



O AUGUE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÓNICO (2003-2016)¹

José Briceño-Ruiz

Doutor em Ciência Política, Science Po Aix-en-Provence, Aix -en-Provence, França, professor da Universidade Nacional Autónoma de México, Cidade de México, México.

E-mail: bricenoruiz@unam.mx

Orcid: 0000-0003-2710-4435

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-055086/112>

Introdução

Na última década do século XX foi aceito pela liderança dos países da América Latina um modelo descrito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002) e por académicos do Banco Mundial (De Melo e Panagariya, 1992) como “novo regionalismo económico”. A Comissão Económica para América Latina (Comisión Económica para América Latina, 1994), por seu lado, tentou importar o conceito de regionalismo aberto da Ásia-Pacífico misturado a ideias neoestruturalistas de transformação produtiva com equidade. Em ambos os casos, o regionalismo era considerado um mecanismo comercial que visava uma melhor inserção dos países da América Latina na economia mundial.

Essa situação muda a partir de 1999, com a chegada ao poder de Hugo Chávez em Venezuela. Iniciou-se um ciclo político de governos de esquerda, chamado “progressista”, que foi realmente consolidado em 2002 e 2003 com as

¹ Este trabalho foi apoiado pelo projeto Unam-Papiit IA300320, “Regionalismo latino-americano: crise e resiliência”.

vitórias eleitorais de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina. Bolívia, Equador, Nicarágua, Uruguai e Paraguai seriam posteriormente parte de essa onda de governos progressistas, a qual, contudo, apresentava matizes. Duas tendências podem ser observadas: a primeira estava ligada à abordagem estruturalista e de desenvolvimento da integração regional, na qual o livre comércio era complementado com uma agenda social e produtiva para promover políticas de inclusão social e um programa regional de industrialização; a segunda tendência promoveu uma abordagem mais política, que rejeitou a ideia de que a economia e o livre comércio deviam ser o fundamento da integração, como no caso de Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua.

56 Não obstante, todos os governos de esquerda compartilhavam uma crítica ao modelo neoliberal implementado na década de 1990. Isso teve consequências na forma de entender o regionalismo e a integração regional, que deixaram de ser considerados sinônimos de livre comércio e mecanismos para a inserção internacional. Contudo, este argumento deve ser relativizado, pois o regionalismo nunca deixou de ser entendido pelos governos de esquerda como um mecanismo de ganhos para inserção “extrarregional”, como nos casos de Nicarágua, Uruguai ou Brasil. Este não foi o caso da Venezuela ou da Argentina, cujos governos não conceberam o regionalismo como um mecanismo de inserção internacional.

Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios (2007) e José Antonio Sanahuja (2010) chamaram esta nova etapa de “regionalismo pós-liberal”. Veiga e Rios (2007) argumentaram que para os governos de esquerda a liberalização do comércio e dos investimentos começou a ser considerada um obstáculo para a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento. Por isso, os governos de esquerda preferiam acordos regionais úteis para promover

o desenvolvimento económico endógeno e a equidade. Para Sanahuja (2010), o regionalismo pós-liberal foi caracterizado por fatores como a volta da agenda de desenvolvimento, o retorno da cooperação política, um papel crescente dos atores estatais e sociais e o fomento da cooperação Sul-Sul por meio de plataformas regionais. Pia Riggirozzi e Diana Tussie (2012) preferem a categoria “regionalismo pós-hegemónico”, que, para elas, era relevante porque propunha narrativas diversas a respeito do modelo de regionalismo e integração e cooperação regional. Na década de 1990, o neoliberalismo e o novo regionalismo compartilhavam uma narrativa única, hegemónica, sobre os processos regionais: eram mecanismos comerciais para a inserção num mundo globalizado. O regionalismo na era de predomínio dos governos de esquerda muda porque já não existia uma narrativa única. O regionalismo já não era apenas a integração económica, mas um processo complexo que incluía também formas de cooperação e concertação política. A ideia mesma de integração económica também muda, uma vez que já não se tratava apenas do comércio, mas também de formas de integração produtiva, financeira, social e das infraestruturas. Isto não implicava argumentar o fim do neoliberalismo ou do regionalismo centrado no comércio. Riggirozzi e Tussie (2012, p. 10, tradução nossa) asseveram expressamente:

57

isto não significa que o capitalismo, o liberalismo e as formas de integração associadas ao comércio deixem de existir ou de mobilizar a agenda regional. O que significa é que a sua centralidade está a ser deslocada com novas alternativas, válidas e genuínas à integração aberta e neoliberal.

Existe uma diferenciação entre “pós-liberal” e “pós-hegemónico” ao analisar o regionalismo latino-americano na era dos governos de esquerda. “Pós-liberal” refere-se

em concreto às medidas políticas implementadas por blocos regionais para superar o modelo neoliberal que prevaleceu na era do “novo regionalismo”, como o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, aprovado em 2011. Por sua vez, “pós-hegemônico” é uma ferramenta heurística usada para explicar um período na história do regionalismo latino-americano caracterizado pela ausência de uma narrativa única e hegemônica respeito à integração e à cooperação regional. Por exemplo, a União de Nações Sul-Americanas emergiu na era pós-hegemônica e adotou políticas pós-liberais, como a criação do Banco do Sul. A Aliança do Pacífico também nasceu na era pós-hegemônica, mas continuou comprometida com o neoliberalismo (Briceño-Ruiz, 2018).

58 Este artigo analisa o Mercado Comum do Sul (Mercosul) do período do regionalismo pós-hegemônico, que se inicia em 2003 devido às mudanças políticas na Argentina e no Brasil e acaba em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Examinam-se as causas do surgimento do chamado “novo Mercosul”, suas principais propostas de políticas e sua evolução. Em seguida, analisam-se as causas de sua crise e as lições aprendidas do período pós-hegemônico do bloco.

As críticas ao Tratado de Assunção e o surgimento do “novo Mercosul”

O Mercosul nasceu em um momento de hegemonia do regionalismo aberto e isso fica evidente nas metas estabelecidas no Tratado de Assunção, assinado em março de 1991. Já no preâmbulo do Tratado de Assunção foi reconhecida “a importância de lograr uma adequada inserção internacional”, e seu artigo 1º propõe

a livre circular de bens serviços e fatores produtivos [...]; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros

Estados [...]; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes.

Depois de quase uma década de sucesso, especialmente no campo do livre comércio e incremento da intensidade da interdependência comercial regional entre 1991 e 1997, o Mercosul entrou em crise em 1999 (Bouzas, 2001; Carranza, 2003; Schvarzer, 1999). A desvalorização do real em Brasil em janeiro de 1999 teve efeitos negativos nas trocas regionais, especialmente devido às restrições unilaterais impostas pelo governo argentino para compensar o impacto negativo da desvalorização da moeda brasileira. A posterior crise na Argentina em 2001 também teve consequências negativas para o bloco regional (Carranza, 2003; O’Connell, 2001).

Autores como Samuel Pinheiros Guimarães (2000, p. 20) consideravam que a crise que atingia a estrutura e os mecanismos do Mercosul era apenas “um reflexo das crises econômicas, sociais e crescentemente políticas vividas nos países do Cone Sul”. O problema então era a natureza neoliberal do bloco criado pelo Tratado de Assunção em 1991. Guimarães (2000, p. 20) asseverava que

o caráter essencialmente neo-liberal do Mercosul (abertura radical sem política industrial ou de reorganização setorial) não podia prever que um processo de integração econômica, isto é, de criação de um território econômico único entre quatro países tão distintos, levaria necessariamente a desequilíbrios econômicos setoriais e regionais como decorrência do maior dinamismo de uma economia ou de outra em diferentes estágios de industrialização.

Outros especialistas, como Aldo Ferrer (1997, 2007), também criticavam o viés comercial do bloco. Ferrer (1997) considerava que desde seu nascimento o Mercosul tinha

vivido sempre sob o dilema do Consenso de Washington e a integração sustentável, mas a crise do real e o default argentino tinham aprofundado as fraquezas do Mercosul. Em um artigo publicado em 2007, Ferrer criticava a limitada visão comercial e salientava a necessidade de resolver o problema das assimetrias no bloco. Hélio Jaguaribe (1996, 2003) abordava o assunto de forma mais pragmática, pois considerava que mesmo se o Mercosul tinha sido um sucesso comercial, existiam problemas distributivos e institucionais. Assim, afirmava que o Mercosul precisava se revelar conveniente para todos os participantes do bloco. Era indispensável que fosse claro, para todos, que era melhor pertencer ao Mercosul do que não pertencer (Jaguaribe, 1996). Também recomendava “elevar o nível de institucionalidade do sistema” (Jaguaribe, 2003, p. 45). Iris Laredo (1995), experta argentina da Universidade de Rosário, escreveu que o Mercosul tinha já no Tratado de Assunção várias limitações: a peremptoriedade dos prazos estabelecidos no acordo, o princípio de reciprocidade, o modelo “comercialista”, a ausência de instituições comunitárias e a falta de participação social.

Uma maior coordenação macroeconômica também era demandada. Argumentava-se que a crise de 1999 foi resultado da ausência de coordenação de políticas cambiais. Isso levou à adoção de uma série de medidas “defensivas” unilaterais (particularmente na Argentina), como licenças não automáticas, cláusulas de salvaguarda, perfurações à tarifa externa comum, direitos *antidumping* etc. (López e Laplane, 2004). Era necessária então uma maior coordenação das políticas macroeconômicas. Em um artigo publicado em 2001, o economista chileno Ricardo Ffrench Davis argumentou que a crise do Mercosul foi impulsionada por fatores como sua fraqueza institucional, atrasos na adoção de um mecanismo eficaz de salvaguardas, falta de decisão política para remover barreiras não tarifárias e a persistência de

apoio às exportações intrarregionais. French Davis (2001) também afirmou que o Mercosul experimentou uma liberalização comercial acelerada que não tinha sido acompanhada de uma harmonização política adequada.

Também existia uma preocupação pela ausência de políticas industriais no bloco (Jaguaribe, 2003; López e Laplane, 2004). Assim, o Mercosul não avançou para o que alguns autores chamaram de cenário “industrialista”, no qual a integração é um mecanismo para estimular a reestruturação produtiva regional (López e Laplane, 2004). O problema das assimetrias também foi amplamente discutido depois das crises de 1999 no Brasil e 2001 na Argentina, que tinham impactado as economias do Uruguai e Paraguai. O economista argentino Fernando Porta asseverava já em 2006 que as assimetrias estruturais no Mercosul tinham sido significativas, pois existiam diferenças no plano econômico e populacional entre os quatro países. Existiam também divergências nos níveis de renda *per capita* e na diversificação da estrutura produtiva. Para Porta (2006), nenhuma destas questões foi internalizada no desenho e nos regulamentos originais do bloco. Posteriormente, também não foram aprovadas políticas comuns ou consensuais para tratar os efeitos de tais assimetrias (Porta, 2006).

Também se recomendava melhorar a institucionalidade do Mercosul (Jaguaribe, 2003). A crise de 1999 evidenciou que o bloco não contava com mecanismos institucionais para resolver os conflitos entre os países (Onuki, 1999). Argumentava-se que o centro do problema era a institucionalidade intergovernamental estabelecida no Tratado de Assunção. Assim, o processo de elaboração de normas no bloco era complexo, pois as regulações aprovadas nas instituições do Mercosul precisavam de posterior ratificação dos congressos dos países-membros. Por outro lado, os mecanismos de resolução de conflitos eram fracos e ineficientes. Pensava-se que essas instituições limitavam a integração

profunda no Mercosul (Bouzas, 2004; Peña, 2003; Vigevani, Mariano e Mendes, 2002).

Nesse contexto de crítica ao Mercosul do Tratado de Assunção, alguns especialistas, como Luiz Alberto Moniz Bandeira (1996), propunham fortalecer a dimensão política do processo regional. Para Moniz Bandeira (1996), era necessária uma maior coordenação política entre os quatro países do bloco, especialmente na área da política externa.

Estas demandas de mudanças no bloco existiam não somente nos espaços acadêmicos, mas também em diversos setores políticos, especialmente nos partidos de esquerda que chegaram ao poder a partir de 2003. O Mercosul e sua crise tinham sido tema de debate nos programas eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e da Alianza para la Victoria na Argentina. No caso do PT, existiam duas posições: um setor considerava que o Mercosul era um projeto neoliberal dos anos 1990 e devia ser abandonado em favor de um projeto político que incluísse todos os países da América do Sul; outro setor acreditava que o Mercosul deveria ser reformado para fortalecer suas dimensões sociais, culturais e políticas. Essa foi a tendência que prevaleceu quando o PT chegou ao poder (Dri, 2016).

O kirchnerismo, por sua vez, chega ao poder como resultado do default de 2001 e do descrédito das políticas económicas implementadas na década de 1990. Para a coalizão kirchnerista, havia vários problemas que precisavam ser resolvidos: primeiro, o bloco não estava beneficiando todos os seus parceiros de forma igualitária (o problema das assimetrias); segundo, a integração tinha que incorporar outras dimensões e não se limitar aos aspetos comerciais; em terceiro lugar, o Mercosul tinha que estar vinculado ao projeto de desenvolvimento nacional (Ramos, 2016). Um dos objetivos da estratégia económica promovida pelo governo de Néstor Kirchner não só para a Argentina, mas para o Mercosul, foi a restauração de uma abordagem

desenvolvimentista ou industrial. No caso específico do Mercosul, isso significava substituir a abordagem “comercialista” da integração por uma que incluísse políticas de integração produtiva (Russell e Tokatlian, 2015).

No caso do Frente Amplio (2003, p. 4, tradução nossa) em Uruguai, se demandava

a consolidação e o fortalecimento do Mercosul desde uma perspectiva mais ampla que incluía os aspectos sociais, políticos e culturais dos países-membros, promovendo uma relação que nos coloque no caminho da dinamização e da integração plena de toda a América Latina.

Igualmente, o Frente Amplio (2003, p. 8, tradução nossa) propunha conceber o Mercosul “não apenas como uma integração comercial, mas como uma complementação econômica, na qual a integração das cadeias produtivas e a máxima coordenação possível em políticas macroeconômicas sejam promovidas”.

O caso do Paraguai foi diferente, pois o país continuou sob o controle do Partido Colorado até 2008, ou seja, entrou tarde na onda de governos de esquerda. No entanto, isso não significou ficar fora dos processos de câmbio que estavam ocorrendo no Mercosul. O governo de Nicanor Duarte impulsionou uma nova agenda de integração. O Paraguai conseguiu introduzir em 2003 o conceito de assimetria no Mercosul e obter a aprovação de medidas diferenciais e favoráveis para as duas economias pequenas da região. Em 2004, foi aprovada a proposta paraguaia do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) (Masi, 2014). Com Fernando Lugo chegando ao poder em 2008, o Paraguai entrou na onda de governos de esquerda; no entanto, Lugo manteve críticas ao Mercosul pela assimetria e pela necessidade de ampliar a agenda integracionista e a reforma institucional. Como no caso da Frente

Amplio uruguaia, Lugo exigiu um relançamento do eixo econômico-comercial e uma revisão das relações inter-regionais (Ramos, Vaschetto e Capdevila, 2015).

Houve então um consenso entre acadêmicos e a liderança de esquerda respeito à necessidade de ir além do comércio no processo regional. As condições estavam dadas para iniciar uma nova etapa no bloco regional.

Apogeu do “novo Mercosul” do período pós-hegemônico

Em outubro de 2003, Lula e Kirchner se reuniram na capital argentina e lá assinaram um documento que será conhecido como “Consenso de Buenos Aires”. Os aspectos centrais do Consenso são mostrados no Quadro 1, mas alguns deles merecem menção especial. O ponto 15 do Consenso (2003, tradução nossa) afirma:

64

Confirmamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é apenas um bloco comercial, mas um catalisador de valores, tradições e futuro compartilhados. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo por meio da melhora de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países.

O ponto 16 afirma: “Enfatizamos que a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, com o objetivo de conformar um modelo de desenvolvimento no qual se associam o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos” (Consenso..., 2003, tradução nossa). Essas duas citações sugerem o início da virada que estava ocorrendo no Mercosul. Embora a dimensão comercial da integração não estivesse abandonada, ela começava a deixar de estar no centro da agenda regional. As questões políticas, produtivas e sociais marcariam as discussões regionais.

Quadro 1
Consenso de Buenos Aires: principais características

1. Promover fortemente a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os órgãos existentes, bem como iniciativas que contribuam para a complementação, associação e o diálogo amplo e plural.
2. Implementar políticas públicas que promovam o crescimento sustentável e a distribuição equitativa de seus benefícios, levando a sistemas tributários mais justos.
3. Promover ações para reduzir altas taxas de desemprego, criando condições favoráveis para o desenvolvimento de negócios e investimento produtivo.
4. Dar um papel estratégico aos Estados.
5. Dar à educação prioridade absoluta como ferramenta de inclusão social.
6. Construir uma sociedade da informação pautada pelos objetivos da inclusão social, pela erradicação da fome e da pobreza, pela melhoria da saúde e da educação, bem como pelo objetivo do desenvolvimento econômico e social equilibrado.
7. Desenvolver a infraestrutura necessária para cidadãos e empresas, especialmente pequenas empresas, terem condições de participar ativamente das vantagens oferecidas pela sociedade da informação.
8. Realizar esforços para gerar um polo científico tecnológico regional que aprofunde a pesquisa básica e aplicada, com critérios de sustentabilidade e equidade social.
9. Implementar políticas de desenvolvimento regional que abarquem e respeitem a diversidade do território.
10. Promover o trabalho decente, a coesão social, a dignidade do trabalhador e de sua família.
11. Proteger o meio ambiente e apoiar as normas internacionais existentes.
12. Apoiar a Rodada de Doha e promover a liberalização do comércio agrícola.
13. Gerar novas parcerias e estratégias conjuntas com outros países com os quais compartilhamos interesses e preocupações semelhantes.
14. Apoiar as negociações com a Comunidade Andina e o processo da Área de Livre Comércio das Américas, ao mesmo tempo que propõe respeitar os diferentes interesses dos participantes e dê ao processo a flexibilidade para permitir que a negociação ocorra de acordo com a situação de cada um dos países e blocos envolvidos.
15. Apoiar o multilateralismo e as Nações Unidas.
16. Promover uma sociedade mais justa, mais equitativa e solidária que fortaleça a democracia na região.

Fonte: elaboração própria com base no Consenso de Buenos Aires (2003).

O desenvolvimento dessas dimensões sociais e produtivas de alguma forma significava um retorno do Estado ao processo de integração do Mercosul. Isso já foi estabelecido no Consenso de Buenos Aires (2003, ponto 7, tradução nossa), no qual os Estados têm um papel estratégico no âmbito econômico:

Estamos cientes do papel estratégico que nossos Estados devem desempenhar e vamos redobrar esforços para fortalecer suas instituições, profissionalizar a administração pública, melhorar sua capacidade de resposta, aumentar sua eficácia e garantir maior transparência nos processos decisórios.

Isso significava equilibrar o excessivo viés comercial do Mercosul original. No “novo Mercosul”, o Estado desempenharia um papel fundamental e abriria espaços para novas estratégias de transformação produtiva e promoção da equidade (ou pelo menos fortalecer a dimensão social do bloco regional).

66

O Consenso de Buenos Aires foi bem recebido nos diversos espaços críticos do Consenso de Washington e do novo regionalismo, mas também houve críticas. John Williamson, que formulou a ideia de um Consenso de Washington, questionou o Consenso de Buenos Aires numa entrevista para a *BBC Brasil* em outubro 2003 (Starobinas, 2003). Williamson afirmou que “o presidente Lula está correndo um risco ao fazer este documento com a Argentina, porque os mercados internacionais têm bastante confiança no Lula mas nenhuma na Argentina hoje em dia” (Starobinas, 2003). Ele disse também que “o Consenso de Washington tem sido reformulado para abarcar temáticas sociais e que, assim, o Consenso de Buenos Aires, [sic] poderia não acrescentar muito ao debate e ser mais uma peça retórica que um instrumento prático” (Starobinas, 2003). O diplomata Paulo

Roberto de Almeida (2015) também disputou a relevância do Consenso. Para ele, o Consenso de Buenos Aires tinha alto grau de generalidade, o que “tende a transformá-lo numa lista de boas intenções, com escassa explicitação dos meios ou medidas concretas que seriam eventualmente mobilizados para tornar essas intenções credíveis ou realizáveis” (Almeida, 2015). Do mesmo modo, Almeida (2015) debatia sobre a natureza realmente consensual do documento:

Seria preciso começar disseminando este documento e recolher então a opinião dos demais, antes que ele possa efetivamente apresentar-se como “Consenso”. Não se deveria, entretanto, esperar adesão inquestionável dos demais, pois isso significaria talvez uma espécie de “imposição unilateral” de dois países sobre os demais, que provavelmente teriam, ou terão, suas próprias contribuições e comentários a fazer ao documento. O teste da história significa que um documento com tal pretensão tende a ser incorporado como um dos referenciais de políticas, internas e externas, a serem seguidas por esses países: o tempo dirá se o destino efetivo do documento confirmará suas pretensões, de resto legítimas, como todo texto que pretende ao bom senso.

67

Apesar dessas críticas, o Consenso de Buenos Aires teve uma recepção positiva nos espaços políticos do Mercosul. Contudo, o documento foi uma declaração bilateral dos Chefes de Estado da Argentina e do Brasil, não um ato formal do Mercosul. Devido à importância desses dois países no bloco regional, as ideias do Consenso começaram a ser incorporadas na sua agenda, mas na verdade alguns dos aspectos promovidos nele mesmo já tinham sido incorporados como objetivos do bloco. Na cúpula de Assunção, realizada em junho de 2003, quatro meses antes da cúpula de Lula e Kirchner, aprovou-se o Programa para a

Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum: Objetivo para 2006. Este programa tinha quatro eixos: (1) político, social e cultural; (2) união aduaneira; (3) um programa de base para o mercado comum; e (4) nova integração. Nele se mantém a dimensão comercial como o centro das atividades do bloco, mas ao mesmo tempo se procura fortalecer suas dimensões social, produtiva e política.

Observa-se, então, que houve uma mudança real na agenda do Mercosul, surgindo a ideia de um “novo Mercosul”. Essa denominação foi utilizada por alguns acadêmicos em Argentina, Uruguai e Venezuela, em muito menor grau no Brasil e bem pouco no Paraguai. Na esfera política, no entanto, o PT no Brasil, o kirchnerismo na Argentina e o Frente Amplio no Uruguai repetidas vezes criticaram o viés neoliberal do Mercosul e propuseram um novo Mercosul. Mas Hugo Chávez, que estava no processo de incorporar a Venezuela como membro pleno do Mercosul, foi o maior propulsor da expressão “novo Mercosul”. Mesmo no Plano Nacional de Desenvolvimento de seu governo de 2007-2013 se incluía como um objetivo estratégico da política externa para América Latina e Caribe “participar da construção do novo Mercosul para a formação da Comunidade Sul-Americana das Nações, com base na avaliação, revisão e reorientação dos conteúdos de integração” (Venezuela, 2008, p. 94).

Andrés Malamud (2018) argumenta que nunca houve realmente um “novo Mercosul”, porque um novo tratado nunca foi assinado para mudar a estrutura do bloco. Do ponto de vista jurídico-formal, é correto o que Malamud (2018) aponta, mas a realidade é que o Mercosul entre 2003 e 2015 foi, em muitos aspectos, bem diferente do Mercosul entre 1991 e 2002. No entanto, o “novo Mercosul” não era totalmente diferente do Mercosul da era do regionalismo aberto. Embora o bloco tenha nascido como quase

exclusivamente comercial, como pode ser visto nas disposições do Tratado de Assunção, durante sua década inicial de existência conseguiu desenvolver uma forte dimensão trabalhista e educacional, ou seja, já havia um Mercosul social antes de 2003. Igualmente, houve uma dimensão política específica na adoção do Protocolo de Ushuaia para a Defesa da Democracia em 1998. O que foi realmente inovador no período pós-hegemônico do Mercosul foi a adoção de uma lógica que pode ser descrita como “pós-liberal” em questões económicas, que procurava aplicar políticas públicas regionais alternativas ao modelo de regionalismo aberto. Isso implicou, por um lado, a aplicação da ideia de transformação produtiva, que se manifestou, por exemplo, no Programa de Integração Produtiva (PIP) (Conselho Mercado Comum, 2008) e, por outro lado, o apoio de outras formas de organização económica, como a economia solidária ou a agricultura familiar. Além disso, o bloco aprofundou sua agenda social e aumentou o ativismo político, na medida em que os atores envolvidos no processo se expandiram. A questão da assimetria, reivindicada pelo Paraguai e Uruguai, levou à criação do Focem. A questão comercial nunca foi abandonada, embora não fosse mais central para os governos de esquerda.

69

A dimensão político-institucional

No campo político, o Tribunal Permanente de Revisão foi criado em 2004, e o Parlamento do Mercosul foi estabelecido em 2005. Desde a Cúpula de Córdoba de 2006, as Cúpulas Sociais foram realizadas como parte do Mercosul social e participativo. Em 2011, foi aprovada uma reforma do Protocolo de Ushuaia que ampliou os mecanismos de defesa da democracia. Finalmente, o Mercosul se expandiu aceitando a Venezuela e a Bolívia como membros plenos, dois países governados por dois líderes radicalmente críticos do neoliberalismo e do regionalismo aberto.

A dimensão produtiva

Em questões produtivas, segundo Molinari, De Angelis e Bembi (2013), em 2004 foi criado o Focem (Declaração do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 45/04), que visava mitigar a assimetria entre os membros por meio da “coparticipação” no uso de recursos, que era favorável para as economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai), de modo que os países que mais contribuíram com recursos para o Fundo receberam menos dinheiro. No mesmo ano de 2004 foram aprovados o Acordo de Facilitação de Atividades Empresariais no Mercosul (Declaração CMC nº 32/04) e, em 2005, o Regime de Integração de Processos Produtivos em Diversos Estados Mercosul com Uso de Materiais Não Originários (Declaração CMC nº 03/05).

Na Cúpula do Mercosul em Córdoba, em 2006, o CMC foi instruído a definir um Plano Regional de Integração e Desenvolvimento Produtivo. Em 2008 foi aprovado o PIP e criado o Grupo de Integração Produtiva. Segundo o PIP,

um processo de integração entre países em desenvolvimento com economias assimétricas em seu peso e estrutura não deve se limitar a aspectos comerciais, devendo visar eliminar diferenças no desenvolvimento interno, e evitar a concentração dos benefícios da integração entre os atores maiores. (Conselho Mercado Comum, 2008, preâmbulo)

Os objetivos do PIP são numerosos (Quadro 2).

Quadro 2
Objetivos do Programa de Integração Produtiva

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Melhorar as condições de acesso das empresas nacionais aos mercados regional e internacional.2. Atingir uma maior associatividade entre as empresas do bloco e avançar em esquemas que vão além da integração comercial. |
|--|

Quadro 2 – cont.

Quadro 2 – cont.

3. Identificar, com as contribuições do setor privado, as necessidades de desenvolvimento e de adequação da infraestrutura de serviços, de normalização técnica, de certificação de qualidade, de metrologia, com ênfase nas cadeias produtivas selecionadas como as mais importantes a serem desenvolvidas em um esquema produtivo integrado.
4. Cooperar para a melhora dos sistemas nacionais de qualidade e certificação dos países de menor tamanho econômico relativo.
5. Melhorar a competitividade das firmas, tanto das pequenas e médias empresas (PME) quanto das de maior tamanho, associando “empresas-âncora” – em geral, com alto nível gerencial e de controle da qualidade – a uma rede ampliada de fornecedores regionais e de clientes, ou fomentar as estratégias de associação de PME de um mesmo setor produtivo ou de serviços.
6. Promover iniciativas regionais de desenvolvimento rural, segurança alimentar e qualidade e inocuidade dos alimentos.
7. Facilitar às PME do Mercosul o acesso a informações referentes a padrões técnicos para melhorar suas possibilidades de ingresso no mercado regional e internacional e a fornecedores de “empresas-âncora” e avançar em esquemas de financiamento que lhes permitam ter acesso a esses padrões.
8. Favorecer mecanismos de transferência de tecnologia entre empresas com grande capacidade de compra das economias mais desenvolvidas para as de menor desenvolvimento relativo dentro do Mercosul, de forma a contribuir para a superação das assimetrias.
9. Melhorar a circulação de bens, principalmente dos insumos usados nos processos de integração produtiva nos países da região, bem como de amostras e protótipos originados desses processos.
10. Favorecer a geração de emprego nos setores nos quais são desenvolvidas essas iniciativas.
11. Estimular, dentre outros, mecanismos de desenvolvimento de *joint ventures*, *clusters*, arranjos produtivos locais, redes de fornecedores e clientes, consórcios de exportação etc.
12. Promover a participação de empresas dos Estados-partes em mecanismos de promoção comercial conjunta, favorecendo a visibilidade do Mercosul fora do bloco.
13. Fomentar mecanismos de homogeneização da produção com base em padrões técnicos, incluindo a adoção de um “Selo Mercosul de Qualidade”.
14. Favorecer a coordenação, no âmbito do Mercosul, de empresas, foros de competitividade, agências de desenvolvimento e entidades de crédito de nossos respectivos países.

Quadro 2 – cont.

15. Sensibilizar o conjunto dos agentes sociais e produtivos a respeito dos benefícios esperados do Programa de Integração Produtiva do Mercosul e favorecer, em seus respectivos âmbitos, medidas tendentes a aperfeiçoar esse processo, como impulsionar linhas de crédito para PME incluídas em iniciativas de integração produtiva.
16. Contribuir para a geração de maior valor agregado nas exportações do Mercosul.
17. Analisar a criação de um marco normativo, no âmbito do Mercosul, que facilite o desenvolvimento de empresas bi ou multinacionais.

Fonte: Conselho Mercado Comum (2008).

Também no campo produtivo, o Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas foi aprovado em 2008. Em 2012, foi criado o Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do Mercosul, com o objetivo de ajudar a fortalecer e diversificar a estrutura produtiva do bloco, que procurou aumentar a competitividade por meio de grandes projetos e iniciativas estruturais em setores identificados por acordo comum entre os países-membros.

72

A dimensão social

No âmbito social, em 2005 o Uruguai apresentou a proposta Somos Mercosul, que, sob a presidência argentina tornou-se o Programa Regional Somos Mercosul. A partir desse ano, começaram as Cúpulas da Sociedade Civil, que foram realizadas em paralelo com as Cúpulas de Chefes de Estado. Também foi aprovado o Fundo de Educação do Mercosul em 2005.

Aprovaram-se normas sobre a mobilidade das pessoas. O Acordo de Residência do Mercosul foi assinado em 2002, sendo ratificado pelos governos de esquerda, e sua posterior implementação permitiu a livre mobilidade dos cidadãos do Mercosul no bloco com apenas seu documento de identidade nacional. A Argentina, por meio do Programa Pátria Grande, e o Uruguai aprovaram legislações que, respeitando o espírito do Acordo de Residência, facilitou a instalação

dos cidadãos do Mercosul em seu território. Desde 2010, a aprovação do Estatuto de Cidadania no Mercosul tem sido discutida (Mondelli, 2018). Em 2008, o Instituto de Política Pública de Direitos Humanos foi criado para implementar políticas de direitos humanos em questões como memória, verdade e justiça sobre violações de direitos humanos, violência e segurança ou proteção da comunidade LGBTI. Também foram criadas áreas institucionais para formas alternativas de organização econômica, como agricultura familiar e cooperativas (Abramovich, 2013; Mencato, 2019).

O desenvolvimento de um Plano Estratégico no âmbito social foi discutido na XX Cúpula de Córdoba de 2006, e um projeto foi apresentado na Cúpula do Mercosul em Salvador de Bahia em dezembro de 2008, que se materializou no documento Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas), aprovado na Cúpula de Assunção realizada em 2011. O Peas é composto por dez eixos, 26 diretrizes e diversos objetivos prioritários, e “representa a primeira iniciativa conjunta de consecução de projetos sociais em nível regional” (Guilherme e Reis, 2018, p. 112) (Quadro 3).

73

Quadro 3
Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul

Eixos	Diretrizes
Eradicação da fome, luta contra a pobreza e desigualdades sociais e fortalecimento da ajuda humanitária	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir o direito humano a alimentos adequados e saudáveis, reduzindo a fome e combatendo a desnutrição. 2. Garantir a segurança alimentar e nutricional para os Estados do Mercosul como parte de seus direitos soberanos e metas para o pleno desenvolvimento. 3. Fortalecer a assistência humanitária para promover respostas rápidas e eficazes em emergências e estimular a troca de reservas públicas de alimentos em situações específicas de necessidade entre os Estados do Mercosul. 4. Combater a pobreza e as desigualdades sociais em nível nacional e regional, promovendo a redistribuição dos ganhos e levando em conta, além disso, a perspectiva de gênero.

Quadro 3 – cont.

Quadro 3 – cont.

Eixos	Diretrizes
Direitos humanos, participação social, movimento de pessoas e diversidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assegurar o pleno exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, individuais e coletivos, a toda a população dos Estados do Mercosul, sem qualquer discriminação em relação a sexo, etnias, orientação sexual, religião, opiniões políticas, origem nacional ou social, condições econômicas, nascimento ou qualquer outra razão de qualquer outra natureza ou condição. 2. Garantir o respeito aos direitos humanos e fortalecer a cooperação regional em direitos humanos entre os estados do Mercosul. 3. Incentivar a participação dos atores sociais e atores subnacionais (prefeituras, administradores, governos estaduais e departamentais) no processo de formulação e gestão de políticas públicas. 4. Facilitar a circulação de pessoas.
Saúde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Universalizar o acesso a serviços públicos de saúde abrangentes, de qualidade e humanizados como um direito fundamental dos Estados do Mercosul. 2. Promover a coordenação entre os Estados sobre políticas abrangentes de promoção da saúde pública. 3. Aumentar a autonomia dos Estados do Mercosul em pesquisa e desenvolvimento em saúde.
Educação, cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprofundar a integração do setor educacional por meio da coordenação das políticas educacionais e da implementação dos Planos Setoriais de Educação do Mercosul, que promovam uma identidade regional e uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente. 2. Fortalecer os vínculos entre integração e processo de integração entre Estados por meio de estudos e diagnósticos sobre esses temas. 3. Incentivar a integração educacional entre os Estados do Mercosul. 4. Promover a conscientização de uma identidade cultural regional, valorizando e disseminando a diversidade cultural dos estados do Mercosul. 5. Promover a inclusão social por meio de políticas públicas que energizem a indústria cultural e promovam o acesso dos cidadãos ao patrimônio cultural.
Integração produtiva, agricultura familiar, economia solidária e cooperativas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover a integração produtiva, principalmente nas regiões fronteiriças, com o objetivo de beneficiar regiões menos desenvolvidas e segmentos vulneráveis da população. 2. Promover o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas e incentivar seu desenvolvimento por meio de cadeias produtivas. 3. Estimular a criação e o desenvolvimento de cooperativas, empresas de agricultura familiar e economia solidária, destacando sua complementaridade regional.

Fonte: Elaboração do autor com base no Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul.

E a dimensão comercial?

Um fato que se pode observar durante o período pós-hegemónico é que o fortalecimento das dimensões sociais e produtivas foi acompanhado por alguma degradação da dimensão comercial no processo de integração. Vários autores têm enfatizado que durante esse período pouco progresso tem sido feito no objetivo original de estabelecer um mercado comum. Por exemplo, no que diz respeito à área de livre comércio, foram estabelecidas medidas não tarifárias, como licenças de importação não automáticas e outros equivalentes, e medidas contrárias à concorrência económica, como salvaguardas, direitos *antidumping* e direitos de compensação (Zelicovich, 2015). Também não houve avanços na união aduaneira, que continua sendo “imperfeita”; inclusive, a tarifa aprovada no Protocolo de Ouro Preto tem sido modificada devido a pedidos de exceções (Zelicovich, 2015). Além disso, o outro elemento de uma união aduaneira, a política comercial comum, também não avançou durante o período pós-hegemónico, uma vez que não houve ação conjunta nas negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, e a assinatura de acordos comerciais com outros países ou blocos regionais ficou quase paralisada.

75

A crise do “novo Mercosul”

Pode-se argumentar que as dificuldades do Mercosul da era pós-hegemónica começaram com o golpe de Estado no Paraguai contra o presidente Lugo em 2012. O fim do governo de Lugo acabou com o consenso ideológico que existia desde 2008, e o novo governo de Federico Franco não mostrou sinais de adotar uma posição pragmática semelhante àquela seguida pelo governo de Nicanor Duarte. O golpe no Paraguai e a suspensão do país do bloco foram usados para formalizar a adesão da Venezuela como membro pleno. Embora o Protocolo de Caracas tenha sido

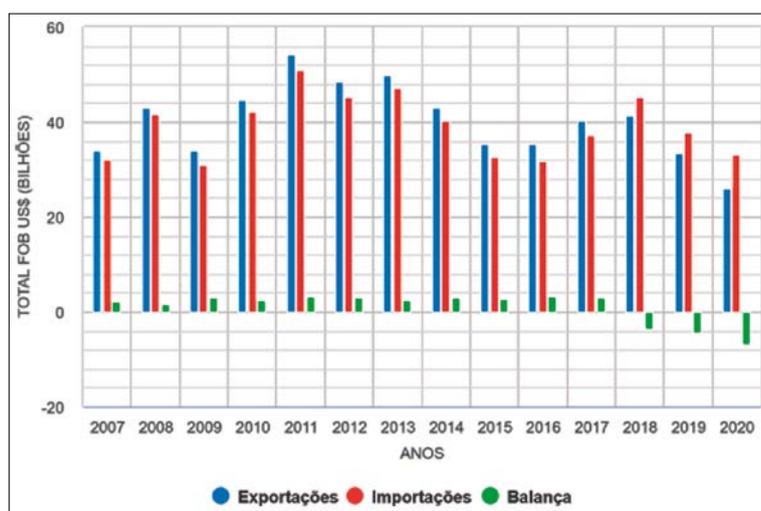
assinado em 2006, ele não tinha entrado em vigor devido à recusa do Congresso paraguaio em aprová-lo. Na Cúpula de Mendoza de 2012, na qual o Paraguai foi suspenso, a Venezuela foi aceita como um novo membro pleno. Isso foi contestado pelo governo paraguaio, que rejeitou as decisões tomadas em Mendoza perante o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. No final, o Tribunal não validou as demandas paraguaias.

Existia também nos países do bloco um debate a respeito do suposto abandono da dimensão comercial. Em 2013, projetos de macrorregionalismo, como o Tratado de Parceria Transpacífico e o Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento, pareciam ser a nova modalidade para impulsionar o comércio global. O Mercosul estava excluído desses processos ou da assinatura de acordos inter-regionais ou transregionais, como o Acordo de Associação com a União Europeia. No plano intra-Mercosul, enfatizou-se que o livre comércio intrabloco não estava avançando e que havia aspectos não resolvidos, como as medidas unilaterais do Brasil e da Argentina. Isso era válido, mas a questão do comércio intrabloco é mais complexa, pois embora seja verdade que o nível de intercâmbio da década de 1990 não tenha sido alcançado de novo, o comércio intrarregional teve períodos de crescimento. No Gráfico 1 pode-se observar o desempenho irregular do comércio de bens intra-Mercosul entre 2007 e 2020. Entre 2007 e 2016, o último ano do período pós-hegemônico, o comércio foi irregular: alguns anos cresceu, outros decresceu.

O fim do “novo Mercosul” acelera-se com o triunfo de Mauricio Macri na Argentina e o *impeachment* de Dilma Rousseff e sua substituição por Michel Temer no Brasil. Na Argentina, Macri criticou a entrada da Venezuela e priorizou a dimensão comercial do bloco, promovendo mesmo sua transformação em uma área de livre comércio, o que permitiria aos países negociar acordos com terceiros

unilateralmente. O Brasil também propôs flexibilizar o Mercosul, processo que era visto pelo chanceler José Serra como uma camisa de força para o país (Mello, 2016). Além disso, o Brasil abandonou qualquer tentativa de exercer liderança regional não só no Mercosul, mas também na América do Sul, acabando com a estratégia que havia começado com Itamar Franco em 1994.

Gráfico 1
Comércio de bens intra-Mercosul (2007-2020)



FOB: Free on Board; US\$: dólares americanos.

Fonte: <https://estadisticas.mercosur.int/>

Em ambos os países, retomou-se uma lógica de regionalismo na qual o Mercosul era um mecanismo para inserir seus países na economia global. No caso do governo de Macri, foi promovido um discurso de inserção econômica e de fim do isolamento político que o país teria experimentado na era kirchnerista. No caso de Temer, também foi salientada a necessidade de ampliar a inserção internacional. Assim, houve um retorno das iniciativas de integração

norte-sul, como no caso da retomada e finalização das negociações de um acordo estratégico entre o Mercosul e a União Europeia, o interesse de Macri em aderir ao Tratado de Parceria Transpacífico, ou o desejo de assinar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

A agenda de integração mudou. O comércio estava mais uma vez no centro. A agenda social e produtiva passou para um segundo plano. Contudo, em vez de tentar resolver velhos problemas comerciais no interior do bloco, a nova estratégia priorizou as negociações externas. A finalização das negociações com a União Europeia e a convergência com a Aliança do Pacífico foram as prioridades iniciais, mas, em seguida, foi adicionada a negociação de acordos com a Associação Europeia de Livre Comércio, o Canadá, Cingapura e a Coreia do Sul, bem como o aprofundamento dos acordos de preferência comercial com a Índia e Israel. Na nova agenda, o progresso institucional e a defesa da democracia também foram interrompidos, devido à rejeição do Paraguai ao Protocolo de Ushuaia II e a suspensão da eleição direta dos membros do Parlamento do Mercosul. Em respeito ao processo de alargamento, a velocidade no processo de entrada da Bolívia como membro pleno foi reduzida, enquanto a Venezuela foi suspensa do bloco em 2017.

78

Com a chegada ao poder de Jair Bolsonaro no Brasil e de Alberto Fernández na Argentina, o cenário do Mercosul pode ser diferente. Depois do triunfo de Alberto Lacalle Pou no Uruguai, a maioria dos governos liberais persiste, mas a dinâmica interna do grupo variou. Por um lado, o governo de Fernández pode tentar reordenar a agenda do bloco e fazer da integração intra-Mercosul o tema mais importante, procurando também reduzir a velocidade das negociações externas. Em maio de 2020, o governo argentino recomendou cautela nas negociações com países como a Coreia do Sul, enquanto Bolsonaro, Abdo Benítez e Lacalle Pou apoiam tais acordos. A presença de Bolsonaro

representa um cenário de potencial conflito, pois ele e Fernández têm diferenças pessoais, o que não é positivo para um bloco fortemente presidencialista. O “hiperliberalismo” do grupo alinhado a Bolsonaro propõe uma reforma comercial radical no bloco, que implica, por exemplo, uma redução da tarifa externa comum média de 14% para 7%. Esse tipo de reforma dificilmente será aceito pela Argentina. Também é retomada a ideia de “flexibilização” do Mercosul. Numa visita de Lacalle Pou a Brasília em fevereiro de 2021, foi anunciada esta “flexibilização”. Ainda não se sabe se Argentina apoiará esse projeto.

Explicando o Mercosul da era pós-hegemônica e suas limitações

Especialistas como Paulo Roberto de Almeida (2015) criticaram desde o início a estratégia de aprovar uma série de objetivos novos sem ter concluído uma agenda pendente, especialmente no campo comercial. Por isso, Almeida (2015) afirma que no bloco estava se produzindo uma “fuga para frente”. Na verdade, mesmo se a ampliação de agenda para incluir temas sociais e produtivos não implicasse um abandono da agenda comercial, isso foi o que aconteceu em grande parte no período pós-hegemônico. No Mercosul existia (e ainda existe) uma agenda comercial não concluída. A união aduaneira é ainda imperfeita depois de três décadas; a eliminação das exceções na zona de livre comércio e um maior esforço na coordenação de políticas econômicas são objetivos ainda não atingidos. Esses problemas foram deixados de lado. No período pós-hegemônico proliferaram medidas unilaterais, especialmente de Argentina e Brasil, que têm limitado o aperfeiçoamento da zona de livre comércio. Para Zelicovich (2015), a implementação dessas medidas evidenciava uma preferência pelos mercados domésticos, o que resultou em diversas reclamações, confrontos e reivindicações entre os países do bloco.

O unilateralismo – bilateralismo argentino-brasileiro e as evidentes assimetrias ao interior do bloco – provocaram demandas de parte de Paraguai e Uruguai, que consideravam que o bloco era cada vez mais assimétrico. Por isso, os dois países tentaram individualmente negociar acordos de livre comércio com Taiwan e Estados Unidos, respectivamente. Os acordos nunca foram finalizados devido às normas do Mercosul, que exigem negociações em bloco.

Houve também tensões políticas, como o conflito entre Argentina e Uruguai devido à instalação de uma fábrica de celulose perto das cidades fronteiriças de Fray Bentos e Gualaguaychu, as críticas à admissão de Venezuela como membro pleno do bloco e o bloqueio de facto a essa admissão feita pelo congresso paraguaio, e o golpe de Estado contra o presidente Lugo e a incorporação de Venezuela aproveitando a suspensão do Paraguai em 2012. Apesar das afinidades ideológicas, esses conflitos políticos afetaram o desenvolvimento da agenda pós-liberal do Mercosul.

80

Sem dúvida, a maior limitação do Mercosul pós-hegemonico tem sido os limitados avanços nas dimensões sociais e produtivas, os estandartes dos governos de esquerda. Os casos do PIP e do Peas servem como exemplos para explicar os obstáculos do “novo Mercosul”. Como se observa nos quadros 2 e 3, o Peas e o PIP são projetos maximalistas que pretendiam impulsionar grandes transformações sociais e produtivas no Mercosul – mas é valido perguntar se existiam condições políticas, económicas, financeiras e institucionais para atingir tais metas.

No caso do PIP e da implementação de políticas comuns de desenvolvimento, é necessária uma estratégia compartilhada tanto pelos Estados quanto pelos atores do setor produtivo, implicando forte vontade política. A integração produtiva está ligada à solução de problemas complexos, como emprego, assimetria entre os setores produtivos e entre países, e a formação de cadeias produtivas. Mais uma

vez, isso demanda vontade política, recursos e instituições que o Mercosul não tem.

No caso do Peas, para apenas mencionar alguns dos eixos incluídos, foram estabelecidas metas como erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; universalizar a saúde pública, a educação e erradicar o analfabetismo; garantir o acesso a direitos de trabalho e seguridade social (Quadro 3). O alcance dessas metas supõe a aplicação de políticas públicas regionais e recursos significativos. A primeira pergunta que surge imediatamente é: qual é a fonte desses recursos? O Mercosul não tem impostos comunitários para pagar os programas necessários para atingir essas metas, e nesse caso caberia aos Estados financiar esses eixos estabelecidos no Peas. Por fim, questiona-se se, apesar das Cúpulas Sociais, os atores da sociedade civil fizeram parte das negociações para estabelecer projetos de política social regional.

Conclusões

A revisão do modelo de integração era uma demanda compartilhada nos espaços políticos e acadêmicos do Mercosul no início do novo milênio. Existia certo consenso a respeito da necessidade de fortalecer as dimensões sociais e produtivas do bloco, solucionar suas limitações no âmbito comercial e institucional e ampliar sua agenda política. Diversas ações no âmbito social e produtivo, em particular projetos como o PIP e o Peas, uma comprometida agenda política e algumas reformas institucionais foram implementadas na era pós-hegemônica. Isso era uma expressão de um grande voluntarismo e desejo de transformar o bloco.

Contudo, voluntarismo não é suficiente. Apesar da coincidência ideológica, existiam conflitos entre países. Os atores do setor produtivo não se sentiam envolvidos no projeto de um “novo Mercosul”, no qual a dimensão comercial parecia estar em segundo plano. Apesar das Cúpulas Sociais,

organizações não governamentais e movimentos sociais também não foram decisivos na nova agenda social. Por outro lado, a adoção de grandes macroprojetos como o PIP e o Peas foi uma estratégia maximalista e irrealista em termos de sua possível implementação. Talvez os resultados tivessem sido diferentes se uma agenda mais limitada tivesse sido promovida, sobre certas questões específicas a respeito das quais havia consenso regional e viabilidade para avançar. O caso de Acordo de Residência é um exemplo disso.

Com a volta ao poder de governos de direita e centro-direita, o Mercosul retomou a agenda do regionalismo aberto, ainda mais aprofundado. Cinco anos após o início desta nova etapa, o bloco, especialmente no campo comercial, permanece tão estagnado quanto na era pós-hegemônica. No entanto, as declarações de Lacalle Pou na Cúpula Virtual do Mercosul de julho de 2020 mostram que a demanda pelo Mercosul social permanece em vigor. Algo semelhante ocorre com as propostas de um Mercosul produtivo. Isso significaria que, embora a agenda do “novo Mercosul” possa não ter sido implementada da maneira mais adequada, ela continua sendo relevante para um projeto de região que acolha as demandas de todos os atores. Contudo, a proposta de “flexibilização” do bloco não é a solução e enfraquecerá ainda mais o projeto regional.

José Briceño-Ruiz

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos (Science Po Aix-en-Provence, França). É professor-pesquisador do CIALC-UNAM, México. Membro do Sistema Nacional de Pesquisadores (SNI) de México. Editor Regional Latin American Policy. Especialista em integração e cooperação regional na América Latina e regionalismo.

Bibliografia

- ABRAMOVICH, Víctor. 2013. Derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Mercosur. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 1, n. 2, pp. 351-361.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. 2015. Brasil-Argentina e o Consenso de Buenos Aires: uma sombra pronto seras... *Uma Certa Ideia do Itamaraty*, 10 jan. 2015. [Não paginado]. Disponível em: <<https://bit.ly/3x3xzG6>>. Acesso em: 8 jan. 2021.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2002. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOUZAS, Roberto. 2001. El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo Económico*, v. 41, n. 162, pp. 179-200.
- BOUZAS, Roberto. 2004. *Mercosur: instituciones de gobierno regional, asimetrías e integración profunda*. Washington: Interamerican Development Bank.
- BRICEÑO-RUIZ, José. 2018. Times of change in Latin American regionalism. *Contexto Internacional*, v. 40, n. 3, pp. 573-594.
- CAMARGO, Sonia de. 2006. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*, n. 68, pp. 57-90.
- CARRANZA, Mario E. 2003. Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, pp. 67-103.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Cepal.
- CONSELHO MERCADO COMUM. 2008. *Decisão n.º 12/08: aprova o Programa de Integração Produtiva do Mercosul*. San Miguel de Tucumán, 30 jun. 2008.
- CONSENSO de Buenos Aires. 2003. *Argentina*, 16 out. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3egwGkT>>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- DE MELO, Jaime; PANAGARIYA, Arvind. 1992. O novo regionalismo. *Finanças & Desenvolvimento*, v. 12, n. 4, pp. 37-40.
- DRI, Clarissa. 2016. Reinforcing or ignoring the supranational level during crisis? Brazilian parties' views on regionalism. In: SAURUGGER, Sabine; TERPAN, Fabien (ed.). *Crisis and institutional change in regional integration*. Abingdon: Routledge, pp. 136-152.
- FERRER, Aldo. 1997. El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable. *Comercio Exterior*, v. 47, n. 5, pp. 347-354.

- FERRER, Aldo. 2007. El éxito del Mercosur posible. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 27, n. 1, pp. 147-156.
- FFRENCH DAVIS, Ricardo. 2001. ¿Está Mercosur en crisis? *Perspectivas Americanas*, pp. 3-4.
- FRENTE AMPLIO. 2003. *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009: porque entre todos otro Uruguay es posible*. Diretrizes aprovadas no IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, Montevideo, 20-21 dez. 2003.
- GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. 2018. Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal. *Revista Katálysis*, v. 21, n. 1, pp. 108-116.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiros. 2000. Argentina e Brasil: integração, soberania e território. *Instituto de Estudos Avançados de Universidade de São Paulo*, 30 jun. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3eiSD2P>>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- JAGUARIBE, Hélio. 1996. Significação e alcance de Mercosul. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, v. 2, n. 3, pp. 15-29.
- JAGUARIBE, Hélio. 2003. Mercosul e a nova ordem mundial. In: GRUPO DE REFLEXÃO (ed.). *Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: Funag, pp. 41-46.
- LAREDO, Iris Mabel. 1995. Trasfondo político de la integración económica. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, v. 1., n. 1, pp. 99-112.
- LÓPEZ, Andres; LAPLANE, Mariano. 2004. *Complementación productiva en Mercosur: perspectivas y potencialidades*. Montevideo: Fesur.
- MALAMUD, Andrés. 2018. Book review: Regionalism with adjectives in Latin America. *Latin American Policy*, v. 9, n. 1, pp. 164-165.
- MASI, Fernando. 2014. La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Revista Debate*, v. 1, pp. 13-16.
- MELLO, Patrícia Campos. 2016. Valorização do real pode prejudicar retomada econômica, diz José Serra. *Folha Digital*, 25 maio 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3x80Tvb>>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- MENCATO, Stephany Dayana Pereira. 2019. Gênero, Agenda 2030 e Mercosul. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, v. 3, pp. 201-217.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a constituição de um mercado comum*. Assunção, 1991.
- MERCOSUL. *Programa para la consolidación de la unión aduanera y para el lanzamiento del mercado común “objetivo 2006”*. Montevideo, 2003.

- MERCOSUL. *Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)*. Assunção, 2012.
- MOLINARI, Andrea; DE ANGELIS, Jesica Yamila; BEMBI, Mariela. 2013. Medición de la integración productiva en el Mercosur: un análisis desde la óptica del comercio intraindustrial y las cadenas de valor. *Desarrollo Económico*, v. 52, n. 207-208, pp. 511-544.
- MONDELLI, Marcelo. 2018. Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, v. 2, pp. 34-59.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. 1996. Política y relaciones internacionales en el Mercosur. *Ciclos*, v. 6, n. 11, pp. 103-121.
- O'CONNELL, Arturo. 2001. *Los desafíos del Mercosur ante la devaluación de la moneda brasileña*. Santiago: Cepal.
- ONUKI, Janina. 1999. Para onde caminha o Mercosul? *Revista Multipla*, v. 4, n. 6, pp. 99-109.
- PEÑA, Félix. 2003. *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur: Fundación Konrad Adenauer.
- PORTA, Fernando. 2006. Cómo reinsertar el Mercosur en una agenda de desarrollo: problemas y políticas. *Cuadernos del Cendes*, v. 23, n. 63, pp. 1-26.
- RAMOS, Hugo Daniel. 2016. Preferencias políticas en el campo de la integración regional (Mercosur) y políticas económicas: el caso del Frente para la Victoria en Argentina (2003-2007). *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, v. 3, n. 5, pp. 41-45.
- RAMOS, Hugo Daniel; VASCHETTO Mariano; CAPDEVILA, Constanza. 2015. *Preferencias políticas e integración regional: análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)*. Artículo presentado nas XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, 13-17 jul. 2015.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. 2012. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism*. Dordrecht: Springer, pp. 1-16.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. 2015. Implications of the global and regional changes for Argentina's Foreign Relations. In: BURGESS, Sean W. *Latin America and the shifting sands of globalization*. Abingdon: Routledge, pp. 77-93.
- SANAHUJA, José Antonio. 2010. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel;

- SANAHUJA, José Antono (ed.). *Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur*. Madrid: Fundación Cidob, pp. 87-136.
- SCHVARZER, Jorge. 1999. Un bloque exitoso en crisis: el Mercosur y un socio demasiado grande. *Nueva Sociedad*, n. 162, pp. 92-108.
- STAROBINAS, Marcelo. 2003. Consenso de Buenos Aires “traria riscos para o Brasil”, diz Williamson. *BBC Brasil*, 10 out. 2003. Disponível em: <<https://bbc.in/3sBYbuz>>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. 2007. O *regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: Cepal. (Serie Comercio Internacional, 82).
- VENEZUELA. 2008. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glöe. 2002. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, pp. 44-53.
- ZELICOVICH, Julieta. 2015. El Mercosur a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, n. 24, pp. 97-120.



O AUGE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÔNICO (2003-2016)

JOSÉ BRICEÑO-RUIZ

Resumo: Este artigo analisa o período pós-hegemônico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), descrito como um “novo Mercosul”, que se inicia em 2003 devido às mudanças políticas na Argentina e no Brasil e acaba em 2016. “Pós-hegemônico” alude ao ciclo do regionalismo na América Latina na qual governos de esquerda adotaram uma estratégia que se afastou do regionalismo aberto e do novo regionalismo predominante na última década do século XX. Examinam-se as causas do surgimento do chamado “novo Mercosul”, suas principais propostas de políticas e sua evolução. Em seguida, analisam-se as causas da crise do “novo Mercosul” e as lições aprendidas de período pós-hegemônico do bloco.

Palavras-chave: Mercosul; Regionalismo; Pós-Liberal; Pós-Hegemônico.

THE RISE AND CRISIS OF THE “NEW MERCOSUR” IN THE POST-HEGEMONIC ERA (2003-2016)

Abstract: *This article analyzes the post-hegemonic period of the Southern Common Market (Mercosur), which begins in 2003 due to political changes in Argentina and Brazil and ends in 2016 and it is described as a “new Mercosur”. Post-hegemonic refers to the cycle of regionalism in Latin America, in which left-wing governments adopted a strategy that moved away from open regionalism and the new regionalism prevalent in the last decade of the 20th century. The causes of the emergence of the so-called “new Mercosur”, its main policy proposals and its evolution are examined. Subsequently,*

I analyze the causes of the crisis of the “new Mercosur” and the lessons learned from the post-hegemonic period of the bloc.

Keywords: *Mercosur; Regionalism; Postliberal; Posthegemonic.*

Recebido: 10/02/2021

Aprovado: 04/03/2021