dentre outros. Não obstante, sirvam de informe às instâncias de cúpula, os efeitos práticos até o momento são pálidos.

A falta de poder normativo aliada à escassez de sua estrutura levou o movimento sindical a reivindicar em 2008, dez anos depois, a criação do Instituto do Trabalho do Mercosul, encaminhada ao GMC como Recomendação do FCES naquele mesmo ano.

Em diversos momentos e fóruns da integração tem sido levantada a necessidade de uma revisão da Declaração Sociolaboral, que, aliás, deveria ter ocorrido dois anos depois de sua aprovação, e os temas que têm ganhado espaço são os mesmos que estavam em debate quando de sua formação, natureza jurídica e vinculações decorrentes (protocolo x atual status), reforço dos mecanismos de seguimento e promoção (Comissão Sociolaboral) e incorporação de direitos e compromissos havidos nas legislações nacionais neste período, com a “adoção dos dispositivos previstos no Acordo Multilateral de Seguridade Social e no Acordo de Residência de Nacionais do MERCOSUL e dos elementos consensuais referentes” (SAN'TANA, 2010, p. 203-204).

Entretanto, ao que tudo indica, somente o avanço da própria integração em termos de seu caráter, amplitude, profundidade e funcionamento poderá indicar algum futuro efetivo em relação aos direitos sociais e trabalhistas. Sant'Ana (2010, p. 207-208)) defende a perseguição de dois principais elementos: “uma nova metodologia de atuação e um novo arranjo institucional de sustentação.” Quanto à metodologia defende a adoção de um Plano Mercosul

---

64 Conforme Resolução 15/99 do GMC, adotada em 09 de março de 1999, em Assunção, Paraguai.

de Trabalho Digno, para monitorar e elevar a qualidade da força de trabalho e da contratação na região e que vise a “definição da vocação dos órgãos da dimensão sociolaboral e de seu papel no desenvolvimento sustentável; foco preciso sobre objetivos e busca de resultados palpáveis e socialmente proveitos; maximização e racionalização de recursos; fortalecimento de sinergias entre agentes da integração e do desenvolvimento”. (SANT’ANA, 2010, p. 208-209). Relativamente ao novo arranjo sugere unificação ou integração orgânica dos foros sociolaborais, com a constituição do Instituto Laboral do Mercosul para atuar como elemento integrador e articulador dos espaços e dos organismos de tratamento sociolaboral e de seguridade social do Mercosul.

Durante a fase de crise e transição do Mercosul, foram firmados apenas dois acordos que merecem destaque no âmbito da dimensão social. O primeiro que trata da regularização migratória interna de cidadãos do Mercosul e o segundo que dispõe sobre residências para nacionais dos Estados parte, assinados, respectivamente em 05 e 06 de dezembro de 2002.

#### *4.4.3.3 Programa Mercosul Social e Solidário (PMSS)*

Com a eleição de governos de matriz de centro-esquerda, a partir da virada do século, a dimensão social do Mercosul recebeu um forte impulso e, por isto, a fase convergente é a que contém o maior número de iniciativas nesta área, começando pelo lançamento do Programa Mercosul Social e Solidário (PMSS), em 2003. Este programa é uma plataforma de trabalho que articula 17 organizações da sociedade civil, sendo sete na Argentina, três no Brasil, três no Paraguai, dois no Uruguai e dois no Chile, envolvendo mais de 150 organizações e movimentos sociais que atuam no campo do desenvolvimento local, da educação e comunicação popular, da cidadania e da participação, envolvendo jovens, mulheres, agricultores e trabalhadores urbanos.

O PMSS articula, centralmente, ações de formação, capacitação e comunicação, além da articulação e formulação de propostas orientadas a: instalar a “dimensão social” no Mercosul, fortalecer os atores sociais locais através de suas organizações e movimentos e estimular a consolidação e o aprofundamento da democracia participativa nos países do sul.

As três organizações que compõem o PMSS no Brasil são: o CENTRAC de Campina Grande-PB que tem a responsabilidade de coordenação nacional, o Instituto Polis de São Paulo e o CEDAC do Rio de Janeiro. O programa mantém uma página na rede de computadores cujo endereço é [www.mercosursocialsolidari.org](http://www.mercosursocialsolidari.org) e estabelece relações de

parceria com o Instituto de Políticas Públicas dos Direitos Humanos (IPPDH), Instituto Social do Mercosul (ISM), Parlamento do Mercosul (PM), Rede Mercocidades e a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF).

O CMC, através da Decisão 46/04, de 16 de dezembro de 2004, assinada em Belo Horizonte, criou “um Grupo de Alto Nível para elaborar uma <Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego>, tendo por base a Declaração de Ministros do Trabalho do MERCOSUL, emanada da Conferência Regional de Emprego”, realizada, em abril de 2004, em Buenos Aires e que contou com forte intervenção do FCES e da Comissão Sociolaboral do Mercosul. Determina em seu artigo 2º que: “o Grupo de Alto Nível será integrado pelos Ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, trabalhistas e sociais dos Estados Partes, com a participação das organizações econômicas e sociais que integram as seções nacionais do Foro Consultivo Econômico e Social e da Comissão SocioLaboral do MERCOSUL. Se julgar necessário, o Grupo de Alto Nível poderá valer-se das contribuições de organismos internacionais.”

Em sua XXX reunião, o CMC, através da Decisão 04/06, de 20 de julho de 2007, na cidade de Córdoba, na Argentina, aprovou a “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”, determinando prioridade para a sua execução, sob a responsabilidade do Grupo de Alto Nível do Emprego (GANEMPLE), a partir de duas bases conceituais:

- a) a articulação de políticas macro-meso e microeconômicas com as trabalhistas, sociais e educativas, com o objetivo de gerar condições de criação de empresas e de emprego digno, e;
- b) o respeito e cumprimento dos princípios e direitos do trabalho” (ANEXO da Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 04/06).

O Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos foi assinado na cidade de Assunção, no Paraguai, em 17 de junho de 2005.

#### *4.4.3.4 Instituto Social do Mercosul (ISM) e Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)*

Um ano e meio depois, em 18 de janeiro de 2007, em reunião na cidade do Rio de Janeiro, foi criado o Instituto Social do Mercosul (IMS), com sede permanente em Assunção e com os seguintes objetivos gerais:

- a) contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul;
- b) contribuir para superar as assimetrias;
- c) colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais;
- d) sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais;
- e) recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social;
- f) promover mecanismos de cooperação horizontal e
- g) identificar fontes de financiamento. (CONGRESSO NACIONAL, 2010, p. 258).

Com a participação elaborativa do ISM, foi aprovada em 2007, a *Declaração de Princípios do Mercosul*, a qual foi precursora do PEAS.

O ISM publicou, em dezembro de 2012, um fascículo intitulado “*A Dimensão Social do MERCOSUL: Marco conceitual*”, como “um passo significativo na convergência de olhares, perspectivas e enfoques ao redor da questão social contemporânea que se conjugaram logo de profundos e extensos debates realizados em quase dois anos e com impulso do Conselho do ISM”. (ISM, 2012, p. 13).

O documento é um esforço importante na linha do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), aprovado pelo CMC, em 2011, na cidade de Assunção do Paraguai.

Já na Declaração de Buenos Aires, intitulada “*Por um MERCOSUL com rosto humano e perspectiva social*”, aprovada em 14 de julho de 2006, o compromisso estava expresso em “assumir a dimensão social da integração baseada em um desenvolvimento econômico da distribuição equitativa, tendente a garantir o desenvolvimento humano integral, que reconhece o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Desta maneira, a Dimensão Social da integração regional se configura como um espaço inclusivo que fortalece os direitos cidadãos e a democracia”. (ISM, 2012, p. 20).

A Declaração de Princípios do Mercosul sintetizou os principais temas debatidos nas reuniões de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul, adensando elementos da Declaração de Assunção e da Declaração de Montevideo, ambas de 2005 e da Declaração de Buenos Aires, de 2006, estabelecendo como fundamentos conceituais:

Centralidade da dimensão social da integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral; Indissociabilidade do social e econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas sociais regionais; Reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção privilegiado das políticas sociais na região; Realce da relevância da segurança alimentar e nutricional; Centralidade do papel do Estado; Proteção e promoção social a partir de uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social; Transversalidade de um enfoque dirigido a resistir e evitar todo tipo de discriminação, seja por questões étnico-raciais, por gênero ou geracionais; Participação comunitária, sociedade civil fortalecida organizacionalmente; Perspectiva territorial e descentralizada das intervenções públicas, considerando a

redução das assimetrias intra e transfronteiriças. (ISM, 2012, p. 20-21).

Estes objetivos somente serão alcançados se houver compromisso político dos governos e participação popular e cidadã da sociedade e dos movimentos sociais organizados, de modo que cada um dos países que integra o Mercosul recupere a sua história e as suas particularidades na abordagem da questão social.

A aprovação do PEAS em 2011, como um guia programático, foi um passo fundamental na direção da dimensão social do bloco. O PEAS está consolidado em 10 eixos fundamentais e 26 diretrizes estratégicas<sup>61</sup>. Os eixos fundamentais são os seguintes:

- a) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- b) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e igualdade ética, racial e de gênero;
- c) Universalizar a saúde pública;
- d) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- e) Valorizar e promover a diversidade cultural;
- f) Garantir a inclusão produtiva;
- g) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos humanos de previdência social;
- h) Promover a sustentabilidade ambiental;
- i) Assegurar o diálogo social; e
- j) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e

---

65 “1) garantir a segurança alimentar e nutricional; 2) promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia; 3) assegurar os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia, orientação sexual, religião, opinião, origem nacional e social, condição econômica, pessoas com deficiência e de qualquer outra condição; 4) garantir que a livre circulação no Mercosul seja acompanhada de pleno gozo dos direitos humanos; 5) fortalecer a assistência humanitária; 6) ampliar a participação das mulheres nos cargos de liderança e decisão no âmbito das entidades representativas; 7) assegurar o acesso aos serviços públicos e saúde, de forma integral em qualidade e humanizados como direito básico; 8) ampliar a capacidade nacional e regional em matéria de investigação e desenvolvimento no campo da saúde; 9) reduzir a morbidez e a mortalidade feminina nos estados parte, especialmente por causas evitáveis, em todas as fases do ciclo de vida e e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie; 10) acordar e executar políticas educativas coordenadas, que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; 11) promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; 12) promover a cooperação solidária e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educacionais; 13) impulsionar e fortalecer os programas de intercâmbio de estudantes, praticantes, investigadores, gestores, diretores e profissionais; 14) promover a consciência da identidade cultural regional, valorizando e difundindo a diversidade cultural dos países do Mercosul e das culturas regionais; 15) ampliar o acesso a bens e serviços culturais na região e fomentar suas indústrias culturais, favorecendo o processo de inclusão social e a geração de emprego e renda; 16) fomentar a integração da produção, em particular, nas regiões fronteiriças, com a finalidade de beneficiar as áreas menos desenvolvidas e os segmentos vulneráveis da população; 17) promover o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, cooperativas, agricultura familiar e a economia solidária, a integração de redes de produção, fomentando a complementaridade produtiva no contexto da economia regional; 18) incorporar a perspectiva de gênero na elaboração de políticas públicas de trabalho; 19) promover a geração de emprego produtivo e trabalho decente na formulação de programas de integração produtiva do Mercosul; 20) fortalecer o diálogo social e a negociação coletiva; 21) consolidar o sistema multilateral de seguridade social; 22) consolidar a temática ambiental como eixo transversal das políticas públicas; 23) promover mudanças na direção de padrões mas sustentáveis de produção e consumo; 24) promover o diálogo entre as organizações sociais e organismos responsáveis pela formulação e gestão de políticas sociais; 25) garantir que os projetos prioritários disponham de mecanismos adequados de financiamentos regionais e nacionais e 26) fortalecer o Instituto Social do Mercosul (IMS) como organismo de apoio técnico para a execução do PEAS.” (MERCOSUL/CMC/DEC. 12/11).

financiamento de políticas sociais. (ISM, 2012, p. 32).

O claro objetivo aqui manifesto é o de buscar atingir o bem-estar social da comunidade mercosulina, conectando políticas públicas, sejam elas econômicas ou sociais, em busca do desenvolvimento humano.

De forma sintética, podem-se observar no curso do século XXI, traços que caracterizam as políticas sociais regionais aplicadas pelos governos pós-neoliberais no âmbito de seus territórios e no Mercosul, como: o *retorno do Estado*, afastado pelos neoliberais dos dispositivos de proteção social e da regularização do mercado de trabalho; a *integridade do enfoque social*, superando a visão compensatória para consolidar um caráter promocional e integral; a *inclinação da balança à universalidade*, rompendo com o critério da focalização e acesso às políticas públicas a toda a população; a *focalização subsidiária*, ou seja, a universalidade como critério direcionador das políticas sociais, sem que esta a substitua na prática institucional. Com este critério pode-se resolver, por exemplo, o problema de numerosas “famílias que ficam fora dos programas de transferência de renda ou programas alimentares por escassas ou mínimas diferenças de renda.” (ISM, 2012, p. 51); a *transferência de renda condicionada em expansão na região*, muito embora subsistam questões a serem equacionadas, tais como, o baixo valor dos recursos destinados, (não superando 1% do PIB em nenhum dos casos), a diminuição da extrema pobreza sem, no entanto, reduzir a pobreza, com baixo impacto na redução da desigualdade social, além do risco do clientelismo, felizmente reduzido por mecanismos de controle social, através da participação cidadã; o *aumento do investimento social*, em substituição ao conceito de gasto público social, observando-se um acréscimo de 12,2% do PIB em 1990-1991, na América Latina, para 18% em 2007-2008, sendo levemente superior a 20% no Mercosul, tendo estas taxas sido mantidas durante a crise do neoliberalismo, em 2008, numa lógica anticíclica; as *reformas sociais*, especialmente em saúde (atenção primária com prioridade para promoção e prevenção, descentralização dos serviços sanitários com participação de agentes locais e regularização dos mercados) consolidando a universalização do acesso e em educação (elevação dos índices de matrículas no ensino fundamental, da média de escolarização e incorporação de setores mais excluídos em zonas urbanas e rurais), além da significativa redução do analfabetismo. Embora sejam ainda parciais e exijam maior atenção aos conteúdos programáticos substantivos, os avanços são inegáveis; a *maior preocupação pela articulação de políticas setoriais*, levada a efeito pelos Estados parte, embora manifestem-se diversos problemas no seu processo de execução; as *políticas sociais e econômicas*, sendo aquelas

geridas não mais como corretivos ou paliativos e subordinadas a estas, mas numa lógica mais redistributiva, embora ainda bastante limitada; a cidadania transitando de *objetos de assistência pública a sujeitos de direitos*, ou como cidadãos ativos com capacidade para desenvolver uma autonomia crítica e participativa e, por fim, a *perspectiva territorial e descentralização das políticas sociais*, percebida na valorização da diversidade cultural, econômica e geográfica, conectada às necessidades singulares das localidades urbanas e rurais em articulação com espaços maiores, apontando redução de assimetrias e desvantagens acumuladas. A participação de atores locais (comunidades, governos e organizações da sociedade) fortalece a descentralização e fortalece o Mercosul. (ISM, 2012).

#### 4.4.3.5 Iniciativa Somos Mercosul e a Cúpula Social do Mercosul

A eleição de partidos políticos aos governos dos países que integram o Mercosul que defendem em seus programas um maior compromisso com as questões sociais e participativas reforçou os movimentos que já defendiam durante as fases anteriores um maior equilíbrio entre os aspectos econômicos e comerciais e as dimensões social e política. Nesta linha, o então presidente uruguaio, Tabaré Vasquez, propôs durante a XXVIII Cúpula Presidencial do Mercosul, realizada em Assunção, no Paraguai, em junho de 2005, a criação da Iniciativa Somos Mercosul, com o objetivo de abrir um novo espaço institucional, porém não formalizado, (ao estilo da ideia original do Orçamento Participativo), para a cooperação e o diálogo entre os governos e a sociedade civil, através de uma base de participação bastante alargada e de uma agenda também abrangente.

A iniciativa Somos Mercosul, de acordo com Caetano, citado por Nunes (2010, p. 41):

[...] não deve ser outra instituição no organograma do Mercosul, porque a sua oficialidade como organização iria definir para ela limites. Porém, ela não deve ser tão pouco uma simples expressão dos atores sociais, que formaram uma aliança entre si. Por isso, a iniciativa é uma estrutura de dimensão regional, que os governos dos países membros do Mercosul, reconheçam, apoiem, mas não sejam dirigidas por eles. Então, eu acho, que ela se configurou como um instrumento de meio perfil com uma formalização flexível, não tendo as limitações, que pertenceriam, por exemplo, o Fórum Consultivo, [...] mas tampouco a distância do governo, que teria uma simples rede social.

Cada governo escolhe um Ponto Focal (autoridade representante), ligado a uma estrutura, para coordenar o processo de implantação do programa em seu país, alinhado em três eixos centrais:

- a) fortalecer a sociedade civil do Mercosul e gerar cidadania;

- b) ampliar a democratização do Mercosul e;
- c) enfatizar os passos positivos do Mercosul.

Na Argentina, o Ponto Focal, é promovido pela Subsecretaria de Integração Econômica Americana e Mercosul, através do Conselho Consultivo da Sociedade Civil (CCSC); no Brasil, a tarefa cabe à Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República; no Paraguai, o tema é encaminhado pela Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores; no Uruguai, a função cabe também ao Ministério das Relações Exteriores e na Venezuela é o Ministério para a Integração e o Comércio Exterior quem opera o programa.

A Iniciativa Somos Mercosul, além de editar o Boletim *Somos Mercosul*, teve grande aceitação e, desde 2006, protagonizou, em parceria com outros órgãos do Mercosul, a realização de 17 edições da Cúpula Social do Mercosul. A ideia das cúpulas (cumbres ou cimeiras) surgiu em uma das reuniões entre os Pontos Focais e as estruturas de apoio do Somos Mercosul, em fevereiro de 2006, em Montevideo, que propôs e organizou o “*Primeiro Encontro por um Mercosul Produtivo e Social*”, em julho daquele ano, na cidade de Córdoba, na Argentina, por ocasião da XXX Cúpula Presidencial do Mercosul. O Encontro contou com a participação de 500 representantes de organizações da sociedade civil. Na reunião presidencial seguinte, ocorrida no Brasil, foi então organizada a Primeira Cúpula Social do Mercosul, na cidade de Brasília e de lá para cá vem acontecendo semestralmente, em paralelo aos encontros presidenciais do bloco.

A Cúpula Social do Mercosul não é uma “contra-cúpula”, (a exemplo do que ocorria em paralelo à Cúpula das Américas que articulava a ALCA, observação do autor), mas uma reunião durante a qual se deve construir uma crítica construtiva. Ela é realizada em conjunto com o governo. Uma de suas peculiaridades é que, apesar de contar com a participação do governo, ela não é uma cimeira oficial. Ela sustenta a ideia de criar um espaço de convergência entre os governos, sociedades e instituições do Mercosul. (NUNES, 2010, p. 64).

O Programa Somos Mercosul conta, atualmente, com o apoio financeiro do Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR)<sup>62</sup> e da Empresa Internacional para a Formação e o Desenvolvimento (InWEnt)<sup>63</sup> e tem sido promotor de uma ampla diversidade de atividades, como encontros, cúpulas sociais, reuniões, cursos, entre outras. Além destas atividades, o programa também produz uma série de publicações, como boletins, relatórios,

---

<sup>62</sup> Centro de Formación para la Integración Regional del Mercosur, do Uruguai. <sup>64</sup> International Weiterbildung und Entwicklung GmbH, da Alemanha.

<sup>67</sup> International Weiterbildung und Entwicklung GmbH, da Alemanha.

cartilhas, apostilas e outros materiais que, na maioria das vezes, são disponibilizados no sítio do programa ([www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org)).

A edição mais recente da Cúpula Social do Mercosul, a XVII, aconteceu nos dias 11 e 12 de dezembro de 2014, na cidade argentina de Paraná, na Província de Entre Rios, destacando em sua Declaração o reconhecimento

O reconhecimento dos avanços nos processos de integração regional da América Latina, em particular, do Mercosul, que na última década passou de uma agenda exclusivamente comercial para constituir-se num processo de integração que inclui as dimensões política, social, cultural, produtiva e identitária e que persegue o desenvolvimento com inclusão e a ampliação dos direitos de nossos povos. (DECLARACIÓN..., 2014, tradução nossa)<sup>64</sup>.

A XVII Cúpula Social do Mercosul ainda se congratulou com os recentes resultados eleitorais alcançados na Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai que, segundo a Declaração acima citada, “ratificam o rumo político e social da integração que queremos”.

A Declaração ainda aponta propostas aos presidentes dos Estados parte e associados relativamente a *direitos humanos*, através da legitimação da formação de uma Mesa Permanente, aprovação imediata da Convenção Interamericana sobre os direitos das pessoas adultas, a unificação de políticas que combatam o narcotráfico, o tráfico de pessoas e a exploração sexual; *participação social*, tendo com principal proposta a implementação do fundo de participação social como mecanismo de financiamento desta; fomento ao desenvolvimento sustentável e à segurança alimentar, destacando-se a necessidade da reforma agrária e do apoio à agricultura familiar sustentável através da formação ambiental adequada das pessoas, além de um forte rechaço às fumigações indiscriminadas sobre escolas e populações em zonas urbanas e periurbanas. Por fim a Declaração levanta temas relativos à comunicação social e às novas tecnologias para a informação, peticionando e reafirmando que todos os países do Mercosul garantam o acesso universal e livre à informação, aos conteúdos latinoamericanos e às tecnologias da comunicação, bem como a criação de um fundo para o setor.<sup>65</sup>

---

68 “de los avances en los procesos de integración regional de América Latina, en particular, el MERCOSUR, que en la última década pasó de una agenda exclusivamente comercial a constituirse en un proceso de integración que incluye las dimensiones política social, cultural, productiva, identitaria, y que persigue el desarrollo con inclusión y La ampliación de los derechos de nuestro pueblos”.

69 “Instruir la creación de un fondo (similar al FOCEM) regional de desarrollo para la infraestructura a través de un instituto regional y soberano con el objetivo de garantizar y fomentar la soberanía comunicacional y tecnológica, el acceso universal a la información y las tecnologías con políticas y legislaciones comunes para la transferencia y generación de tecnologías de accesos libres incorporando al Grupo de Seguridad Tecnológica ya creado a solicitud de la cumbre de presidentes Montevideo 2007.” (Declaração da XVII Cúpula Social do Mercosul).

Apesar de seu relevante papel, a Cúpula Social tem revelado certo esgotamento, refletido na baixa participação dos governos e do movimento sindical, ou mesmo na participação em fóruns paralelos. Mas, apesar disto, para além do canal de participação direta das representações da sociedade civil no processo de construção da integração, os documentos aprovados nas Cúpulas Sociais do Mercosul têm demonstrado apoio a outras iniciativas de caráter social, tais como, a criação do fórum denominado Reunião Especializada da Juventude, do FOCEM, do ISM e a articulação para elaboração do PEAS. Tem também reforçado o esforço para consolidação do Parlamento do Mercosul, bem como alertado para o problema das assimetrias, das crises econômicas e da necessidade de manutenção da primazia da democracia nos países da região. Ao final da VIII Cúpula Social, que aconteceu de 14 a 16 de dezembro de 2009, em Foz do Iguaçu, os Chefes de Estado, presentes na Cúpula Presidencial, foram àquela com o objetivo de ampliar o diálogo social e lá anunciaram a aprovação do PEAS e a constituição da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

A outra contribuição do Programa *Somos Mercosul* é a edição do *Boletim Somos Mercosul*. Desde a sua fundação, o Mercosul registra um enorme déficit comunicacional. Não existem meios regulares, ágeis e acessíveis à população divulgando o Mercosul e suas ações. O Boletim foi lançado para tentar cobrir esta lacuna e tem cumprido um papel importante, embora ainda muito limitado, contando hoje com 16 mil leitores inscritos em seu newsletter, a maioria ligados à organizações da sociedade civil.

Cabe ainda registrar a criação da Unidade de Apoio à Participação no Mercosul, em 2010, tendo iniciado suas atividades em finais de 2013, dentro do escopo do programa *Somos Mercosul*, estando em 2014 concentrada na identificação e no diálogo com as organizações dos movimentos sociais da região e empenhada na criação do Fundo para a Participação Social no Mercosul. Tem, dentre suas ações prioritárias no Plano de Trabalho 2014:

- a) começar a construir o mapa de organizações e movimentos sociais do MERCOSUL;
- b) realizar oficinas de diálogo com as organizações e movimentos que já participam no MERCOSUL através de suas Cúpulas Sociais e outras instâncias de trabalho do bloco;
- c) elaborar materiais impressos e audiovisuais para informar à cidadania em geral;
- d) criar uma Biblioteca Virtual que contenha as propostas de organizações e movimentos sociais sobre a participação social no bloco durante os últimos anos;
- e) avançar na criação e implementação do Fundo de Participação Social e;

- f) apoiar a organização da Cúpula Social do MERCOSUL. (Boletim do Mercocidades).

#### 4.4.3.6 Outras Ações e Avaliações

Durante o ano de 2008, foi assinado o Acordo sobre Documentos dos Estados parte e Estados associados, incluindo Bolívia, Chile, Equador, Peru e Venezuela. Este acordo, após adesão dos estados signatários, foi consolidado pela Decisão 14/11 do CMC, o que está permitindo a inexigibilidade de passaporte ou visto para circular pelos países da região, bastando a carteira de identidade nacional ou outro documento considerado válido. De acordo com o Observatório de Relações Internacionais<sup>66</sup>, os cidadãos do Mercosul já gozam de alguns outros direitos, dentre os quais: direito à residência e ao trabalho sem outro requisito que não a nacionalidade, conforme Decisão CMC 28/02; acesso aos benefícios da seguridade social, possibilitando que os cidadãos de um Estado-parte tenham o tempo de serviço contabilizado em outro Estado parte para fins de concessão de benefícios por aposentadoria, invalidez ou morte; revalidação de diplomas, certificados, títulos e o reconhecimento de estudos nos níveis fundamental e médio, técnico e não técnico, abrangendo ainda estudos de pós-graduação, além do Sistema ARCU-SUL para equivalência plena de cursos superiores; mobilidade acadêmica, através do Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica do Mercosul, criado em dezembro de 2012.

Em 2010 foi aprovado, através da Decisão 64/10 “um plano de ação para a conformação progressiva de um Estatuto de Cidadania do Mercosul [...] integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados partes do MERCOSUL” e tratará prioritariamente da: “implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.” (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10). As reuniões de ministros e os fóruns institucionais regionais afins darão tratamento aos seguintes elementos: circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação e cooperação consular, trabalho e emprego, previdência social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos.

---

70 O Observatório de Relações Internacionais é mantido pelo Núcleo de Estudos sobre Cooperação e Conflitos Internacionais, do Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, em Minas Gerais e sua página na internet é <http://neccint.wordpress.com/2014/06/10/mercosul-integracao-regional-e-cidadania-regional/>.

Para além dos desdobramentos dos princípios elencados, o Estatuto da Cidadania do Mercosul quando aprovado permitirá a criação de um sistema de defesa do consumidor em nível regional, a integração de cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas e a implementação de ações que permitam a redução de tarifas telefônicas para comunicação fixa e móvel entre os países do Mercosul, dentre outras.

Em 2008, foi ainda criado o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM), modificando Decisão do CMC de 2004 sobre o tema e determinado à Reunião de Ministros da Educação a sua gestão. Foi também, neste ano, instalada a Comissão da Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM).

Como forma de incrementar e potencializar as ações do Brasil durante a Presidência Pró Tempore brasileira no Mercosul, ainda durante o ano de 2008, através do decreto 6.594, de 06 de outubro, foi lançado pelo Presidente Lula, do Brasil, o Programa Mercosul Social e Participativo que prevê entre suas finalidades, a de fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolva aspectos relacionados ao Mercosul, promovendo a interlocução entre o governo federal e as organizações da sociedade civil. Posteriormente, através de consulta pública, foi publicada uma portaria, regulamentando o referido programa e criando sua estrutura, organizada na forma de um Plenário, uma Coordenação, uma Secretaria-Executiva e, a critério do Plenário, Grupos de Trabalho.

Em 2009 foi constituído o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH) e sua conseqüente estrutura, no ano seguinte. Em 2010, foi assinado o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados-Parte do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, na área de segurança social.

Em 2012 foi criado o Fundo de Promoção das Cooperativas do Mercosul (FCOOP), com o propósito de financiar projetos e programas que fomentem a integração das cooperativas dos Estados parte do Mercosul. A administração do fundo caberá a um organismo especializado a ser selecionado pelo plenário da Reunião Especializada das Cooperativas do Mercosul (RECM).

Em 2014 foram aprovadas as Diretrizes da Política de Igualdade de Gênero do Mercosul, estabelecendo um marco normativo, consolidando e agregando normas, estabelecendo princípios e definindo mecanismos de implementação, monitoramento e acompanhamento, sob responsabilidade do plenário da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM). Neste ano foi ainda criada a Reunião de Autoridades

sobre Povos Indígenas do Mercosul (RAPIM), tendo sido ainda implantado o Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul (SIMERCOSUL), através de um Plano de Funcionamento, sob a coordenação do plenário da Reunião de Ministros da Educação (RME). Tal plano, sinteticamente, trata de princípios, objetivos gerais e específicos, de características gerais, da estrutura do referido sistema, do cronograma de implementação além dos custos estimativos e das fontes de financiamento para que o sistema educacional do Mercosul seja fortalecido em benefício das dezenas de milhões de estudantes, estagiários, professores, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais do território integrado.

Para finalizar a análise da evolução da dimensão social do Mercosul serão apresentados dois quadros, o primeiro que mostra a evolução do PIB per capita, de 1990 a 2012 e o segundo que fala da evolução da pobreza e da indigência na América do Sul, de 1980 a 2010.

Abaixo, podemos observar, no Quadro 2, a partir da evolução do PIB *per capita* dos membros do Mercosul e Bolívia, de 1990 a 2012, em US\$ PPC, (preços correntes), os efeitos danosos das assimetrias. Embora todos tenham crescido, os países mais pobres da região, Paraguai e Bolívia continuam com valores deprimidos. Na outra ponta, Argentina e Uruguai lideram os valores, seguidos pela Venezuela (por conta da elevação dos preços do petróleo).<sup>67</sup> Note-se que as assimetrias persistem, apesar do forte incremento em políticas públicas, adotadas pelos governos, a partir da fase convergente do Mercosul.

---

71. Este quadro viria a se alterar por conta da queda dos preços do petróleo verificados no segundo semestre de 2014 e que ainda não fornecem dados consolidados para uma análise mais detalhada.

Quadro 2 – Evolução do PIB *per capita* (US\$ PPC) nos países do Mercosul e Bolívia

| <b>PAÍS</b> | <b>PIB <i>per capita</i> (US\$ PPC)</b> |             |
|-------------|---|-------------|
|             | <b>1990</b>                             | <b>2012</b> |
| Argentina   | 6.281                                   | 18.230      |
| Uruguai     | 4.196                                   | 15.967      |
| Venezuela   | 2.741                                   | 13.727      |
| Brasil      | 3.238                                   | 11.978      |
| Paraguai    | 1.355                                   | 6.223       |
| Bolívia     | 807                                     | 5.475       |

Fonte: Extraídos do Informe Mercosul, n° 18, do BID e de FRISCHTAK, 2008, com dados do FMI e do Banco Mundial.

Na Figura 3, abaixo, é possível observar que a pobreza e a indigência na América Latina cresceram muito durante a década de 1990, apesar do aumento no PIB e nas exportações nesta década. Na esteira da abertura comercial e apesar do incremento de comércio intra-Mercosul, o aumento da pobreza na região foi recorde. Os índices de pobreza somente começaram a recuar após a eleição de governos na virada do século que passaram a aplicar políticas com base em conceitos anticíclicos e redistributivos, ou anti-neoliberais, coincidentes com o fim das fases neoliberal e de crise e transição e com o início da fase convergente, no Mercosul. Embora os dados se refiram à América Latina, sabe-se que o peso de Brasil e Argentina neste espaço é considerável.

Figura 3 - América Latina: Evolução da Pobreza e da Indigência 1980-2010

| Em porcentagens da população | Em milhões de pessoas |
|------------------------------|-----------------------|
|------------------------------|-----------------------|

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. Extraído de PRADO, 2011.

Notas: Estimativa correspondente a 18 países da região mais Haiti. As cifras colocadas sobre as seções superiores das barras representam o total em porcentagem e em número de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes).

Em seu último relatório sobre a região elaborado em meados do último ano do século passado, o Banco Mundial relatou que

[...] os ganhos resultantes da estabilização foram reduzidos e a taxa de desemprego quase dobrou em relação aos níveis de 1990. Em termos absolutos, os dados revelam que o número de indivíduos abaixo da linha de pobreza nas regiões metropolitanas cresceu de 10,4 milhões, em 1981 para patamar de 12,8 milhões em 1989. Em 1994, o número de pessoas abaixo da linha de pobreza atingiu 52 milhões, enquanto os 50% mais pobres detinham 1% da renda nacional, **atingindo seu ponto mínimo em termos históricos.** (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 17, grifo nosso).

Porém, dados recentes publicados pela CEPAL, através de seu “Panorama Social da América Latina 2014” mostram um quadro de estagnação na evolução do combate à pobreza na região, muito provavelmente provocada pelos ajustes que os governos locais estão realizando para enfrentar os efeitos da crise capitalista de 2008.

#### 4.4.4 A Evolução da Dimensão Ambiental no Mercosul

O Tratado de Assunção, em seu preâmbulo, ao considerar que a integração deva se dar

pela aceleração de “seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” e entender que “esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”, traçou um rumo que contempla as quatro dimensões que estamos considerando neste trabalho.

Apesar disto, a dimensão ambiental no Mercosul tem sido negligenciada ao longo do processo, especialmente durante os primeiros anos da década de 1990, quando raros foram os momentos em que o tema veio à pauta, não se encontrando nenhuma referência sobre o assunto, em documentos de instâncias deliberativas do bloco. O tema sequer figurava dentre os Subgrupos de Trabalho inicialmente constituídos.

Com o recente ingresso da Venezuela, o Mercosul passou a abranger 72% do território da América do Sul, com enorme biodiversidade, abundância de fontes energéticas e minerais, extensa florestas, bacias hidrográficas e zonas costeiras. Com formações ambientais próprias e características, tais como, os Andes e regiões semidesérticas, o cerrado, o pampa, o pantanal e o chaco, a mata atlântica, além de metrópoles que abrigam em seu entorno, dezenas de milhões de pessoas, tais como, São Paulo, Buenos Aires, Caracas e Rio de Janeiro.

A ânsia de exploração destas riquezas naturais e de construção de meios para acumular capital, por parte dos proprietários dos meios de produção local, sejam eles autóctones ou estrangeiros, acirra o processo de produção capitalista do espaço, exacerbando o descompasso entre a sua própria velocidade de reprodução (capital) para acumular e a da natureza, gerando fantásticos desequilíbrios no meio ambiente natural, ou na chamada primeira natureza, provocando concentração de riqueza por um lado e exclusão social de outro, o que gera incremento da desigualdade social e aprofundamento das assimetrias sociais, econômicas e ambientais.

Nos primeiros anos do Mercosul, a hiperurbanização, a poluição industrial e agrícola, a degradação do solo, o desmatamento e a perda de biodiversidade eram os principais problemas ambientais dos países do bloco, conforme Altieri e Masera (1997).

A realização da Conferência Rio-92, levou a uma reunião, em fevereiro de 1992, na cidade de Canela (RS – Brasil) com a intenção de construção de uma posição comum.

O governo brasileiro argumentava que os países desenvolvidos deveriam assumir

responsabilidade pela transferência de tecnologias limpas e recursos financeiros – novos e adicionais – aos países em desenvolvimento, cujas economias não poderiam arcar sozinhas com os custos da reconversão tecnológica ao desenvolvimento sustentável. A posição da Argentina, do Uruguai e do Paraguai era mais moderada em relação às obrigações dos países desenvolvidos e acabou por prevalecer no documento final da reunião – Declaração de Canela –, que praticamente não menciona compromissos para o mundo industrializado. (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, p. 2008).

Ainda durante aquele ano, foi criada a Reunião Especializada do Meio Ambiente (REMA) e, somente em 1995, com a revisão ocorrida por efeito do Protocolo de Ouro Preto, surgiu o Subgrupo seis para tratar do meio ambiente, como sucedâneo da REMA.

Apesar de várias reuniões, os resultados ambientais da REMA não passaram de intenções como a formulação de recomendações que assegurassem uma adequada proteção do meio ambiente no marco do processo de integração regional. A agenda do SGT6, que se reúne em forma ordinária trimestralmente, aborda os assuntos relativos às restrições não-tarifárias, competitividade e meio ambiente, normas internacionais (ISO 14.000), sistema de informações ambientais, emergências ambientais, Selo Verde Mercosul (desenvolvimento e formalização de um sistema de certificação ambiental comum) e relações com outros blocos. (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, p. 219)

A primeira Decisão do CMC a considerar o assunto foi a 01/99, já durante sua fase de crise e transição, através do “Acordo de Cooperação e Facilitação Sobre a Proteção das Obtenções Vegetais nos Estados Partes do Mercosul” e, ainda assim, com o objetivo explícito de defender a propriedade das patentes vegetais e não exatamente o meio ambiente. No ano seguinte, foi aprovada a “Complementação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional em Matéria de Ilícitos Ambientais entre o Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile”, através da Decisão CMC 11/00, já então regulando algumas matérias.

Em 2001, foi aprovado o “Acordo-Quadro Sobre Meio Ambiente do Mercosul”, através da Decisão do CMC 02/01, especificando princípios, objetivos e a cooperação em matéria ambiental, definindo a áreas temáticas a serem tratadas. No ano seguinte, foi assinado, com o governo alemão, o acordo sobre o projeto de “Fomento de Gestão Ambiental e Produção Mais Limpa em Pequenas e Médias Empresas” com a Alemanha, visando “fomentar a gestão empresarial ecológica e os processos de produção limpos mediante a cooperação entre instituições relevantes dos setores públicos e privado dos Estados Partes do MERCOSUL”. Em 2003, através da Decisão CMC 19/03, foi criada a Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul.

No ano de 2004, assistiu-se a uma profusão de medidas sobre o meio ambiente com a edição de 04 Decisões do CMC, vindo a ocorrer a publicação de outra somente em 2010,

fechando 8 num total de 859 editadas desde 1991.

Em 2004 o “Acordo Sobre o Projeto de Fomento da Gestão Ambiental e de Produção Mais Limpa em Pequenas e Médias Empresas”, assinado em 2002, foi modificado, a pedido do governo da Alemanha, inserindo-se a responsabilidade pela coordenação do projeto ao Subgrupo seis. Foi também aprovado um protocolo adicional ao Acordo-Quadro de 2001 e criado um grupo *ad hoc* de alto nível sobre o aquífero guarani para elaborar um projeto que “consagre os princípios e critérios que melhor garantam seus direitos sobre o recurso águas subterrâneas, como Estados e na sub-região.” (MERCOSUL/CMC/DEC Nº 25/04). Ao final do ano, o CMC aprovou a proposta do grupo *ad hoc* aquífero guarani de convocar uma conferência até, no máximo, maio do ano seguinte, para permitir a conclusão do acordo em construção. O debate sobre o tema se desenrolou até 2010 quando foi assinado, em 02 de agosto daquele ano, um Acordo entre os membros do Mercosul definindo, em seu artigo 3º, que “as Partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, e utilizarão esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente.” (NOTA 492 do MRE do Brasil, 2010).

Este acordo prevê reparos quando atividades ou obras de uma das partes causarem prejuízos sensíveis à outra, no âmbito do aquífero; não admite reservas e tem duração ilimitada, sendo o Brasil o depositário do acordo. O acordo leva em conta as Resoluções 1.803 e 63/124 da ONU, além de sua Declaração de Estocolmo, de 1972 e a do Rio de Janeiro de 1992. Considera ainda, as declarações das cúpulas do meio ambiente de Santa Cruz de La Sierra, em 1996 e Joanesburgo, em 2002. Por fim, traz à lide o Tratado da Bacia do Prata, firmado em Brasília, em 1969. Cabe frisar que este acordo entre os países da composição original do Mercosul, exatamente os mesmos que se assentam sobre o Aquífero Guarani, que ora encontra-se em homologação nos parlamentos nacionais, não figura como Decisão do CMC.

Em 2010, foi aprovado o regulamento interno da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul (RMMA).

Relativamente às legislações dos países membros do Mercosul:

Os processos de licenciamento ambiental adotados pelo Brasil, Paraguai e Uruguai são muito semelhantes. Entretanto, a Argentina não dispõe de uma legislação

completa de abrangência nacional. A legislação paraguaia destaca-se por estabelecer a notificação ao Ministério das Relações Exteriores em casos de danos ambientais transfronteiriços. Dentre as legislações desses países, a brasileira, apesar de pioneira, é a mais completa e moderna. (ROCHA; CANTO; PEREIRA, 2005, p. 161).

A Venezuela, embora tenha uma legislação avançada e um ministério específico da área, apresenta um baixo índice de cumprimento legal e de reparação de danos ambientais.

Caso emblemático nesta dimensão constituiu-se a partir das divergências entre Uruguai e Argentina por conta da autorização, pelo governo uruguaio, para a construção de duas fábricas de celulose às margens do Rio Uruguai, nos anos de 2003, uma para a fabricação de pasta de celulose, a espanhola ENCE, na cidade de Fray Bentos e em 2005 e outra para a finlandesa BOTNIA. O caso das “papeleiras” foi levado ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul e à Corte Internacional de Justiça (CIJ), extrapolando os limites regionais, numa clara demonstração de incapacidade comunitária e da insuficiência de instrumentos de corte federativo do Mercosul para resolver problemas de litígio entre seus membros.

As obstruções à livre circulação de bens e pessoas, ocorridas nas pontes de Gal. San Martín e Gal. Artigas, por protestos de argentinos foi a razão alegada pelo Uruguai, para pedir o cumprimento do Tratado de Assunção. O Tribunal entendeu que as alegações eram parcialmente procedentes, imputando responsabilidade ao Estado argentino por sua omissão no impedimento ou prevenção dos atos de protestos. Na CIJ, o motivo alegado pela Argentina, foi o possível dano ambiental decorrente da instalação das fábricas e o descumprimento do Tratado do Rio Uruguai no que tange à gestão conjunta do curso da águas do referido rio. Em abril de 2010, a Corte chegou ao entendimento de que o Uruguai desrespeitou o Tratado, porém não determinou o fechamento das fábricas. (TRELHA, 2011).

De outro lado, começaram a ser instalados programas que combinam ações ambientais e de economia popular e solidária. O Programa Cadeia Solidária Binacional do PET, firmado entre Brasil e Uruguai é um exemplo e permitirá a retirada de 1 milhão de garrafas PET das 9 milhões descartadas para produzir *flake*<sup>68</sup>, posteriormente transformado em sacolas, calçados, camisetas e outros artigos, gerando trabalho e renda.

Contudo, a necessidade de harmonização de leis e políticas, inclusive nessa dimensão, permanece. A adoção de normas sobre importações de resíduos perigosos ou nocivos ao meio

---

72 Flake é o produto que resulta da reciclagem de garrafas PET podendo ser utilizado como matéria-prima para a fabricação de diversos produtos.

ambiente, bem como a movimentação regional de produtos desta natureza estão ainda carecendo de uma legislação uniforme. Só que a incorporação da legislação do bloco relativa ao meio ambiente visando à sustentabilidade, encontra enormes dificuldades, nos parlamentos dos países membros. Além disto, mesmo em relação às poucas normas já existentes o “que ocorre é que depois de negociados e debatidos pelos Estados, as decisões, em sua grande maioria, não são postas em prática. Isto ocorre pela falta de vontade política dos mandatários. Essa falta de comprometimento com a agenda ambiental mostra a debilidade da área perante os demais temas.” (MOHAMMED, 2012, p. 66).

Visando a sustentabilidade do meio ambiente no Mercosul, algumas ações devem ser adotadas, dentre elas:

- a) estabelecer procedimentos administrativos de preservação do dano ambiental nacional transfronteiriços [...];
- b) proporcionar solução de controvérsias ambientais e acesso à Justiça no Mercosul [...], ou seja, (ratificação, pelos Estados parte do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, observação do autor);
- c) favorecer o acesso aos Poderes Judiciários nacionais [...] ou de um tribunal comunitário criado para defesa do direito de viver em um ambiente sadio e equilibrado e
- d) a criação de uma agenda verde comum, que promova uma discussão quanto às questões ambientais que assolam os países do Mercosul. (IRACHANDE; ALMEIDA; VIEIRA, 2010, p. 20-221).

Além destas medidas, caberia também a conformação de um processo de conscientização e envolvimento da população visando sua maior participação em ações proativas, bem como o reforço deste tema, relativo ao território do bloco, nos currículos escolares.

#### 4.4.5 Observações Finais sobre a Evolução das Dimensões no Mercosul

As Decisões são emanadas pelo Conselho Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul, que tem como principais obrigações, a condução política do processo de integração, a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e o alcance do estágio de mercado comum pelo bloco. As Decisões do CMC têm caráter obrigatório para os Estados-parte.

Com exceção do Tratado de Assunção, todos os demais considerados textos fundacionais foram emitidos por Decisão do CMC, além de protocolos, acordos, regimes,

procedimentos e normas.

De 1991 a 2014, o CMC expediu 859 Decisões. Abaixo, na Tabela 1, pode-se analisá-las conforme a dimensão em que se enquadram e em qual a fase temporal do Mercosul ocorreram.

Tabela 1 - Totalidade e Distribuição Absoluta das Decisões do CMC por Fase e por Dimensão

| FASE/DIMENSÃO            | POLÍTICA   | ECONÔMICA  | SOCIAL     | AMBIENTAL | TOTAL      |
|--------------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| <i>Neoliberal</i>        | 53         | 79         | 13         | -         | 145        |
| <i>Crise e Transição</i> | 65         | 68         | 9          | 3         | 145        |
| <i>Convergente</i>       | 171        | 266        | 127        | 5         | 569        |
| <b>SUBTOTAL</b>          | <b>289</b> | <b>413</b> | <b>149</b> | <b>8</b>  | <b>859</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página [www.mercosur.int/](http://www.mercosur.int/) (2015).

Notas: Decisões contabilizadas até a XLVII Reunião do CMC, realizada em Paraná, Argentina, a 11 e 12 de dezembro de 2014.

Observa-se que durante as fases neoliberal e de crise e transição foram expedidas, exatamente, a mesma quantidade de normativas do CMC, 145 para cada período. Na fase convergente foi posta em circulação quase o dobro de Decisões do CMC em relação às duas fases anteriores juntas, 569, embora o tempo decorrido nesta e nas duas anteriores somadas, seja, praticamente o mesmo. A profusão de Decisões durante a fase de crise e transição, apesar de seu curto espaço de tempo, é devido às dezenas de relançamentos que marcaram a política do bloco neste íterim.

Abaixo, na Tabela 2, pode-se observar o percentual de Decisões do CMC, providas em cada uma das fases em relação às dimensões. Os percentuais relativos às fases referem-se ao respectivo período. O percentual relativo à linha SUBTOTAL refere-se aos quase 24 anos de funcionamento do Mercosul.

Tabela 2 - Totalidade e Distribuição Percentual das Decisões do CMC por Fase e por Dimensão

| FASE/DIMENSÃO     | POLÍTICA     | ECONÔMICA    | SOCIAL       | AMBIENTAL   | TOTAL       |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Neoliberal        | 36,5%        | 54,5%        | 9,0%         | -           | 100%        |
| Crise e Transição | 44,8%        | 46,9%        | 6,2%         | 2,1%        | 100%        |
| Convergente       | 30,1%        | 46,7%        | 22,3%        | 0,9%        | 100%        |
| <b>SUBTOTAL</b>   | <b>33,6%</b> | <b>48,1%</b> | <b>17,3%</b> | <b>1,0%</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na página [http: www.mercosur.int/](http://www.mercosur.int/) (2015).

Notas: Decisões contabilizadas até a XLVII Reunião do CMC, realizada em Paraná, Argentina, a 11 e 12 de dezembro de 2014.

Da análise da Tabela 2, depreende-se que da totalidade de Decisões emitidas pelo CMC desde sua fundação, em torno de um terço refere-se às medidas adotadas no âmbito da dimensão política, com exceção da fase de crise e transição, quando subiu a quase 45%, por motivos explicitados na página anterior e da fase convergente, onde se observa uma ligeira queda. A metade é atinente à dimensão econômica, mantendo este percentual mais ou menos igual em todas as fases, embora seja possível perceber um leve declínio. Quanto à dimensão social há um acréscimo na fase convergente para pouco mais de 1/5 do número de Decisões, tendo mais que dobrado em relação à fase neoliberal e quase quadruplicado em relação à fase de crise e transição. Já a dimensão ambiental encontra-se num ostracismo constrangedor, tendo sido completamente ignorada na fase neoliberal, subindo para 2% na de crise e transição e caindo, percentualmente, pela metade na convergente, embora tenha aumentado em termos absolutos.

Estes números, sem uma análise criteriosa do conteúdo das Decisões proferidas, demonstram que a dimensão econômica foi, é e, ao que tudo indica, continuará sendo aquela que atrai maior atenção dos órgãos de decisão do bloco, tendo a dimensão política uma grande importância na regulação e na institucionalização da integração. A dimensão social adquiriu um relativo status de importância nos últimos anos e a ambiental é a menos prestigiada.

Cabe lembrar, entretanto, que as medidas políticas e técnicas adotadas pelo CMC têm, em sua grande parte, caráter transversal, ou seja, não se referem exclusivamente a uma dimensão, mas atravessam duas ou mais, embora tenha uma relação mais umbilical com uma

delas. As Decisões do CMC relativas ao FOCEM, por exemplo, está plotada na dimensão econômica, embora dialogue com todas as demais.

O conteúdo das Decisões do CMC passa tanto pela assinatura de protocolos e acordos de longo alcance, em todas as dimensões, quanto pela indicação de dirigentes de instituições do Mercosul e pela aprovação de orçamentos para as instituições. Isto exige que a análise fria dos números, embora exiba o processo de gestão e o conseqüente prestígio dos temas junto à cúpula do bloco, deva ser relativizada, na medida em que não está acompanhada, e nem era a intenção deste trabalho, de uma avaliação qualitativa das Decisões gravadas.

De qualquer sorte, a exposição das ações envolvendo as dimensões do bloco aliada à análise da quantidade de Decisões averbadas pelo CMC permite a afirmação categórica de que os governos de matiz de centro-esquerda e críticos ao neoliberalismo que passaram a hegemonizar o Mercosul desde a virada do século priorizaram os temas sociais, mantendo forte atenção à questão econômica, continuam operando a dimensão política, mas também, a exemplo dos neoliberais, secundarizaram os debates e decisões relativas ao meio ambiente.

Cabe ainda reforçar a ideia defendida ao longo deste trabalho de que os processos de integração regional, independentemente de sua amplitude, profundidade, caráter ou motivação, se específica ou mais ampliada, se desenvolvem, de maneira desigual e combinada, pelas entranhas das quatro dimensões aqui apontadas. Mesmo que seja um acordo de integração, limitado em termos de abrangência territorial (apenas dois países), raso em termos de profundidade, (Zona de Livre Comércio), ou contido em termos de amplitude, (fortalecimento das relações diplomáticas), as relações que se estabelecerão no interior da dimensão política acarretarão relações (acordadas ou não, normatizadas ou não) para dentro das demais dimensões, econômica, social e ambiental, na ideia do *spillover*, embora não necessariamente na sua lógica de encadeamento linear de processo e de dinâmica.

Isto indica que um processo de integração regional, mesmo sem ter ainda construído uma identidade comum, adquire, desde sua formação, dinâmica e vontade próprias, na ideia do conceito de *autopoiese*, que se expressa de acordo com a direção política que lhe é dada por seus dirigentes, de acordo com posições construídas ou impostas durante a dinâmica interna de construção de preferências nacionais. É por isto que não temos ainda uma teoria geral das integrações. É por isto que nenhuma teoria sozinha consegue ainda descrever, explicar, prever e prescrever processos de integração regional na sua totalidade.

Com alguma generosidade e maleabilidade na aplicação dos conceitos alinhados às

teorias da integração condensadas no Quadro 1 deste trabalho de dissertação, pode-se afirmar que o Mercosul, experimentou várias e ainda está a merecer a atenção por outras.

No espelho do realismo/neorrealismo, pode-se afirmar que o Brasil, através do Mercosul, busca consolidar sua liderança regional e projetar seu poder no cenário internacional anárquico, ou seja, almeja a manutenção de uma estabilidade democrática na região, enquanto refirma e projeta sua hegemonia regional, afiançando uma zona de paz ao seu entorno, através da mediação e da aplicação do direito internacional, numa perspectiva que combina elementos realistas e idealistas.

O Mercosul, por definição, é um regime internacional que opera no cenário internacional hodierno da interdependência complexa. Em favor de indivíduos e agentes privados no plano interior dos Estados membros, constroem-se posições, utilizando-se do mecanismo das preferências nacionais. Por meio de negociações econômicas, abriu caminhos ainda vigentes, através da abertura comercial e das desgravações tarifárias, para o livre comércio, dentro do escopo liberal globalista, do liberalismo institucionalista e do intergovernamentalismo neoliberal. Esta última é a visão teórica até aqui aplicada, ou pelo menos a mais visível, com mais intensidade no bloco.

Relativamente ao funcionalismo e ao neofuncionalismo, já se explicitou em outras passagens deste trabalho, a identificação de um processo de *spillover*, movido por lideranças nacionais e por grupos de interesse nacional, cujas posições foram construídas no processo de construção de preferências nacionais, principalmente em áreas funcionais específicas, tais como, automobilística, leite e derivados, dentre outras, no interior da dimensão econômica, durante a fase neoliberal. Este movimento sofreu uma quebra na fase de crise e transição e ainda não conseguiu recuperar os níveis de dinamismo do período inicial da integração. O que caberia investigar, em outra oportunidade, por não se encaixar no escopo desta dissertação, é se a profusão de medidas e ações na dimensão social, verificada na fase convergente, está ou não se constituindo em um novo *spillover* setorial.

Durante todo o percurso temporal do Mercosul, a luta de classes atuou transversalmente ao território e às instituições. A presença do movimento sindical e dos empresários, desde o início do processo, atuando por dentro e por fora das instâncias do Mercosul, marcou esta afirmação. As mudanças na orientação política dos governos do Mercosul, motivadas pela luta de classes que permeiam as eleições dentro do capitalismo, mudaram a prioridade, ganhando a dimensão social projeção, sem, no entanto, retirar a atenção da dimensão econômica. Estas afirmações colocam conceitos e elementos do

marxismo para a análise de evolução do Mercosul. Esta mudança de orientação abriu caminho para que a sociedade civil passasse a atuar mais como sujeito histórico, buscando disputar a hegemonia do processo, no âmbito da teoria crítica.

Na decorrência das afirmações anteriores, sujeitos políticos da sociedade civil lutam para alterar a correlação de forças no interior dos Estados membros, projetando-a para o bloco como um todo, na busca da construção de uma hegemonia no processo de integração, onde a sociedade civil opere como sujeito definidor, relativizando o poder que o Estado e o mercado hoje realizam. A teoria crítica, na esteira do marxismo, alimenta esta visão através da luta de classes.

A visão construtivista, compreendendo o Estado e o resultado das ações dos demais agentes e das estruturas como construções sociais, identifica as comunidades epistêmicas nos processos de integração. Citando Adler (1992), Oliveira (2012, p. 5) defende que “As comunidades epistêmicas podem existir em níveis diferentes. Elas podem ser nacionais e dirigirem as suas ações para um único país, ao qual pertencem. No entanto, em alguns casos, observamos a formação de comunidades epistêmicas transnacionais”. No bojo da “inflação institucional” vivida pelo Mercosul é possível identificar diversas comunidades epistêmicas.

O feminismo, por sua vez, embora tenha ainda pouca influência e militância teórica no Mercosul, identifica neste processo de integração que ocorre numa zona periférica do sistema, entre países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, as mulheres e os explorados como sujeitos ativos e centrais para a luta rumo à desconstrução do androcentrismo e a reconstrução teórica das RI.

O federalismo, com a defesa da transferência de soberania e a criação de uma federação, encontra-se dentre as teorias aqui expostas, que menos influenciou o processo de integração do Mercosul. Como dissemos anteriormente, a visão intergovernamentalista neoliberal presidiu até aqui a construção do bloco. Estas duas teorias, federalismo e intergovernamentalismo são contraditórias e, diferentemente do funcionalismo e do neofuncionalismo, que propõem modelos setoriais de estruturas ou de outras que não apresentam uma visão definida de gestão, propõem arcabouços estruturais definidos e postos à prova da prática. O federalismo, através da federação e o intergovernamentalismo neoliberal, por meio de uma estrutura interestatal na qual pouca soberania é transferida, mantendo o Estado-nação quase que as mesmas prerrogativas com que opera em seu próprio território.

Estas teorias, paradigmas e conceitos explicam, centralmente, o *modus operandi* do

Mercosul e dos demais processos de integração regional pelo mundo afora, com algumas delas, lançando luzes sobre a base de formação destes processos, sem, no entanto, definir a sua base genética. Esta, no entendimento deste autor, se explica pela produção capitalista do espaço com base na teoria da acumulação infinita.

É importante perceber que todas as demais teorias, paradigmas e conceitos podem “deslizar” sobre a base de gênese do Mercosul sem contraditá-la. Como se a produção capitalista do espaço fosse um sistema operacional de computador e as demais análises teóricas, inclusive a que trata das relações em eixo, fossem seus programas e/ou arquivos.

No próximo e último capítulo, serão discutidas perspectivas de evolução do Mercosul, em especial de sua dimensão social, muito embora, de acordo com a diretriz já aqui exposta de que para debater uma seja inevitável debater as demais.

5 **CAPÍTULO IV - PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO DO MERCOSUL (EM ESPECIAL, DE SUA DIMENSÃO SOCIAL)**

Salgo a caminar  
Por la cintura cósmica del sur  
Piso en la región  
Más vegetal del tiempo y de la luz  
Siento al caminar  
Toda la piel de América en mi piel  
Y anda en mi sangre un río  
Que libera en mi voz  
Su caudal.

Sol de alto Perú  
Rostro Bolivia, estaño y soledad  
Un verde Brasil besa a mi Chile  
Cobre y mineral  
Subo desde el sur  
Hacia la entraña América y total  
Pura raíz de un grito  
Destinado a crecer  
Y a estallar.

Todas las voces, todas  
Todas las manos, todas  
Toda la sangre puede  
Ser canción en el viento.

¡Canta conmigo, canta  
Hermano americano  
Libera tu esperanza  
Con un grito en la voz!

*Mercedes Sosa*

*Canción Con Todos*

O Mercosul é um processo de integração regional que já completou vinte e quatro anos de existência e que acumula, no entendimento deste autor, mais acertos do que erros, relativamente ao processo de integração em si.

Entretanto, como anteriormente afirmado, para que um processo de integração regional que almeja o estágio de mercado comum se desenvolva a contento, deve equilibrar o desenvolvimento de todas as suas dimensões. Como geneticamente, o estopim do processo se dá na lógica da produção capitalista do espaço, visando à acumulação de capital, este poderoso movimento deve ser contrarrestado por políticas, programas, ações, atitudes e instituições de construção das demais dimensões, sob pena da dimensão econômica se impor e aprofundar distorções relativas à formação do bloco.

Neste quase quarto de século, países que estavam de costas uns para os outros durante séculos e com seus olhares voltados, exclusivamente, para a Europa e para os Estados Unidos, começaram a se relacionar criando um espaço mais integrado. Esta decisão, embora adotada também como resposta a uma ofensiva imperialista no início dos anos 1990, incrementou o comércio, gerou empregos e divisas no interior do bloco e se constituiu em obstáculo intransponível para a consecução do projeto neocolonialista da ALCA. Pode-se afirmar com segurança que, em termos e intensidade de relações, os países do Mercosul neste quase vinte e cinco anos de integração se comunicaram mais do que nos cinco séculos anteriores, com destaque para os encontros semestrais de chefes de Estado, na dimensão política, para o FOCEM na dimensão econômica e para as cúpulas sociais, na dimensão social.

Para além destas constatações, o Mercosul também propiciou:

uma empatia das inteligências (consolidando a convergência do pensamento argentino e brasileiro); a consolidação de uma zona de paz na região; uma expansão do comércio intrazona; o estabelecimento de um sujeito do direito internacional com capacidade de negociação; o estabelecimento de uma imagem externa positiva; e, finalmente, o impulso a constituição de uma unidade política, econômica e de segurança da América do Sul (CERVO, 2008). Ainda poderíamos agregar a manutenção e o fortalecimento da democracia na região e sua área próxima, bem como, certa dose de resistência a uma inserção subordinada, como se viu na discussão da ALCA. (SILVA; JOHNSON; ARCE, 2013, p. 59).

O Mercosul, embora tenha sido desenhado para ser um mercado comum, ainda não completou plenamente a fase de zona de livre comércio e nem a de união aduaneira e, ainda mais preocupante, parece não ter encontrado um modelo teórico que defina seus contornos e que lhe impulse na direção de superação de seus entraves de forma comum e articulada.

Lamentavelmente, **o Mercosul não é um mercado**; quanto muito, se trata de

uma União Tarifária imperfeita (note-se que tampouco é uma União Aduaneira)<sup>69</sup> posto que a Tarifa Externa Comum (TEC) apresenta múltiplas perfurações, leia-se, exceções que viram regra. **Tampouco é Comum, posto que no Mercosul não existe uma só instituição comunitária**; isto é, que pense e defenda o bloco regional, inclusive contra seus Estados Parte, desde uma perspectiva e de uma visão de bloco regional. (MURILLO, 2009, p. 13, grifos do autor)<sup>70</sup>.

São vários os obstáculos que se apresentam na base desta afirmação. Dentre eles, destacam-se: as enormes e persistentes assimetrias; o insuficiente ordenamento jurídico, fruto da concepção teórica da integração (federalismo x intergovernamentalismo); as linhas de força provindas do exterior e que atravessam e tensionam o território integrado (EUA, UE e China); a pálida atuação conjunta em termos de coordenação de políticas macroeconômicas; a falta de investimento político na construção de identidades e instituições comunitárias; o desalinhamento de ação em organismos internacionais, além dos desafios da agenda social. E ainda, de acordo com Cervo (2008), citado por (SILVA; JOHNSON; ARCE, 2013, p. 59): “visões de mundo e políticas exteriores não convergentes; [...] comércio conflitivo, [...] incompatibilidade monetária e cambial; união sem instituições comunitárias”.

Apesar disto, “um balanço objetivo do MERCOSUL, que não seja demasiado otimista ou pessimista, revela um **êxito relativo** e inúmeros desafios para a consolidação do processo de integração regional.” (SILVA; JOHNSON; ARCE, 2013, p. 53, grifo do autor).

As assimetrias decorrem de

[...] grandes diferenças de infraestrutura física e social, de capacitação de mão de obra e de dimensão das empresas e fazem com que os investimentos privados não possam se distribuir de forma mais harmônica dentro do espaço comum, que a geração e a qualidade de empregos seja desigual e que, portanto, seja desigual a geração de renda e o bem estar nas diversas sociedades. (GUIMARÃES, 2012, p. 18).

No Mercosul as assimetrias em termos de território e população são fora do comum e não têm sido contidas e muito menos revertidas no processo da integração, avolumando-se em termos de grau de diversificação produtiva, de dinamismo tecnológico e de dimensão dos respectivos parques produtivos. Isto tem acontecido por não terem sido adotadas medidas corretivas, ficando a gestão destas enormes assimetrias ao sabor das forças de mercado, aprofundando-as e assim, ameaçando a coesão do Mercosul, com todas as nefastas consequências que esta situação provoca.

73 “Não existe uma Aduana Única entre todos os Estados Membros do Mercosul.” (MURILLO, 2009, p. 13).

74 “Lamentablemente, **el Mercosur no es un Mercado**; cuanto mucho, se trata de una Unión Tarifária imperfecta (nótese que tampoco es Unión Aduanera) puesto que el Arancel Externo Común (AEC) presenta múltiples perforaciones; léase, excepciones que se han vuelto regla. **Tampoco es Común puesto que en el Mercosur no existe una sola institución comunitaria**; esto es: que piense y defienda el bloque regional, incluso contra sus Estados Parte, desde una perspectiva y visión de bloque regional. (tradução nossa).

Em termos comerciais o Mercosul vem perdendo importância relativa para os dois grandes parceiros, Brasil e Argentina, o que tem provocado a queda de volume no comércio intrabloco. Enquanto o comércio representa entre um quarto e quase a metade do comércio exterior de Paraguai e Uruguai, respectivamente, para o Brasil simboliza 10% de suas importações, atrás de Estados Unidos, União Europeia e China. A falta de uma política comercial comum e da capacidade de articular interesses neste sentido, tem levado a decisões conjunturais sem alcançar mecanismos de *trade off* sustentados no tempo, postergando a consolidação da própria integração. (MURILLO, 2009).

Da mesma forma que para enfrentar e superar desigualdades deve-se tratar desigualmente os desiguais, para enfrentar e superar assimetrias deve-se praticar políticas assimétricas, ou seja, os Estados maiores devem contribuir mais para os fundos comuns, em especial, o FOCEM, e receber menos de retorno destes fundos. O investimento em infraestrutura energética e de transportes devem ser prioridade para criar uma logística adequada à integração. Todos os programas e políticas comunitárias do Mercosul devem adotar instrumentos financeiros assimétricos como forma de suplantar a doutrina neoliberal e seus objetivos implícitos que presidiram a criação do Mercosul e até hoje estão presentes. Esta visão defendia que “as dimensões assimétricas dos Estados não afetariam o desenvolvimento de cada um deles e que a simples integração comercial automática, sem levar em conta de forma adequada essas assimetrias, permitiria a cada um deles usufruir, de forma igual ou semelhante, dos benefícios decorrentes do processo de integração.” (GUIMARÃES, 2012, p. 18).

Durante as fases neoliberal e de crise e transição este tema era muito debatido nas instâncias e espaços inferiores, vindo a ganhar a atenção da cúpula do bloco somente na fase convergente, levando o CMC a adotar Decisões que dialogam ou tratam do tema. Assim foram aprovadas seis decisões em 2003, uma em 204, 2005 e 2006, quatro em 2007 e uma em 2010 e 2011 versando sobre assimetrias.

As decisões de 2003 trataram da criação de fundos estruturais, incluindo o FOCEM, das negociações externas, do regime de origem, da tarifa externa comum, dos bens de informática e telecomunicação e dos bens de capital, estabelecendo condições distintas, mais favoráveis, para Paraguai e Uruguai. As decisões adotadas nos dois anos seguintes garantiram tratamento diferenciado para Uruguai e Paraguai no âmbito do FOCEM.

Através da Decisão CMC 34/06 foram aprovadas as “Diretrizes para um Plano para a Superação das Assimetrias no Mercosul”. O Plano devia se sustentar em quatro pilares:

“ações para o desenvolvimento e a integração dos países sem litoral marítimo; ações de apoio à competitividade das economias menores; acesso aos mercados regionais e do restante do mundo; desenho do marco institucional para realizar essas ações.” (INFORME MERCOSUL 16 - BID, 2012, p. 85). Durante o ano de 2007, a Decisão CMC 06/07 constituiu um grupo *ad hoc*, formado por vice-ministros para “elaborar proposta de flexibilização do Índice de Conteúdo Regional para exportações de bens originários do Paraguai e do Uruguai em cujo processo produtivo haja salto tarifário”, eliminando a dupla cobrança da TEC e considerando as posições de Paraguai e Uruguai expostas nos anexos III e IV da referida Decisão, onde estes dois países apresentam suas perspectivas de assimetrias no Mercosul. Avançando neste tema, a Decisão CMC 27/07 buscou a superação das assimetrias no Mercosul através da regulamentação de restrições e de medidas não tarifárias e por meio da Decisão CMC 33/07 criou um Grupo de Alto Nível (GAN) para elaborar o Plano Estratégico para a Superação das Assimetrias no Mercosul. Pela Decisão CMC 56/10 foi adotado o Programa de Consolidação da União Aduaneira do Mercosul, contendo mecanismos que visam à superação das assimetrias.

O GAN, embora tenha desfrutado de prorrogações de prazos não apresentou uma proposta de plano e, por isto, foi desconstituído, sendo criado um Grupo de Trabalho para a Superação das Assimetrias (GTA) através da Decisão CMC 13/2011 a qual também revogou a Decisão CMC 33/07 que havia criado o GAN. Até o momento o GTA, que deveria apresentar uma proposta de plano até final de 2011, também não o fez devido às divergências sustentadas pelo Paraguai.

Um segundo elemento de entrave a ser analisado é relativo à morosidade na incorporação de normas geradas pelo Mercosul no ordenamento jurídico dos Estados parte. Este é um tema bastante complexo porque exige não apenas mudanças constitucionais, mas também modificações culturais em valores nacionais distintos.

A questão relativa ao princípio da supremacia da constituição nacional sobre os tratados internacionais difere em cada país integrante do bloco: No Brasil, a constituição tem clara supremacia sobre os tratados internacionais. O Estado uruguaio reconhece a soberania nacional (não a soberania popular, como no caso brasileiro), reservando-se a nação uruguaia o direito exclusivo de estabelecer leis. A constituição do Paraguai dá aos tratados posição hierarquicamente superior à das leis e admite a ordem jurídica supranacional. A constituição argentina define as leis e os tratados como leis supremas da nação. Portanto, um tratado que seja incorporado ao ordenamento jurídico pode modificar a própria constituição do país. Na

Venezuela há uma abertura constitucional que prevê o aprofundamento da regionalização, porém, em casos específicos, determina a submissão do tema ao Conselho de Ministros de Estado.

Estes dois temas, assimetrias e internalização de normas se constituem em entraves ao desenvolvimento do Mercosul porque o bloco funciona na lógica do intergovernamentalismo. Para a sua superação, o Mercosul deveria adotar mecanismos do federalismo, permitindo assim mais agilidade na aplicação das decisões. Porém, este é um tema delicado porque exige um aprofundamento *a priori* dos temas a serem aprovados pelos órgãos de direção do bloco, diferentemente de hoje, onde os debates se dão *a posteriori*, nos parlamentos nacionais.

A adoção de princípios e normas do federalismo implicaria numa mudança substancial no atual modelo de integração e traria consigo um mínimo de enfoque federal, para além de órgãos e normativas supranacionais, suprimindo uma lacuna presente no processo de integração do Mercosul, um mínimo de visão federal (*federal approach*) o que poderia resultar em uma integração regional mais efetiva, tornando possível alcançar os demais degraus da escada de Balassa. “No Mercosul ninguém pensa a integração desde o ponto de vista da integração (lógica comum); só se pensa desde a lógica dos Estados parte (lógica individual)”<sup>71</sup>. (MURILLO, 2009, p. 10, tradução nossa).

Ainda segundo Murillo, a ausência desta dimensão estrutural no processo de integração do Mercosul concorre para gerar carências tais como, uma integração desfocada (as elites brasileiras, argentinas e paraguaias preferem entendimentos com os Estados Unidos, em detrimento de consolidação da União Aduaneira); uma confusão entre núcleos principais e secundários da integração, gerando uma “inflação normativa” que não chega a vigorar, a dicotomia entre dito e feito, a aversão brasileira e uruguaia a qualquer esboço primário de supranacionalidade, o uso excessivo da diplomacia presidencial e a duplicação ou realocação de matérias próprias do bloco em outros âmbitos da integração regional sulamericana, como a UNASUL, a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA) e o Banco do Sul, por exemplo, além da desarticulação entre os fundos do próprio Mercosul, como por exemplo, entre o FOCEM e o Fundo Mercosul de Apoio às Pequenas e Médias Empresas. (MURILLO, 2009).

Outra questão crucial e estratégica para o Mercosul reside nas posições adotadas pelos Estado Unidos em relação à América do Sul. Depois do fracasso da ALCA, o estímulo para a

---

75 “En el Mercosur no hay quien piense la integración desde la integración (lógica comum); sólo se piensa desde la lógica de los Estados Parte (lógica individual).”

criação da Aliança do Pacífico (AP) numa lógica neoliberal de regionalismo aberto, os acordos bilaterais com países do subcontinente, inclusive com países do Mercosul, além da colisão de interesses de controle comercial e industrial entre os Estados Unidos e a Europa sobre a região.

Os EUA e os países altamente desenvolvidos têm tido, como meta geral de política econômica e diplomacia externa, a eliminação de todas as barreiras ao comércio e ao fluxo de capitais. Ao mesmo tempo, têm advogado a adoção de uma série de normas que impedem qualquer controle sobre o capital estrangeiro. (GUIMARÃES, 2012).

Guimarães afirma categoricamente que os “países desenvolvidos querem a desintegração econômica do Mercosul” (GUIMARÃES, 2012). Esses países, que sediam as maiores empresas multinacionais, realizam lucros nos países periféricos, remetendo-os para suas sedes, gerando bem-estar para a sociedade de origem destes capitais em detrimento das sociedades dos países de onde esses recursos se esvaem. “Então, diante de qualquer acordo econômico que estabeleça preferências para as empresas que estão situadas dentro do território daquele agrupamento, como é o caso do Mercosul, eles não são favoráveis”. (GUIMARÃES, 2012).

A forte expansão da economia chinesa nos últimos anos vem acompanhada da sua expansão geográfica em termos político e militar. Sua posição como maior potência exportadora e importadora, sua crescente capacidade científica e tecnológica, sua situação de maior detentora de reservas internacionais e de maior investidora em títulos do Tesouro estadunidense já estão provocando enormes consequências para a América do Sul e, em especial, para os países do Mercosul. “O impacto da China sobre a economia dos países do Mercosul, que já é grande, se tornará extraordinário.” (GUIMARÃES, 2012, p. 15).

O enorme mercado de consumo chinês já está demandando minérios, alimentos e energia do mundo inteiro e também dos países do Mercosul que já exportam para lá soja, minério de ferro, dentre outros produtos. Por outro lado, a China desenvolveu empresas de capital chinês que competirão fortemente no mercado mundial.

A própria situação da China e sua estratégia de desenvolvimento afetará da forma mais profunda as perspectivas de desenvolvimento de cada país do Mercosul, colocará em cheque suas políticas comerciais, industriais e tecnológicas, pautadas pelas normas da OMC, negociadas e adotadas em um contexto internacional diverso, e o próprio futuro do Mercosul, como esquema de desenvolvimento econômico, de transformação produtiva e de desenvolvimento social da região. (GUIMARÃES, 2012, p. 16).

Se os países do Mercosul permanecerem com seu baixo dinamismo tecnológico, presos a uma política econômica ortodoxa, com uma excessiva preocupação com o combate à inflação e com o equilíbrio fiscal, frente a esta nova situação mundial na qual a China

demanda produtos primários e oferta produtos industriais a baixo preço, provocando uma especialização na produção primária para exportação e conquistando mercados de produtos industriais dos sócios do Mercosul e dos demais países da América do Sul, a situação poderá se agravar, especialmente se a crise econômica nos países industrializados for superada, retomando estes sua demanda por insumos primários, situação que viria a aprofundar o processo de especialização regressiva dos países da América do Sul e do Mercosul.

Esta situação, além de trazer desemprego, também poderá comprometer as possibilidades de integração mais profunda entre os Estados do Mercosul, na medida em que a integração depende da vinculação cada vez maior entre suas economias. Isto só é possível pelo intercâmbio de produtos industriais porque no setor primário a concorrência entre os membros do bloco é muito elevada. Isto poderia levar a um afastamento, por conta da redução das trocas, enfraquecendo sobremaneira a integração.

Esta sombria situação poderá se tornar realidade, na medida em que há no âmbito do Mercosul uma pálida atuação conjunta em termos de coordenação de políticas macroeconômicas, o que, por vezes tem levado a um desalinhamento de ação em organismos internacionais. O conjunto dos elementos acima elencados dificulta uma ação desta magnitude. As assimetrias, a desarmonia das normas e a desagregação provocada por fluxos externos poderosos, aliado à ausência de uma liderança forte, papel que caberia ao Brasil, têm impedido esta ação comunitária mais sólida. O Brasil tem optado pela prevalência das questões nacionais, priorizando por vezes uma postura unilateral e não cumprindo o papel de liderança que lhe cabe. Esta ausência de compromisso é que levou, por exemplo, a que na Rodada de Doha da OMC, em agosto de 2008, o Brasil tenha se aliado às posições dos Estados Unidos e da Europa enquanto os demais membros do Mercosul tenham caminhado junto com a Índia e a África do Sul.

A falta de investimento político na construção de identidades e instituições comunitárias com poder de decisão, como o enorme atraso na eleição do Parlamento do Mercosul, por exemplo, é outro exemplo de entrave para o avanço do Mercosul em suas diversas dimensões. Nos últimos anos, dentro da fase convergente do Mercosul houve um grande avanço neste aspecto, porém a característica intergovernamental do bloco tem refreado o avanço de diversas questões. Houve um grande avanço em termos de participação de setores organizados da sociedade, mas não se conseguiu ainda chegar com a ideia da integração na grande massa da população do Mercosul. Quando esta massa sentir o Mercosul e perceber que pode este interferir na sua vida como cidadão, como consumidor, como estudante ou como

trabalhador, começará a fazer pressão para que as coisas aconteçam. Em ocorrendo, isto forçará a adoção de medidas e políticas mais ágeis e permanentes.

Estas questões até aqui levantadas dão uma dimensão das tarefas que devem ser adotadas pelos Estados parte do Mercosul para fazer avançar a integração, em suas diversas dimensões.

O mundo, o Mercosul e seus Estados parte mudaram muito desde a assinatura do Tratado de Assunção. Adaptar o Mercosul à nova realidade, retomando convicções e posições integracionistas, comunitárias, numa espécie de resgate do princípio fundacional, sem atrelamento à visão neoliberal, poderá significar um grande salto na integração através da expansão de sua dimensão política. No plano da participação em espaços internacionais torna-se vital para o Mercosul agir como bloco, com posições previamente definidas e acordadas, tendo seus integrantes o compromisso de sustentá-las. Melhor seria a constatação de um avanço na coesão interna que permitisse a reivindicação de uma cadeira do Mercosul na ONU ou na OMC. Para alcançar este grau de unidade interna, diversas medidas *intra corporis* deverão ser adotadas, a começar pela introdução de conceitos federalistas que permitam maior unidade e celeridade nos processos de definição de políticas e posições internas do bloco. Por óbvio, não se trata de criar o Estado Mercosul como uma união federal, mas caminhar no sentido de um intergovernamentalismo federal ou de uma federação intergovernamental.

Ainda no plano da dimensão política, além do acima posto, caberia a adoção de medidas políticas para a agilização da internalização de normas e para a harmonização do conjunto da legislação dos Estados membros. Ademais, o reforço institucional de órgãos já existentes com a introdução de mecanismos de decisão verdadeiramente comunitários nos três poderes da república poderia levar o CMC a propor, debater e definir posições convergentes para a ação do bloco na cena internacional. Relativamente ao plano interno, poderia a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) se definir por ser uma instituição propriamente comunitária com capacidade de decisão autônoma em relação aos Estados parte. A regulamentação do Parlamento com a eleição direta de seus representantes aproximará o Mercosul dos cidadãos, cimentando visões, valores e conceitos comuns, mas também fazendo aflorar polêmicas e divergências que poderiam ser postas à decisão popular através de plebiscitos ou referendos, além de um Tribunal que, efetivamente, tenha força e legitimidade para solucionar problemas internos.

A permanecerem as indefinições, as insuficiências, as dubiedades, a morosidade e a falta de objetivos claros e nítidos para o Mercosul, “a viabilidade futura do bloco regional é

pouco alentadora. A menos que os países membros do Mercosul decidam resgatar "parte" do espírito fundador da integração é inevitável que o bloco continue a evoluir rumo à involução.” (MURILLO, 2009, p. 17).

Relativamente à dimensão econômica o objetivo central deve ser a construção de um esquema de desenvolvimento regional equilibrado e harmonioso dos Estados parte, consolidando e superando os “degraus” da área de livre comércio e de união aduaneira. Para tanto, faz-se necessário:

- a) o reconhecimento enérgico das assimetrias, cuja realidade se verificaria pela constituição de fundos comuns assimétricos, com recursos adequados, em cada área de integração, para financiar projetos, inclusive de harmonização gradual da legislação;
- b) a garantia de condições para permitir políticas de promoção do desenvolvimento industrial de cada Estado;
- c) a celebração de acordos em setores industriais relevantes, semelhantes ao acordo automotivo;
- d) a criação de mecanismos que impeçam a “desorganização dos mercados” nacionais e, ao mesmo tempo, evitem o desvio de comércio em favor de países não-membros do Mercosul;
- e) o acesso das empresas de capital nacional, sediadas nos quatro Estados, aos organismos nacionais de financiamento de qualquer um dos quatro Estados do Mercosul. (GUIMARÃES, 2012, p. 21).

Em complementação, a criação de alguns poucos projetos estratégicos industriais do próprio bloco, debatidos, decididos, instalados e operados, de forma comum, como por exemplo, o estabelecimento de pólos tecnológicos comuns ou um canal de comunicações do Mercosul geraria uma aproximação com conseqüente reforço no compromisso com a integração e instalaria uma experiência prática de integração de fato na esfera econômica. Ou ainda, trabalhar o espaço regional para fomentar e fortalecer as cadeias produtivas das pequenas e médias empresas e negociar com as transnacionais, já instaladas ou que venham a se instalar no território integrado, com o objetivo de incrementar os efeitos de encadeamento e assim, recompor a densidade da rede industrial do bloco. Estas ações, se construídas na lógica de um planejamento estratégico que vise uma inserção internacional mais robusta e adequada das economias do Mercosul, poderão fortalecê-las criando condições mais propícias para enfrentar as disputas com os gigantes do cenário internacional. Porém, para que estas proposições tenham viabilidade, far-se-á imprescindível que os Estados parte do Mercosul coordenem ações que promovam a especialização intra-regional, o intercâmbio das boas práticas, a provisão de fontes de financiamento, a transferência de tecnologias e a complementação dos esforços de inovação e desenvolvimento. Ações desta natureza somente são viáveis aumentando-se a carga federal e participativa do processo de integração regional

em questão, aceitando-se as ideias de unidade, respeitando-se as diversidades e as diferenças existentes, estabelecendo-se critérios de subsidiariedade, valorizando a participação das autonomias locais e democratizando-se a participação da sociedade civil nos mecanismos de decisão da integração (MURILLO, 2009).

Na dimensão social, a agenda se constitui num desafio gigantesco por conta das bases genéticas e de formação do bloco. Equivale ao esforço que se faz para nadar contra a maré ou a correnteza de um rio caudaloso, na medida em que a lógica e o sentido das ações estão voltadas, prioritariamente, para o econômico, ou melhor, para a acumulação de capital.

Na Declaração de Princípios do Mercosul Social, aprovada na Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS), destaca-se a seguinte afirmação:

Do MERCOSUL Social pensamos em cidadãos, promovemos ações em torno da proteção e promoção social a partir de uma perspectiva de direitos que se propõe o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades no acesso a um real desenvolvimento humano integral. Não aprovamos as visões fragmentadas da realidade, mas assumimos a complexidade das problemáticas e buscamos dar uma resposta integral aos problemas existentes, pois a verdadeira dimensão de uma política social leva em consideração todos os campos da realidade, em seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais.” (ISM, 2012, p. 59).

O grande promotor destas políticas de cidadania deve ser o Estado, e deve desdobrar-se na garantia do real acesso dos cidadãos aos direitos e no exercício de participação política efetiva, na busca de construção de um “regime de bem-estar”, em articulação com as esferas do mercado, a família e a comunidade.

Pensar o Estado não é fazê-lo unicamente como se pretendeu a partir da literatura neoliberal, a partir da sua capacidade administrativa ou tecnocrata, mas, mais importante ainda, a partir da sua capacidade política. Esta dimensão do Estado se orienta no sentido de forjar o consenso ou pactos/acordos sociais necessários para coordenar ações, o que do contrário terminaria em iniciativas segmentadas ou divergentes. (ISM, 2012, p. 61).

Para tanto, urge recuperar o papel estratégico do Estado em sua função política, orientada para o bem comum e não apenas como gestor dos interesses das classes dominantes, através da constituição de uma esfera pública regional no Mercosul, tendo, de acordo com o Instituto Social do Mercosul (ISM), como tarefas centrais:

- a) integrar e articular a assistência, a promoção e o desenvolvimento, por meio de uma abordagem integral, tendo o trabalho digno como mecanismo de integração social por excelência;
- b) reconstruir um novo Estado de Bem-estar, pela mudança de paradigma de integração social e política, segundo as três ordens de mudança de Peter Hall (1993), iniciando pelo ajuste de instrumentos disponíveis, seguindo pela mudança

de instrumentos ou técnicas, mas não de objetivos e, por fim, pela mudança de instrumentos e objetivos;

- c) superar os traços liberal-residualistas das políticas sociais sobre a base da universalização e da focalização subsidiária, através da inclusão de mais cidadãos ao mercado de trabalho e da ampliação do sistema de segurança social;
- d) aprofundar as reformas sociais garantindo a universalidade e a gratuidade dos bens e serviços sociais públicos, especialmente pela extensão de educação e saúde;
- e) alterar o processo de distribuição primária da renda, transformando as estruturas produtivas de modo a revisar certos padrões de produção que tendem a reproduzir a pobreza, apostando na promoção de modalidades de caráter associativo de geração de riqueza, como as cooperativas e a economia solidária;
- f) repensar e reelaborar o conceito de desenvolvimento não como aumento somado aos ativos, bens ou serviços totais produzidos por uma sociedade, mas como o desenvolvimento das potencialidades de todos os membros da sociedade, a fim de uma realização plena das necessidades humanas (Max Neef, 1986), com especial cuidado na preservação dos recursos naturais e do meio ambiente;
- g) fortalecer uma coalizão sócio-política hegemônica no marco do projeto emancipatório para fazer avançar a dimensão social na integração, fortalecendo posições e movimentos com o intuito de impedir retrocessos em caso de mudança de orientação política e ideológica nos governos dos Estados parte;
- h) desmercantilizar a vida pública através da recuperação do papel do Estado e do seu fortalecimento para gerar mecanismos de redistribuição de riqueza e renda e de integração social, passando de uma matriz centrada no mercado a uma matriz centrada no Estado;
- i) afirmar a família como sujeito potencial das políticas sociais, a comunidade como sujeito facilitador e o Estado ativo como garantidor da proteção social através de políticas sociais integrais;
- j) reverter as concepções de desenvolvimento social de corte clientelista, assistencialista, paternalista ou individualista garantido o caráter universal, emancipatório e cidadão das políticas de desenvolvimento;
- k) orientar o investimento social aos grupos de menor renda com políticas

contracíclicas de longo prazo, de modo a garantir os avanços substantivos em matéria de segurança financeira e estabilidade institucional dos programas, tendo como principal objetivo a redução das desigualdades sem depender das oscilações provocadas pelas crises econômicas;

- l) adotar uma estratégia direcionada em favor das pessoas em situação de pobreza de modo que estas se beneficiem mais do desenvolvimento do que as camadas mais enriquecidas da sociedade, na contracorrente da concentração de riqueza;
- m) por fim, melhorar a gestão pública aumentando a eficiência na aplicação e administração dos serviços e prestações estatais em todos os seus níveis, buscando atingir resultados mais qualificados em tempos mais curtos.

Este programa de desenvolvimento da dimensão social do Mercosul, elaborado no âmbito do Instituto Social do Mercosul, articulado com as demais dimensões visa uma integração sobre a base da igualdade, liberdade, solidariedade, respeito, diversidade e participação cidadã e se constitui num enorme desafio para “construir um espaço de integração onde as particularidades e diferenças de cada um dos países possibilitem uma sinergia regional que dote os países da Região de maiores graus de autonomia das pressões internas e externas.” (ISM, 2012, p. 73-74).

Para que se alcancem tais metas far-se-á necessário que a elevação do nível de poder aquisitivo das classes populares e trabalhadoras seja acompanhada também pela elevação concomitante do nível de consciência de classe, cidadã e ambiental, através da participação e de programas educativos nos meios de comunicação, nas escolas e nos locais de trabalho, aproveitando a expansão do território para expandir-se também valores e conceitos humanitários.

Mas não devemos esquecer-nos de passar da “ideia à ação”, já que se não conseguirmos gerar políticas sociais regionais que promovam a equidade, a integração social e a igualdade, perderemos de vista o principal objetivo deste espaço de integração, que é melhorar as condições de vida dos povos. Sem políticas de redistribuição de renda que combatam a exclusão social e a pobreza, que gerem emprego de qualidade, e sem políticas que incrementem níveis de acesso e apropriação de cidadania, estaremos longe de conformar uma consciência regional sobre a importância deste espaço de integração. Dependem de todos nós a continuidade das conquistas e o curso que siga este espaço; as potencialidades e os desafios estão à vista. (ISM, 2012, p. 75).

Desde um ponto de vista mais integral, é necessário apontar uma questão relativa aos desdobramentos que se imporão a partir da última crise do capitalismo, ocorrida em 2008 e

que ainda hoje assola o cenário econômico mundial e do Mercosul. É um tema levantado por Duménil e Lévy (2014). Defendem estes autores, numa linha bem próxima à Mandel (1984) que atualmente, o capitalismo está organizado numa “configuração tripolar de classe”, para “além das tradicionais classes médias, dos pequenos agricultores, comerciantes e artesãos, o capitalismo moderno viu a expansão dos gerentes e do pessoal administrativo”, ficando assim configurado: “classes capitalistas, classes gerenciais e classes populares”. (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 23). Segundo eles, estas classes assumem compromissos de classe, estando as classes capitalistas comprometidas à direita, as classes populares comprometidas à esquerda e as classes gerenciais divididas ou comprometidas ora à direita, ora à esquerda. Avaliam que a deflagração da crise capitalista de 2008 estaria gerando “o estabelecimento de um novo período de liderança gerencial, sem compromisso com os objetivos neoliberais” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 37) e que a resultante deste processo, à direita ou à esquerda, ou seja, em favor das classes capitalistas ou das classes populares, “dependeria do grau de luta interna entre os segmentos das classes altas e a pressão exercida pelas classes populares.” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 39). O drama que se coloca é que na atual situação, decorrência da crise capitalista de 2008, a Grande Contração, o movimento sindical, em comparação com o período posterior à crise capitalista de 1930, a Grande Depressão, não está dando sinais de vitalidade suficiente para impor um compromisso social à esquerda.

Avaliam estes autores que estaria ocorrendo uma nova estratégia de fortalecimento da economia interna dos Estados Unidos, o que poderia abrir oportunidades para o estabelecimento de modelos nacionais de desenvolvimento, como ocorreu logo após a Grande Depressão, porém, é preciso ficar atento com o que ocorre na Europa, podendo esta vir a ser novamente, e de maneira paradoxal, o baluarte do neoliberalismo e com a China, inclinándose esta para testar tendências neoliberais reforçadas ou operar em favor de uma “terceira via”, seguindo o padrão de economia mista prevalente naquele país. Concluem dizendo que

Mesmo que arranjos sociais sejam estabelecidos nos Estados Unidos, é difícil imaginar que a hegemonia norte-americana possa ser preservada. Não haverá um substituto evidente para uma dominância norte-americana prejudicada, e uma configuração multipolar em torno de líderes regionais deverá prevalecer nas próximas décadas. Um mundo bipolar atlântico e asiático, também é um resultado possível. Abstraindo o levante de um confronto internacional, caso não se consigam superar os interesses conflitantes, o cenário otimista é que novas hierarquias mundiais sejam expressas no interior das instituições internacionais para as quais a tarefa da governança global será lentamente transferida. Esse novo ambiente seria favorável à diversificação internacional de ordens sociais em todo o mundo, o que deverá significar um rompimento com a lógica da globalização neoliberal, com potencial para os países em desenvolvimento, dependendo, como no caso das classes populares em relação às ordens sociais internas, do que esses mesmos países forem capazes de impor. (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 40).

O cenário acima projetado poderá impactar diretamente nos rumos do Mercosul, na sua configuração e nas suas dimensões. Por óbvio que a correlação política e ideológica interna poderá corrigir a direção dos processos, mais à esquerda ou mais à direita, mas o sentido geral será dado pelo rumo político adotado no centro do capitalismo. São estas as linhas de força que atravessam o território integrado e compõem o quadro de fatores que modulam a integração a que este trabalho se referiu em páginas anteriores.

Relativamente ao espaço nacional, lembra Milan (2002, p. 126) que:

O capitalismo tende a concentrar a renda, pois o Estado procura garantir a apropriação privada da mesma pelos proprietários do capital. Mas a forte organização social dos trabalhadores, com sindicatos fortes e partidos representativos, exige do Estado uma maior legitimação do seu poder de classe, impondo um pacto com a classe dominante. Parte da riqueza oligárquica é democratizada entre os trabalhadores por meio da política tributária e dos bens públicos fornecidos pelo Estado do Bem-Estar Social.

Colada a este cenário macro, a situação política e econômica de cada um dos Estados membros do Mercosul poderá influenciar diretamente o avanço ou recuo de medidas em tais ou quais dimensões.

Sob o ponto de vista político, a continuidade dos governos de centro-esquerda no Brasil e no Uruguai, com a reeleição de Dilma Rousseff (até 31 de dezembro de 2018) e com o retorno de Tabaré Vasquez (até 01 de março de 2020), respectivamente, apesar de ajustes econômicos que serão realizados devido às conseqüências tardias da crise capitalista de 2008 e que ainda afetam as economias da região, há uma tendência de manutenção da linha até aqui adotada, caracterizada como um regionalismo pós-neoliberal. A Argentina terá eleições em 2015, pois o mandato de Cristina Kirchner encerra-se em 10 de dezembro do corrente ano. Na Venezuela, o mandato de Nicolás Maduro estende-se até 19 de abril de 2019 e no Paraguai, Horácio Cartes assumiu a Presidência em 15 de agosto de 2013 e governará até 15 de agosto de 2018. Novamente reeleito para um período de cinco anos em 12 de outubro de 2014, Evo Morales assumirá seu terceiro mandato em 22 de janeiro de 2015 e governará até 22 de janeiro de 2020, interstício de tempo em que a Bolívia deverá tornar-se, efetivamente, Estado parte do Mercosul. No Equador, país que também solicitou ingresso no Mercosul, em 2011, o atual (terceiro) mandato de Rafael Correa se estenderá até 2017.

Este quadro, com expectativa apenas em relação à Argentina, configura uma moldura de projeção de relativa estabilidade institucional, salvo solavancos inesperados e imprevistos, por pelo menos mais quatro anos, período em que é esperada uma continuidade nas políticas

anticíclicas e anti-neoliberais, de combate às desigualdades sociais nos países do Mercosul e de aprofundamento da dimensão social do bloco.

Sob o ponto de vista econômico, a redução dos preços das commodities energéticas, minerais e agrícolas (petróleo, gás, minério de ferro e grãos) tende a reduzir receitas, dificultando, ainda mais, o quadro econômico pelo qual a região atravessa. Isto poderá tornar-se crítico, dada a regressão primária experimentada nas economias da região desde a década de 1990, por ocasião da aplicação das teses do Consenso de Washington e da entrada da China no cenário internacional como forte compradora destes produtos. Este quadro de degradação ainda persiste e segue uma dinâmica co-relacionada com o ciclo econômico. Durante fases econômicas expansivas aumenta, se contraindo quando a atividade econômica se deteriora. De 2003 a 2013, os produtos baseados em recursos minerais passaram de 70,5% para 78,6%, causado tanto pela elevação dos preços quanto pelo incremento nas quantidades. Por outro lado, o investimento estrangeiro direto no bloco, em 2013, reduziu 2,4% em relação ao ano anterior e continuou caindo em 2014.

No último período tem prevalecido as decisões unilaterais ou a busca de soluções bilaterais, provocando uma deterioração das condições macroeconômicas externas e um estancamento e posterior queda das exportações do bloco para o resto do mundo que, por sua vez, contribuiu para a queda do dinamismo interno, também bastante influenciada pela condição menos favorável no contexto internacional durante o período.

Ao assumir a Presidência pró-tempore do Mercosul, Dilma Rousseff disse esperar que a União Europeia conclua as consultas para firmar o Acordo entre União Europeia, ainda em 2015, estreitar relações comerciais e econômicas com os países que integram a “*Corrente do Pacífico*”, Chile, Colômbia, México e Peru, além de anunciar uma reformulação do FOCEM, com o objetivo de renová-lo e fortalecê-lo, o que poderá vir a redundar no reforço de uma política de combate e superação de assimetrias.

Em um relatório produzido pelo BID<sup>72</sup>, em novembro de 2014, pode-se destacar que:

A Argentina encontra-se num quadro econômico de dificuldades, com uma taxa de inflação elevada e com um fraco desempenho econômico, porém nada comparado com a forte crise que a levou à moratória em 2001. O enfrentamento que ora promove contra os chamados “fundos abutres” poderá deixá-la exposta a investidas especulativas externa, porém ações

---

76 Informe MERCOSUL n° 19 do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Integração e Comércio (INT) e Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL). Novembro de 2014.

desta natureza poderão reforçar sua coesão interna, mascarando a crise. Recentemente a Argentina fechou um grande acordo comercial e econômico com a China, o que poderá reforçar, ainda mais, as dificuldades de relações comerciais intra-bloco, especialmente com o Brasil.

Este, por sua vez, iniciou um processo de ajuste fiscal moderado, cujos efeitos concretos se farão sentir em 2016. Há uma tendência de fortalecimento dos fundamentos econômicos com leves repercussões negativas em áreas localizadas. A oposição de direita (neoliberal) saiu fortalecida da eleição e tende a criar obstáculos para a aprovação de projetos do governo no parlamento, tendo as reformas política, tributária e da mídia como roteiros de confrontos estabelecidos.

Na Venezuela, a redução dos preços internacionais do petróleo atingiu a economia, de maneira muito vigorosa, na medida em que o país é muito dependente da extração e comercialização deste produto. Isto causou uma forte redução na atividade econômica, levando o país a enfrentar uma crise de desabastecimento. A taxa de inflação é uma preocupação de todos os países do bloco, porém Venezuela e Argentina, no momento, são os que têm as maiores taxas.

O Paraguai experimentou em 2013 uma taxa recorde de crescimento do PIB da ordem de 13,6%, e continuou crescendo em 2014, impulsionada pelo bom desempenho do setor agrícola e tem conseguido reduzir a pobreza extrema, tal como vem ocorrendo no Brasil. O Uruguai alcançou uma taxa positiva em 2013 e desacelerou um pouco em 2014. Embora haja certa preocupação com a inflação, mesmo sendo menor que a brasileira, o nível de atividade econômica é bom e está sendo impulsionado pela exportação de produtos primários.

Cabe ainda reforçar a ideia de que a evolução de um processo de integração regional, por sua dinâmica própria (*autopoiese*), por sua complexidade e magnitude requer, sob o ponto de vista prático e teórico, uma abordagem multidimensional articulada e uma visão eclética desde o ponto de vista das teorias e dos conceitos.

Três grandes sujeitos sociais, em relação permanente, produzem os resultados e os rumos dos processos de integração. Os agentes ou gestores dos Estados (governos), do mercado (empresas) e da sociedade (movimentos sociais), moldam a nova expressão do espaço integrado na medida da expressão da correlação de forças estabelecida nos fóruns tripartites, com forte vantagem para os dois primeiros. Não obstante esta “desvantagem original” foi através da participação social, popular e sindical que se fortaleceu a dimensão

social do bloco.

Para intervir nos rumos do Mercosul existem duas formas: através da articulação autônoma de movimentos organizados da sociedade civil que fazem um acompanhamento dos temas e pressionam, por fora das instâncias do bloco, os governos a aceitar suas propostas; e/ou participar diretamente nas instâncias negociadoras e oficiais do Mercosul. As duas opções não são contraditórias, ao contrário, são complementares, pois para convencer os negociadores é preciso demonstrar representatividade e capacidade de pressão. A Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) é de longe o melhor exemplo. A participação nos organismos intergovernamentais, sem o respaldo de uma organização autônoma e independente, pode transformar-se em simples adesão, ou, na melhor das hipóteses, ser inócua.

## 6 CONCLUSÃO

El nacimiento de un mundo, Se aplazó por un momento  
Fue un breve lapso del tiempo, Del universo un segundo

Sin embargo parecia, Que todo se iba a acabar  
Con la distancia mortal, Que separó nuestras vidas

Realizaban la labor, De desunir nossas mãos  
E fazer com que os irmãos, Se mirassem com temor

Cuando pasaron los años, Se acumularam rancores  
Se olvidaram os amores, Parecíamos estraños

Que distância tão sofrida, Que mundo tão separado  
Jamás se hubiera encontrado, Sin aportar nuevas vidas

E quem garante que a História, É carroça abandonada  
Numa beira de estrada, Ou numa estação inglória

A História é um carro alegre, Cheio de um povo contente  
Que atropela indiferente, Todo aquele que a negue

É um trem riscando trilhos, Abrindo novos espaços  
Acenando muitos braços, Balançando nossos filhos

Lo que brilla con luz propia, Nadie lo puede apagar  
Su brillo puede alcanzar, La oscuridad de otras costas

Quem vai impedir que a chama, Saia iluminando o cenário  
Saia incendiando o plenário, Saia inventando outra trama

Quem vai evitar que os ventos, Batam portas mal fechadas  
Revirem terras mal socadas, E espalhem nossos lamentos

E enfim quem paga o pesar, Do tempo que se gastou  
De las vidas que costó, De las que puede costar

Já foi lançada uma estrela, Pra quem souber enxergar  
Pra quem quiser alcançar, E andar abraçado nela

Já foi lançada um estrela, Pra quem souber enxergar  
Pra quem quiser alcançar, E andar abraçado nela

*Chico Buarque*

*Canción Por La Unidad de Latino América*

Este trabalho de dissertação almejou alcançar quatro objetivos, envoltos pelo lançamento de luminosidade teórica sobre a dimensão social nas integrações, em especial no Mercosul. O primeiro objetivo pretendeu apresentar a ideia de que a teoria da produção capitalista do espaço, formulada por David Harvey, com base na teoria da acumulação do capital, de Karl Marx, pode se constituir em uma base de gênese para o conjunto dos processos de integração regional que se enquadram no esquema de Balassa. O segundo objetivo levantou o conceito paradigmático de relações em eixo, defendido por Raquel Patrício como um novo paradigma de relações internacionais, como uma base de formação para os processos de integração regional que almejam, no mínimo, a constituição de mercados comuns com a existência de dimensões sociais em seu interior, como são os casos da União Europeia e do Mercosul. O terceiro objetivo central teve por meta descrever e explicar as ações que estão construindo as diversas dimensões do Mercosul, com foco especial na dimensão social, demonstrando que em sua terceira fase temporal, convergente, quando o Mercosul esteve (e ainda está) hegemônico por governos de matriz de centro esquerda, a dimensão social se desenvolveu muito mais em relação às duas fases anteriores, neoliberal e de crise e transição, quando os governos dos Estados parte se guiavam pela cartilha neoliberal. E o quarto objetivo pretendeu traçar alguns elementos que, no entendimento deste autor, estão emperrando o desenvolvimento deste processo de integração regional ao mesmo tempo em que compilou e levantou sugestões de correção de rumo.

Todo o roteiro de argumentação foi desenvolvido tendo como base de contraponto e de apoio, as principais teorias das RI e da integração, sempre com o explícito objetivo de correlacionar as teses estudadas à análise da dimensão social em processos de integração regional, em geral, e no Mercosul, em particular. Para além disto, são também levantados elementos que configuram a presença de mecanismos de dimensão social em integrações (efetivas ou malogradas) no contexto histórico da América Latina, em conjunto com a análise das características que identificam as ondas de regionalismo pelas quais os países da região foram envolvidos.

O trabalho partiu da constatação inicial de que as principais teorias das RI e da integração, densas em relação às características conjunturais, à dimensão, à profundidade, à abrangência, ao funcionamento e às relações intrínsecas aos processos de integração regional, em especial os contemporâneos, não recuam o suficiente no tempo histórico para identificar elementos estruturais que compõem e amalgamam as integrações, situando-se, quando muito, em períodos imediatamente anteriores ao da formação da integração.

As formulações de Marx e de Harvey sobre acumulação de capital indicam que estes processos têm gênese remota e seguiram a lógica de construção e desenvolvimento do mercado no capitalismo, tendo superado a fase do mercado local, estando inclusive, na base da formação do Estado-nação, alcançando nos dias atuais um estágio espacial entre o mercado mundial e o mercado nacional, inserindo-se na atual onda de globalização (neoliberal) e consolidando, através das integrações, uma nova dimensão do espaço, por excelência, a dimensão regional. As formulações desenvolvidas por Faria, especialmente aquelas relativas aos estágios de desenvolvimento e aos ciclos sistêmicos de acumulação, embasadas em Braudel e Arrighi, principalmente, muito contribuíram para a construção desta compreensão.

Por óbvio que a dimensão regional é construída e estudada há muito tempo, no entanto, suas abrangências e características envolviam, em geral, regiões internas concernentes a espaços nacionais e subnacionais. A concretude do novo regionalismo, distinto daquele que esteve na base de formação de diversos Estados-nação, tais como os Estados Unidos, a Suíça, a Alemanha e a Itália, difere deste na medida em que não funde territórios, mas integra mercados e demais dimensões da vida, não cria (pelo menos, no pós-Segunda Guerra) um novo Estado-nação, mas novas instituições ou regimes internacionais, mais conhecidos como novos blocos de poder. Não por coincidência, esta linha é também observada nas distinções entre imperialismo formal e informal, desenvolvidas neste trabalho.

Resgatando a dimensão espacial relativa à obra de Marx, Harvey chama a atenção para a emergência de uma nova estrutura de relações espaciais decorrente das crises ou das explosões inerentes ao capitalismo, fruto de suas contradições e, dialeticamente, da criação de novas condições para acumulação. Além da busca por aumento da produtividade, da introdução de novas tecnologias, da redução do custo da mão-de-obra e da expansão da demanda, Harvey aponta ainda o ingresso de capital em novas áreas, a criação de novos desejos e novas necessidades, o crescimento do mercado consumidor e a expansão geográfica para novas regiões como fatores integrantes do novo estágio de acumulação decorrentes destas crises ou explosões. Todas estas condições estão presentes na formação de novos processos de integração regional, constituindo, assim, os elementos que dão tessitura à base de gênese das integrações.

Estabelecida a noção de base de gênese das integrações, assente na teoria da produção capitalista do espaço, cabia avançar para identificar a base de formação das integrações que almejam construir uma dimensão social em seu âmago.

A partir desta constatação identificou-se no conceito paradigmático de relações em

eixo, desenvolvido por Raquel Patrício, a partir do trabalho inicial de diversos autores que desenvolveram a ideia de eixo de relações, uma espécie de ponte teórica complementar que permite acoplar a teoria da produção capitalista do espaço à realidade contemporânea de processos específicos de integração regional que projetam dimensões sociais em seu interior.

O paradigma de relações em eixo, justaposto à teoria da produção capitalista do espaço, permite estabelecer uma linha de continuidade lógica na constituição dos processos de integração regional. Dadas as condições conjunturais, para que a matriz estrutural (acumulação de capital) se expresse como uma nova integração, condições específicas, tais como a relação especial entre potências contíguas com histórico de rivalidade que evoluem para um comportamento cooperativo gera verdadeiras parcerias estratégicas mais permanentes fazendo com que elaborações políticas e percepções de interesse comum convirjam num mesmo sentido, criando ligações entre núcleos dinâmicos que, por sua vez, criam um eixo de relações envolto numa área efetiva de integração.

É importante perceber que estas premissas estão justapostas às motivações basilares da maioria das integrações regionais, ou seja, a unificação de processos e legislações de interesse econômico e comercial, visando à acumulação. Entretanto, segundo Patrício, para além destas condições primárias estabelecidas pela teoria da produção capitalista do espaço, as premissas trazidas à tona pelo paradigma das relações em eixo criam as condições para que a integração avance, subindo a “escada de Balassa” em direção a uma federação, confederação ou a um novo Estado-nação, ou estacionando num patamar relativo ao intergovernamentalismo, mas principalmente, produzindo em suas entranhas uma dimensão social.

É significativo repetir que a produção de novos espaços é condição *sine qua non* para a sobrevivência do capitalismo, na medida em que o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidades não são suficientes para agirem como impulsionadores exclusivos da acumulação adicional.

Esta constatação permite que se diga que após cada crise estrutural do capitalismo há uma tendência de expansão das paredes de contenção do sistema para além do Estado-nação? Isto poderia se dar pela intensificação do comércio e das relações econômicas internacionais, via liberalização de fluxos e controle de capitais, desregulação da produção e flexibilização das relações de trabalho, como ocorre no atual estágio de globalização, ou ainda, pela geração de novas ondas de regionalismo?

É possível observar estas condições e elementos na decorrência das crises estruturais

do capitalismo apontadas por Duménil e Lévy (2014). Certamente este é um tema para uma nova dissertação ou, quiçá, para uma tese e, por isto mesmo, não será aqui trabalhada nesta abrangência e profundidade, mas tão somente, enfatizada a emergência de uma nova e potente onda de regionalismo no caudal da crise de 1970.

Foi no curso desta nova onda de regionalismo que surgiu o Mercosul. Exatamente no contexto imediatamente posterior a uma crise estrutural do sistema e num quadro de superação de rivalidades históricas entre Brasil e Argentina conforme desenvolvido ao longo do trabalho.

A combinação destes dois processos, por suas características imanentes, é que configuram a singularidade híbrida, ou versátil, do Mercosul, com marcas indeléveis da primeira onda de regionalismo, cunhada pelas relações em eixo (União Europeia, Estado de bem-estar, dimensão social), constituindo sua base de formação, e da segunda onda do regionalismo, assente na produção capitalista do espaço (teses do Consenso de Washington, livre mercado, globalização neoliberal), formatando sua base de gênese.

O estudo das principais teorias em RI e das integrações regionais, com um viés de atenção redobrada à constituição de dimensões sociais em blocos regionais, permitiu a construção de um quadro comparativo, exposto ao final do capítulo I, no qual é possível fazer comparações e proceder à análise de conjunto relativamente ao sujeito, ao processo, ao produto e ao potencial de dimensão social, extraídos das principais teorias selecionadas, a saber, realismo/neorrealismo, idealismo, globalismo/liberalismo, marxismo, federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, liberal institucionalismo, intergovernamentalismo liberal, teoria crítica, construtivismo e feminismo.

De forma discricionária, este autor atribuiu potências às diversas teorias analisadas, em função dos elementos característicos de cada uma delas, relativamente à sua capacidade em descrever, explicar, prever e prescrever dimensões sociais no interior de processos de integração regional.

O resultado da análise das potencialidades explicativas demonstrou que o realismo/neorrealismo e o globalismo/liberalismo obtiveram potência baixa, na medida em que o primeiro ao reconhecer unicamente o Estado como ator, ignorando os demais, ter a guerra e a coerção (ao invés da cooperação) como horizonte e desprezar as instituições governamentais, pouco explica as integrações e muito menos as dimensões sociais em seu interior. O segundo, pela obsessão do livre comércio, projeta um ambiente inteiramente, senão

exclusivamente, alinhado com a produção capitalista do espaço, numa lógica individualista de ganhos, não deixando entrever qualquer perspectiva de dimensão social, por sua natureza redistributiva e coletiva.

Ao idealismo, funcionalismo, liberal institucionalismo e intergovernamentalismo liberal (ou neoliberal) é atribuída potência média para constituição de dimensões sociais pelos seguintes e sintéticos motivos:

O idealismo por ter a paz como produto almejado e o direito internacional como processo para alcançar este fim, embora reconheça apenas o Estado como sujeito, ao propor regulamentar relações, inevitavelmente abre perspectivas para uma dimensão social na medida em que na paz as relações se dão pelas dimensões da política, da economia e da sociedade.

O funcionalismo também propõe a paz como produto e elege as lideranças nacionais como sujeitos, colocando pessoas e não instituições no centro da formulação. Além disto, indica as áreas funcionais como processo das integrações, mas não garante, em princípio, que estas áreas incluam aquelas que tratam de temas sociais, embora também não as excluam.

O liberal institucionalismo, não obstante avance bastante na explicação das integrações atuais através do conceito da interdependência complexa, admita as instituições internacionais como sujeitos do processo e formule a ideia de regimes internacionais como produto, remete o centro das relações em processos de integração regional para o comercial e para o econômico, arremessando a projeção de dimensões sociais para um segundo plano.

O intergovernamentalismo liberal defende que as preferências nacionais e as negociações econômicas sejam o móvel das relações tendo o Estado como sujeito no escopo dos regimes internacionais. O processo de definição de preferências nacionais admite a participação de outros agentes além do Estado, porém seu objetivo está diretamente focado nas relações comerciais e econômicas, pouco formulando sobre questões sociais.

Por fim, é atribuída potência alta, relativamente à capacidade de descrever, explicar, prever e prescrever dimensões sociais em processos de integração regional ao marxismo, ao federalismo, ao neofuncionalismo, à teoria crítica, ao construtivismo e ao feminismo, pelas razões seguintes:

O marxismo tem, por matriz e por excelência, a profunda análise crítica do econômico para servir ao social. O desvendamento das entranhas do capitalismo induz a uma relação dialética entre produção, poder, relações sociais, bem-estar e projeção das forças produtivas e

das relações sociais e econômicas para um novo estágio distinto e pretensamente superior ao capitalismo. A dimensão social, mais explicitamente formulada pela teoria crítica, derivada do marxismo, não é apenas projeção, mas elemento de construção, através do desenvolvimento de uma hegemonia social das classes trabalhadoras, por dentro do mecanismo da luta de classes, tendo a sociedade civil como sujeito, fundindo-se, dialeticamente, com o próprio produto almejado.

O federalismo, matriz de integrações que constituíram Estados-nação, traz em seu ventre, através da transferência de soberania, a projeção explícita de dimensões sociais, na medida em que soberania é um conceito que abrange o conjunto das relações de uma determinada comunidade e ao defender um novo Estado, necessariamente trata da totalidade de suas dimensões, diferentemente de diversos outros conceitos ou teorias, tais como, governança, institucionalismo ou intergovernamentalismo, onde as relações de poder da superestrutura não fincam suas garras diretamente no território e na sociedade, atendo-se às relações institucionais e de mercado, em especial.

O neofuncionalismo, com seu conceito de *spillover*, identificou um dos motores de desenvolvimento dos processos de integração regional. Embora não tenha se mostrado adequado quando aplicado a variáveis não econômicas, pode-se afirmar que este fenômeno tende a ocorrer, ao menos no início, nos processos que produzam espaço para acumulação de capital, por conta da ampliação territorial para sua circulação, o que gera maior velocidade de giro e, em tese, maior acumulação de capital.

O construtivismo, numa contraposição explícita ao realismo, reforça a presença de atores não estatais como sujeitos através da noção de comunidades epistêmicas por dentro do mecanismo das construções sociais. Traz em sua carga genética a previsão de dimensão social nas integrações.

O feminismo propõe a desconstrução do discurso androcêntrico da RI e a reconstrução de seu arcabouço teórico, levando em conta a situação social das mulheres e das camadas sociais de explorados e excluídos, inserindo-se assim, de maneira umbilical, no rol das teorias que prevêem e prescrevem em suas formulações a existência de dimensões sociais no interior das integrações.

Desta forma, é possível constatar o alcance dos dois primeiros objetivos deste trabalho concluindo que a teoria da produção capitalista do espaço justaposta ao paradigma das relações em eixo cria uma base de compreensão explicativa dos processos de integração

regional relativamente à sua gênese fundacional e permite a antevisão de dimensões sociais em seu interior, tal como se observa na União Europeia e no Mercosul. As demais teorias aqui estudadas, com seus conceitos e formulações se acoplam a estas matrizes teóricas de acordo com seus focos de interesse e de adaptação. Assim, por exemplo, o globalismo/liberal, o intergovernamentalismo neoliberal e o neoinstitucionalismo liberal se completam, de forma mais adequada, na esteira teórica da produção capitalista do espaço enquanto o federalismo, o marxismo e o construtivismo encontram maior resguardo no paradigma das relações em eixo.

Isto ajuda a explicar porque os processos de integração regional nunca foram e ainda não são abarcados por uma só teoria. Sua complexidade estrutural e sua dinâmica interna, aliados a um conjunto de outros fatores já desenvolvidos neste trabalho, indicam a necessidade de se trabalhar com formulações híbridas, ecléticas ou versáteis e transversais, combinando conceitos e paradigmas na busca de um entendimento mais integral e mais consolidado de uma teoria da integração.

O terceiro objetivo deste trabalho pretendeu estudar a evolução das dimensões política, econômica, social e ambiental do Mercosul, com especial atenção para a social, transversalmente às fases neoliberal, crise e transição e convergente, após uma breve caracterização das diversas dimensões e de um sintético resgate da dimensão social no contexto histórico do Mercosul.

Como os processos de integração regional permeiam, com variações específicas, todos os aspectos da existência humana, o estudo destes fenômenos deve dar-se de forma integrada. Mesmo na integração do NAFTA, por exemplo, que prima pelos aspectos comerciais e econômicos, pode-se acompanhar pela literatura, pela mídia e pelas manifestações sociais e sindicais, especialmente no México, as consequências que este processo de integração provoca nas demais dimensões.

Por este motivo, este trabalho optou por uma abordagem de totalidade, argumentando que ações e medidas adotadas no âmbito de uma determinada dimensão afetam as demais, variando em intensidade e forma. Assim, por exemplo, a redução nas alíquotas de importação do leite entre os países do Mercosul, dada as enormes vantagens comparativas presentes na produção deste alimento no Uruguai quebrou, num primeiro momento, diversos pequenos agricultores no Brasil, em especial no Rio Grande do Sul, mais prejudicado pela proximidade dos mercados, provocando manifestações dos afetados pela integração. Uma medida adotada na dimensão econômica repercutiu fortemente nas dimensões política e social. A anunciada unificação das placas de automóveis que em 2016 abrangerá todos os países que compõem o

Mercosul poderá facilitar o controle destes bens, criando melhores condições para o combate ao contrabando e, em tendo sucesso, repercutir na redução dos valores de seguros respectivos. Uma medida adotada na dimensão política que poderá ter reflexos nas dimensões social e econômica. Ainda, o já citado Programa Cadeia Solidária Binacional do PET que já está gerando postos de ocupação produtiva e limpando o meio ambiente no Brasil e no Uruguai. Uma medida patrocinada na combinação das dimensões social e política com eco nas dimensões ambiental e econômica.

O estudo das ações, políticas e medidas adotadas em cada uma das dimensões se deu distinguindo-se as diversas fases temporais pelas quais passou o Mercosul, conforme já caracterizadas. Antes, porém, procedeu-se a um rápido e sintético levantamento de iniciativas adotadas no âmbito da dimensão social em outros processos de integração regional experimentados por países da América Latina, chegando-se à conclusão de que, embora a ideia de integração seja bastante antiga no continente, eram as dimensões política em maior grau e econômica, de forma subsidiária, que dominavam os projetos e as intenções dos pioneiros. De forma mais efetiva, somente com o Mercosul a dimensão social entrou na pauta. Aliás, percebe-se que o Tratado de Tordesilhas não dividiu apenas política e territorialmente a América do Sul, mas também social e economicamente, na medida em que os vizinhos que habitavam o subcontinente viviam de costas uns para os outros com os olhos voltados para a Europa e para os Estados Unidos desde o século XVI. Na decorrência desta rivalidade, a forte disputa pela hegemonia da região, travada desde o século XVIII entre Brasil e Argentina mantinha os destinos das nações vizinhas afastados. Somente no final do século XX, pelas condições históricas já sobejamente apresentadas, estas rivalidades foram superadas e as porções portuguesas e espanholas do território sulamericano se aproximaram construindo o Mercosul e estabelecendo um novo tipo de relação que está permitindo, com dificuldades, o avanço da integração na porção meridional da América do Sul.

Voltando às dimensões em relação transversal com as fases, pode-se concluir que a dimensão política, por ter o Estado como protagonista central do processo, manteve uma presença constante de medidas e ações, perpassando todas as fases de forma equilibrada e constante. Durante a fase neoliberal a dimensão econômica foi supervalorizada, a social subvalorizada e a ambiental desprezada. Em relação à fase de crise e transição, observou-se uma forte presença de medidas na dimensão política com uma leve variação a menor de medidas adotadas nas dimensões econômica e social e a introdução de deliberações de cúpula na dimensão ambiental. Por fim, na fase convergente, quando muda a orientação política dos

governos dos países membros, a dimensão social passa a ser bastante valorizada enquanto a dimensão econômica mantém um forte prestígio e a dimensão ambiental continua relegada ao ostracismo.

Estas conclusões são derivadas da análise da quantidade de Decisões do CMC, relativamente a cada dimensão em cada uma das fases e da avaliação política das principais medidas adotadas no âmbito de cada dimensão em cada uma das fases.

Os dados analisados permitem afirmar que houve uma mudança de orientação política do Mercosul na linha de valorização da dimensão social, por excelência. Isto responde a uma das indagações iniciais deste trabalho, confirmando-se em resposta que a construção da dimensão social da integração avançou com as mudanças de orientação político-ideológica dos governos que compõem o bloco, de neoliberal na década de 1990 para distintos matizes de esquerda a partir da virada do século XXI.

O estudo também permite afirmar que relativamente à dimensão política pode-se destacar como cláusulas pétreas, além do próprio Tratado de Assunção (1991, fundação), os Protocolo de Ouro Preto (1994, institucionalização) e de Ushuaia (1998, cláusula democrática), todos expedidos durante a fase neoliberal. Neste período ainda deu-se a aprovação de Declaração Sociolaboral (1998, direitos trabalhistas), relativa à dimensão social. Na fase de crise e transição, no âmbito da dimensão política, além dos relançamentos de diversos acordos e programas do Mercosul, não cabe outro destaque, com exceção do Protocolo de Olivos (2002, solução de controvérsias), incluso na dimensão econômica. Durante a fase convergente, foram assinados os Protocolos de constituição do Parlamento do Mercosul (2005) e de Montevideo (2011, reafirmação da cláusula democrática), além dos Protocolos de Adesão da Venezuela (2006) e da Bolívia (2012), todos incrustados na dimensão política.

Além destas medidas na dimensão política, pode-se ressaltar o ingresso do Mercosul como observador na Aliança do Pacífico, em 2012, a adesão de Guiana e Suriname, em 2013, como Estados associados, além de Chile, (desde 1996), Peru (desde 2003) e Colômbia e Equador, (desde 2004). Em 2013, o Equador iniciou seu processo de adesão enquanto a Guiana e o Suriname iniciaram consultas tendo em vista esta intenção.

Como principais problemas e insuficiências relativas à dimensão política temos o atraso na instalação do Parlamento, a própria indefinição identitária do Mercosul, suas indefinições de estrutura, uma certa autonomização de seus membros, em especial, Argentina

e Brasil, a “inflação institucional” e as debilidades do marco jurídico, além da baixa aplicabilidade das decisões já adotadas.

No tocante à dimensão econômica, sem qualquer sombra de dúvida, o Tratado de Assunção, com seus anexos, é o documento orientador porquanto define as diretrizes de todas as demais ações posteriormente adotadas, em especial, aquelas que orientam a constituição da área de livre comércio, da união aduaneira e do mercado comum. Porém, outros documentos, programas e medidas são também muito relevantes nesta área. O Protocolo de Olivos, de 2002, assinado durante a fase de crise e transição é um documento basilar.

Os subgrupos de trabalho, embora pela sua forma e composição, possam se enquadrados na dimensão social, foram criados, durante a fase neoliberal, com o objetivo de harmonizar legislações para solucionar problemas de caráter comercial e econômico e cumpriram importante papel.

Além dos programas específicos das atividades comerciais e econômicas, tais como os fundos setoriais, a grande iniciativa nesta dimensão foi, sem dúvida, a criação do FOCEM, em 2005, na fase convergente. Embora precise receber um maior aporte de recursos e ter sua destinação acoplada a um planejamento de conjunto, visando superar assimetrias e desigualdades de forma mais resoluta, tem se demonstrado muito útil no processo de construção da integração.

Os principais problemas que afetam esta dimensão dizem respeito à ausência de políticas macroeconômicas coordenadas a partir de um planejamento estratégico de longo, ou ao menos, médio prazo, as enormes assimetrias que persistem em se avolumar, por contas das pálidas iniciativas adotadas em sentido contrário e a fragilidade das economias dos países do bloco perante um mundo cada vez mais globalizado e interdependente.

Quanto à dimensão social, temos como documento de direito primário apenas a Declaração Sociolaboral, editada ainda em 1998, contraditoriamente, durante a fase neoliberal, além da constituição do Fórum Consultivo Econômico-Social, em 1994.

Durante a fase convergente cabe destacar, a constituição do Programa Mercosul Social e Solidário (PMSS), em 2003, do Protocolo relativo à defesa dos direitos humanos, em 2005, transformado em instituto (IPPDH), em 2009, do Instituto Social do Mercosul, em 2007, do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, (PEAS), em 2011, da Iniciativa Somos Mercosul, em 2005 com a realização das Cúpulas Sociais, a partir de 2006, apoiada pela Unidade de Apoio, esta constituída em 2010. Ainda em 2008 foi criado o programa Mercosul

Social e Participativo, no âmbito do território brasileiro. Atualmente ocorre um debate com vistas à constituição do Estatuto da Cidadania.

Relativamente às dificuldades nesta dimensão, deve-se ressaltar a proliferação de programas e estruturas que exigirão recursos humanos e financeiros para manter, bem gerir e alcançar os objetivos traçados. Devido ao grande número de ações, iniciativas, políticas, programas, institutos, conselhos, dentre outras instituições na dimensão social do Mercosul, em breve se fará necessário um marco normativo referencial que agregue e consolide as normas já existentes e crie meios de articulação entre as políticas e as instituições que operam neste âmbito.

Importante fazer menção à pequena, porém importante, redução das desigualdades sociais que se observa nos países do Mercosul, fruto das políticas internas adotadas pelos respectivos governos, tendo o investimento na dimensão social do Mercosul, certamente contribuído para tanto.

Finalmente observa-se que a dimensão ambiental, relegada a um segundo plano, desde a fundação do Mercosul, ainda não alcançou um estágio, ou ainda não acumulou força, para colocar-se na pauta das instâncias decisórias, de forma mais permanente. Completamente ignorada pelo CMC até 1999, conta desde 2010 com uma Reunião específica de Ministros do Meio Ambiente e necessita de um processo de harmonização de legislações, estando as definições acerca do Aquífero Guarani em processo de homologação.

Por fim, o quarto objetivo desta dissertação era o de levantar perspectivas para a evolução do Mercosul, alusivamente a todas as dimensões na medida em que uma dada ação potente em uma dimensão repercute nas demais, as vezes, determinando-a, porém com uma atenção especial voltada para a dimensão social.

Desde um ponto de vista sintético, pode-se então afirmar que o processo de integração regional do Mercosul, tendo sua base de gênese na teoria da produção capitalista do espaço, sua base de formação no paradigma das relações em eixo e suas principais características assentadas nas demais teorias das RI e das integrações, em especial, no intergovernamentalismo neoliberal, no liberal institucionalismo, no neofuncionalismo e no construtivismo, apresenta um posicionamento híbrido em relação à primeira e a segunda onda recente do regionalismo. Nasceu da necessidade imanente do capital em acumular através da expansão e mercantilização de novos espaços, porém, ao criar as condições para a superação das rivalidades históricas entre os dois líderes do processo (Argentina e Brasil), a exemplo do

que ocorrera na Europa entre Alemanha e França, estimulou a constituição de uma dimensão social em seu interior que ganhou impulso após o fim da “década neoliberal” quando assumiram governos de orientação de centro-esquerda e que se manterão na condução do processo, ao menos até 2018, em média.

A maior importância alcançada pela dimensão social, entretanto, não se deu em detrimento nem da dimensão política e nem da econômica, restando, desde o início do processo, em 1991, uma grande desatenção e desvalorização da dimensão ambiental e que ainda persiste.

Apesar disto, é certamente, dentre as experiências de integração no continente americano, a que está ousando ir mais adiante, almejando alcançar o estágio de mercado comum, tendo nascido em contraposição ao projeto da ALCA, embora sob forte influência neoliberal, enfrentou uma grave crise no final da década de 1990, porém a partir da virada do milênio recuperou fôlego e intensificou os laços comunitários entre os países.

Ao contrário das demais experiências em curso na América do Sul, a Aliança do Pacífico que estagnou e a Comunidade Andina que regrediu, o Mercosul avança conquistando novos membros efetivos. Há pouco ingressou a Venezuela, com previsão próxima de ingresso da Bolívia e do Equador e com solicitação de ingresso da Guiana e do Suriname. Seus membros operam com desenvoltura e sem constrangimentos por dentro da UNASUL e da CELAC.

Embora tenha muito a avançar, o Mercosul é uma experiência válida e importante para os países da região pois os fortalece e os projeta com relativa coesão num mundo marcado, cada vez mais, pela fragmentação das totalidades, pela aceleração dos tempos e pela contração do espaço.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *European Journal Of International Relations*, [S.l.; s.n.]: 1999.
- ALMEIDA, P. A dimensão social nos processos de integração. In: CHALOULT, Y.; ALMEIDA, P. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.
- ALTIERI, M. A.; MASERA, O. Desenvolvimento rural sustentável na América Latina: construindo de baixo para cima. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Org.). *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.
- AMARAL, O. E. *O conceito de bloco no poder e o estudo das relações internacionais*. Campinas: Unicamp, IFCH, publicação do Centro de Estudos Marxistas (CEMARX) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2007. (Cadernos Cemarx, 4).
- AMORIM, C. *A integração latino-americana em foco: 50 anos da ALALC/ALADI*. Discurso no Palácio do Itamaraty, Brasília, 27 ago. 2010.
- ARAÚJO, L. M. de. *Teoria do conhecimento em Maturana e Varela: movimento, realidade e autopoiese*. [S.l.; s.n.]: 2008.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- ASHLEY, R. K. The poverty of neorealism. In: KEOHANE, R. O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- BALASSA, Bella. *The theory of economic integration: an introduction*. Westport: Greenwood Press, 1961.
- BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. *Poder e déficit democrático do Mercosul: estado, centrais sindicais e sociedade civil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, c1996, 2003.
- BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. [S.l.], v. 44, n. 1, p. 22-42, 2001.
- BERVIAN, P.; CERVO, A.; SILVA, R.. *Metodologia científica*. [S.l.]: Pearson Education do Brasil, 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Informe Mercosul 16, 17, 18 e 19*. [S.l.]: Setor de Integração e Comércio (INT); Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL), 2011-2014.
- BASTIEN, C. A integração europeia vista pelos economistas portugueses: uma perspectiva de longo prazo. *Revista Análise Social*, Lisboa, v. 44, p. 337-359, 2009.

BECKER, J. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados. In: BECKER, J. et al. *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. Montevideo: Coscoroba, 2002.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.). *Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, c1979, 1996. (O tempo do mundo, 3).

CAETANO, G. *Los retos da la nueva institucionalidad del Mercosur*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.

CAMISÃO, I. A. F. *A Comissão Europeia como variável independente: uma análise do papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)*. 2010. 297 f. Tese (Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2010.

CANDEAS, A. *A Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”*. Brasília: FUNAG, 2010.

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CARCANHOLO, M. D. *Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90*. 2002. 255 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

CASTRO, M. F. *De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. (Cadernos do REL, 20).

CERVO, A. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 5-27, 2000.

CERVO, A. As relações internacionais do Brasil: a era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 45, n. 1, 2002.

CERVO, A. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHALOULT, Y.; ALMEIDA, P. R. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. *Internalização de normas do Mercosul*. Seminário realizado na Câmara dos Deputados em setembro de 2004. Brasília, 2005.

BRASIL. *Representação brasileira no parlamento do Mercosul*. Legislação e Textos Básicos. 5. ed. Brasília, 2010.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

COUTINHO, C. R. *Relações triangulares em eixo: uma análise das relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos entre 1990 e 2010*. 2012. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

COX, R. *Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method*. New York: W. W. Norton, 1977.

CRUZ, C. F. *A Declaração Sociolaboral do Mercosul e os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores*. 2002. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

DEBLOCK, C.; BRUNELLE, D. *Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération*. Montréal: [s.n.], 1996.

DOYLE, M. W. Liberalism and World Politics. *American Political Science Review*. [S.l.], v. 80, n. 4, Dez. 1986.

DUMÉNIL, G.; LÉWY, D. *A Crise do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2014.

FARIA, L. A. E. Integração regional e desenvolvimento no Cone Sul. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p.129-158, 1999.

FARIA, L. A. E. Capitalismo, espaço e tempo. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, 1999.

FARIA, L. A. E. *A chave do tamanho*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FAWCETT, L. Regionalism in historical perspective. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Ed.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FAWCETT, L.; HURRELL, A. *Regionalism in world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. *Educação & Sociedade*, [S.l.], v. 22, n. 77, dez. 2001.

FIORI, J. L. Sobre o poder global. *Revista Novos Estudos/CEBRAP*, [S.l.], n. 73, p. 61-72, 2005.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG. *A América do Sul e a integração regional*. Brasília, 2012.

GILPIN, R. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GINESTA, J. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

GODOY, P. R. T. A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebrvriana. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 23, 2008.

GONÇALVES, R. et al. *Economia internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2004.

GUIMARÃES, S. P. O futuro do Mercosul. *Revista Austral*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan./jun. 2012.

GUIMARÃES, S. P. Países desenvolvidos querem a desintegração econômica do Mercosul: entrevista. *Jornal Brasil de Fato*, Brasília, 3 out. 2012. Entrevista concedida a Beto Almeida e Rafael Ferreira.

HAAS, E. B. *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HALLIDAY, F. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. *As transformações político-econômicas do capitalismo no final do século XX*. [S.l.]: PETCS, 2010.

HARVEY, D. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERNANDEZ, M.; BUGIATO, C. Marxismo, Poulantzas e suas contribuições para o campo de relações internacionais. *Revista de Estudos Internacionais*, [S.l.], v. 2, n. 2, 2011.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL - ISM. *A dimensão social do Mercosul: marco conceitual*. Assunção do Paraguai, 2012.

IRACHANDE, A.; ALMEIDA, L.; VIEIRA, M. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. *Política & Sociedade*, [S.l.], v. 9, n. 16, 2010.

KEOHANE, R. *International institutions and state power*. Boulder: Westview Press, 1989.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012

LACERDA, G. Algumas teorias das relações internacionais: realismo, idealismo e grocianismo. *Revista Intersaberes*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 56-77, jan./jun. 2006.

LENIN, V. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Parama, 1979.

LIPIETZ, A. O mundo do pós-fordismo. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 4, 1997.

LINDBERG, L. *The political dynamics of european economic integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.

- LOPES, C. Crescimento econômico e desigualdades: as novidades pós-consenso de Washington. *Revista Crítica de Ciências*, [S.l.], n. 94, p. 3-20, 2011.
- MACHADO, J. B. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- MACHADO, J. B. *et al. Bens públicos regionais: a política regional da União Europeia e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul*. [S.l.: s.n.], 2012.
- MACHLUP, F. A history of thought on economic integration. In: MACHLUP, F. (Org.). *Economic integration: worldwide, regional, sectorial*. London: Macmillan Press, 1976.
- MANDEL, E. *Introdução ao marxismo*. 4. ed. Porto Alegre: Movimento, 1982.
- MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MANDEL, E. *A teoria leninista da organização*. [S.l.]: Aparte, 1984.
- MANDEL, E. *O lugar do marxismo na história*. São Paulo: Xamã, 2001.
- MANSFIELD, E.; MILNER, H. The new wave of regionalism. *International Organization*, [S.l.], v. 53, n. 3, p. 589–627, 1999.
- MARIANO, K. L. P. *O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional*. São Paulo: CEDEC, 1995.
- MARIANO, K. L. P. *Globalização, integração e o estado*. São Paulo: Lua Nova, 2007.
- MARIANO, M.. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter, A. (Org). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- MARIANO, M.; MARIANO, K. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Revista Impulso*, [S.l.], v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.
- MARTIN, L. L. Interests, power and multilateralism. *International Organization*, [S.l.], v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.
- MATURANA, H.; VARELA, F. *A árvore do conhecimento*. São Paulo: Psy II, 1995.
- MEZA, R. B. Venturas e desventuras de la Argentina: los câmbios de paradigma de política exterior y su relación com los modelos de inserción. In: MARTINS, E. C. R. (Org). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.
- MILAN, M. *Estado, acumulação de capital e subdesenvolvimento no Brasil (1930-1980)*. 2002. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- MITRANY, D. *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- MOHAMMED, Y. *A legislação ambiental no Mercosul e a dificuldade da incorporação do meio ambiente nas negociações comerciais do bloco visando a sustentabilidade*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, S.; SCOTT, A. (Ed.). *Economic and Political Integration in Europe: international dynamics and global context*. Cambridge: Blackwell, 1994.

MORAVCSIK, A. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. [S.l.]: Paperback, 1998.

MORAVCSICK, A.; SCHIMMELFENNING, F. Liberal intergovernmentalism. In: DIEZ, T.; WIENER, A. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 67-87.

MOREIRA, R. A diferença e a geografia (o ardil da identidade e a representação da diferença na geografia). *Geographia*, Niterói, v. 1, n. 1, 1999.

MOREIRA, R. *Os quatro modelos de espaço-tempo e a reestruturação*. Rio de Janeiro: UFF, 2006.

MORIN, E. *Ciência com consciência*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MURILLO, J. R. *Hay un futuro para el Mercosur?: algunas reflexiones a partir del presente internacional y del pasado reciente*. [S.l.]: Centro de Investigaciones sobre Derecho e Economía - CISDE, 2009.

NAVON, E. The third debate revisited. *Review of International Studies*, [S.l.], v. 27, Nov. 2001.

NUNES, I. S. A. *A cooperação internacional de política e desenvolvimento do governo alemão em parceria com os países da América Latina: como exemplo, o desempenho da Iniciativa Somos Mercosul*. Brasília: [s.n.], 2010.

NYE, J. *Bound to lead: the changing nature of american power*. New York: Basic Books, 1990.

NYE, J.; KEOHANE, R. Transnational relations and world politics: an introduction. *International Organization*, [S.l.], v. 25, n. 3, p. 329-349, 1971.

OLIVEIRA, M. C. *Comunidades epistêmicas e transferências condicionadas de renda*. [S.l.: s.n.], 2012.

PALMA, J. G. *Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de "doença holandesa"*. São Paulo: FIESP, 2005.

PANEBIANCO, M. A integração europeia e latino-americana entre internacionalismo e constitucionalismo. In: LANDIM, J. F. P. (Coord.). *Direito e integração: experiência latino-americana e europeia*. Brasília: Editora da UNB, 1981.

PATRÍCIO, R. As relações em eixo: novo paradigma da teoria das relações internacionais? *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.l.], v. 49, n. 2, p. 5-24, 2006.

PATRÍCIO, R. *A teoria das relações internacionais e as teorias da integração europeia*. [S.l.: s.n.], 2006.

PATRÍCIO, R. *As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras: gênese dos processos de integração*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2007.

PIKETTY, T. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: The Belknap Press, 2014.

PIÑEIRO, F. S. *A representação social no Mercosul: participação da Comissão Parlamentar Conjunta, do Parlamento do Mercosul e do Fórum Consultivo Econômico-Social na integração (2000-2009)*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

PINTO, M. S. *A Área de Livre Comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina*. 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Economia e Gestão) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2004.

PISTONE, S. Relações internacionais. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1986.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1957, c1980.

POLLACK, M. *International relations theory and european integration*. [S.l.]: EUI Working Papers, 2000.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAGIN, C. C. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo de los Hombres, 2007.

RANZAN, E. A. C. *O Mercosul no século XXI: combatendo e ampliando o diálogo*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

RICHE, F. E. Paradigmas, teorias e conceitos em relações internacionais: uma análise metateórica. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan./dez. 2010.

ROCHA, E.; CANTO, J.; PEREIRA, P. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. *Ambiente & Sociedade*, [S.l.], v. 8, n. 2, jul./dez. 2005.

ROSENCRANCE, R. The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world. *American Journal of Sociology*, [S.l.], 1986.

ROSINHA, Dr. *Parlamento do Mercosul: cidadania e identidade*. Brasília: [s.n.], 2011.

RÜCKERT, A. A. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. *Revista de Geopolítica*, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 17-32, jan./jun. 2010.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, [S.l.], v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

RUIZ, J. B. O MERCOSUL: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 187-209, 2007.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. *El lugar de Brasil em la política exterior argentina*. Buenos Ayres: Fondo de Cultura Económica, 2003.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. *Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas*. [S.l.], jul. 2011. (Working paper, 19).

SALAMA, P. Uma globalização comercial acompanhada de uma redistribuição dos mapas. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 307-332, 2012.

SANT'ANA, M. R. A declaração sociolaboral do MERCOSUL completa 10 anos: de hosanas a exéquias. *Comunicação & Política*, [S.l.], v. 28, n. 3, p. 183-214, 2010.

SANTOS, M. *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, R. S. S. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. *Revista Seqüência*, [S.l.], n. 57, p. 177-194, dez. 2008.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.l.], v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, M.; JOHNSON, G.; ARCE, A. O Mercosul em seu labirinto: desafios da integração regional. *Revista de Geopolítica*, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 52 – 64, jan./jun. 2013.

SILVEIRA, I. et.al. A inauguração do multilateralismo na política externa brasileira: a participação do Brasil na 2ª Conferência de Paz de Haia. *Fronteira*, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 29-46, 2010.

TAVARES, A. A. G. Regionalismo e integração: reflexões sobre o processo evolutivo do Mercosul e sua inspiração no modelo da União Europeia. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)*, [S.l.], ano 1, n. 2, 2012.

TAVARES, R. *Understanding regional peace and security: a framework for analysis*. [S.l.]: United Nations University, 2005. (UNU-CRIS Occasional papers, 0-2005/17).

TAYLOR, P. A geografia do imperialismo. In: TAYLOR, P. *Political geography*. New York: Longman Group, 1985. p. 66-94.

TORRENT, R. Anatomia del Mercosur real. In: BERLINSKI, J. et al.(Org). *15 Años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjerar*. Montevideo: Red MERCOSUR, 2006.

TRELHA, A. P. S. Meio ambiente e sustentabilidade na política integracionista do Mercosul. *Revista Jus Gentium*, Curitiba, ano 5, n. 10, p. 37-52, jul./dez. 2011.

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA - UNIMEP. Grupo de Pesquisa Teoria Crítica e Educação. *Teoria crítica da sociedade*. Piracicaba, 2014. Disponível em: <<http://www.unimep.br/teoriacritica/index.php?fid=116&ct=2636>>. Acesso em: 27 set. 2014.

VAZ, A. A integração no Mercosul: novos atores e desafio da participação política e social. In: CHALOULT, Y.; ALMEIDA, P. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.

VICENTE, P. J. C. S. *Aqui sopram os ventos da Europa: os governos portugueses perante o federalismo e a integração europeia (1960-2002)*. 2011. 584 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.

VIDIGAL, C. E. *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. 2007. 338 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

VIGEVANI, T. *et al.* Democracia e atores públicos no MERCOSUL. In: SIERRA, G. *Los rostros del Mercosul: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Ayres: CLACSO, 2001. p. 183-228.

VIGEVANI, T.; MARIANO, K. Estratégias e alianças entre os atores sociais. In: ALMEIDA, P.; CHALOULT, Y. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. C.; MARIANO, K. L. P. Realismo versus globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 34, p. 5-26, 1994.

VISENTINI, P. G. F. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

VISENTINI, P. G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. In: WIESEBRON, M.; GRIFFITHS, R. T. (Org). *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno*. Porto: Afrontamento, 1990.

WANDERLEY, L. E. W. A construção de um Mercosul social. *Ponto-e-vírgula*, [S.l.], n. 1, p. 90-104, 2007.

WENDT, A. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZERO, M. Os fundamentos para a inclusão da Venezuela no Mercosul. *Boletim PT no Senado*, Brasília, 4 jul. 2012.