



# TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE DA INTEGRAÇÃO

Karina L. Pasquariello Mariano<sup>a</sup>

*<sup>a</sup>Professora Associada da Faculdade de Ciências e Letras da  
Universidade Estadual Paulista (Unesp). Araraquara, SP, Brasil.*

*E-mail: karina.mariano@unesp.br*

*Orcid: 0000-0002-4559-918X*

Roberto Goulart Menezes<sup>b</sup>

*<sup>b</sup>Professor Associado II do Instituto de Relações Internacionais da  
Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, Brasil. E-mail: rgmenezes@unb.br*

*Orcid: 0000-0002-3220-7765*

**<http://dx.doi.org/10.1590/0102-147179/112>**

## Introdução

A constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) deve ser entendida como uma reação do Brasil, juntamente com Argentina, Paraguai e Uruguai, em busca de alternativas políticas e econômicas diante do cenário bastante restritivo do começo dos anos 1990. O objetivo era preparar o Cone Sul para um contexto comercial muito mais competitivo, impulsionado pela globalização. Para isso, era fundamental construir na região um mercado comum cuja lógica de funcionamento se assemelhasse ao modelo europeu, mas que evitasse a excessiva burocratização do processo.

Briceno-Ruiz e Puntigliano (2017) demonstram que o histórico das relações entre Brasil e seus vizinhos foi marcado por uma constante tensão entre os defensores de maior

aproximação e aqueles que apostaram na vinculação com as grandes potências internacionais como a melhor via para inserir-se no sistema mundial. A nova proposta de integração representava, portanto, um momento de preponderância da perspectiva integracionista, mas buscava não repetir os erros do passado. Assim, esse novo cenário político e econômico mostrava-se mais favorável na superação dos entraves que marcaram as tentativas anteriores, que esbarraram em divergências políticas e dificuldades para implementar compromissos (Bueno, Ramanzini Júnior e Vigevani, 2014).

No Brasil, o então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) mostrava-se otimista com a criação do Mercosul. A Mensagem nº 137 do Poder Executivo, que encaminhava o Tratado de Assunção para aprovação no Congresso, apontava que “sua implementação contribuirá para racionalizar e modernizar as estruturas produtivas dos quatro países, para estimular novos investimentos e promover uma inserção mais competitiva das quatro economias no mercado internacional” (Diário do Congresso Nacional, 1991, p. 3806).

Essa percepção otimista sobre a potencialidade da integração para os interesses brasileiros aparece não apenas nas justificativas para sua adoção, mas nas próprias metas ambiciosas envolvidas nesse projeto – como demonstra a Mensagem nº 114, de 22 de março de 1991, por meio da qual o ex-presidente Collor de Mello encaminha ao Congresso nacional seu pedido de afastamento para participar da reunião em Assunção com a finalidade de assinar o Tratado que daria origem ao Mercosul. O texto da mensagem ressalta a importância daquele fato uma vez que o referido tratado “[...] institui mecanismos e condições para a livre circulação de bens, serviços e fatores, prevê a harmonização progressiva das políticas setoriais macroeconômicas e a adoção de uma tarifa externa comum até 31 de dezembro de 1994” (Diário do Congresso Nacional, 1991, p. 3805).

No entanto, passados 30 anos da instituição do Mercosul, quantas dessas expectativas se realizaram? Quais são as expectativas que atualmente mobilizam os atores em torno desse bloco? As respostas a essas questões envolvem um debate mais amplo sobre como ao longo do tempo as percepções foram se alterando e moldando o próprio Mercosul. O argumento deste artigo é que a não construção de um consenso sobre o significado da integração no Mercosul e os seus objetivos, é um elemento que fragiliza o processo e não contribui para o fortalecimento das capacidades estatais de seus membros.

Considerando as expectativas iniciais, percebe-se que a integração era entendida como um instrumento para ampliar as capacidades estatais dos países, permitindo uma melhor adequação ao sistema internacional globalizado. Definir o escopo desse processo e seus objetivos de médio e longo prazo, portanto, serviriam como guias de fortalecimento das capacidades. A convivência de mais de 30 anos de integração por si só não garantiu a construção de um consenso entre os parceiros do Mercosul sobre o que pretendiam alcançar com a integração no longo prazo; verifica-se que persiste no Mercosul uma crise de identidade, acirrada pelos conflitos políticos internos.

Para a apresentação de nosso argumento, dividimos o artigo em três seções. Na primeira, discutimos as distintas percepções e expectativas que moldaram a atual institucionalidade do Mercosul, provocando movimentos em prol de maior aprofundamento e ampliação do projeto ou por sua redução. Em seguida, analisamos como essa institucionalidade se relaciona com a capacidade dos Estados-membros e como a integração se tornou um alicerce da inserção desses países num mundo globalizado. A última seção dedica-se à apresentação das conclusões deste artigo, chamando a atenção para possíveis desdobramentos na integração no Cone Sul.

## **Mercosul, institucionalidade e a integração econômica**

Em 26 de março de 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, havia um consenso entre os governos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em relação ao significado da integração entre eles: diante das transformações geopolíticas e econômicas, o Mercosul era um instrumento para a promoção do desenvolvimento a partir dos estímulos do mercado e para uma melhor inserção dos países no sistema internacional.

No entanto, as crises financeiras (como a mexicana de 1994, a asiática de 1997 e a global de 2008) e dificuldades enfrentadas pelos governos no âmbito doméstico (como a crise argentina de 2001, ou os processos de *impeachment* do Paraguai em 2012 e do Brasil em 2016) foram esvaziando o projeto inicial, revelando a dificuldade em construir um novo consenso sobre os objetivos da integração. De acordo com Bouzas (2003, p. 48), “a ausência de um projeto comum capaz de justificar o investimento de recursos econômicos e políticos no processo de integração regional” tem sido a principal restrição do Mercosul.

A convergência para a criação de uma integração regional como solução para os desafios internacionais ao final dos anos 1980 não era inédita; pelo contrário, estava atrelada a um fenômeno global de estímulo ao regionalismo e que se constatou em todos os continentes. A singularidade no caso do Cone Sul é que, ao mesmo tempo em que se adotava uma lógica de cooperação regional vinculada aos pressupostos do regionalismo aberto (Fuentes, 1994), indicava como modelo a experiência europeia de construção de um mercado comum.

Alguns autores chamam a atenção para a existência de uma dicotomia em relação à percepção sobre a integração regional na América do Sul, classificando-a como romântica *versus* pragmática (Barbosa, 1996; Bueno, Ramanzini Júnior e Vigevani, 2014). No primeiro grupo preponderaria uma

visão atrelada à ideia de uma irmandade/identidade natural entre as sociedades que compartilhariam tanto um passado como um destino comum. No outro, estariam aqueles que percebem a integração apenas como um instrumento de articulação de interesses que podem ser canalizados em torno de um objetivo comum, o que somente teria sido atingido com o Mercosul.

No próprio Mercosul há uma dicotomia que não se refere especificamente ao realismo (ou idealismo) em torno do processo, mas à definição de seus limites. Em ambos os casos encontramos um cálculo utilitarista em relação à integração – a diferença estaria no posicionamento mais ou menos otimista sobre até que ponto é possível chegar nesse processo. De um lado, encontramos uma percepção de um Mercosul Máximo que poderia seguir o mesmo caminho trilhado pela experiência europeia, apesar de reconhecer as diferenças de contextos e estímulos entre ambos os casos. Do outro, os defensores de um Mercosul Mínimo conformam um grupo que defende um processo integracionista mais restrito que oscila entre a construção de uma união aduaneira e a conformação de uma Área de Livre Comércio (Mariano, 2015). Sua aposta é que o bloco deveria funcionar como um atrativo para a inserção dos países nas cadeias de valor global, assim como plataforma de negociação para outros acordos comerciais.

Ao longo das últimas três décadas, presenciamos uma acomodação entre esses dois grupos, havendo uma alternância na prevalência de algum deles em determinados momentos que explicaria os constantes relançamentos e alterações promovidas no âmbito do Mercosul, mas sem chegar, de fato, à construção de um consenso sobre o estabelecimento de metas para a integração em relação ao que deveria ser alcançado.

É preciso destacar que existem duas formas de negociar a integração: uma está baseada no princípio do *single*

*undertaking*, segundo o qual primeiro é preciso estabelecer todas as regras, prazos e compromissos a serem implementados para então executar o acordo. Esse tipo de dinâmica pressupõe que o consenso seja estabelecido previamente, assim como garante previsibilidade aos participantes em relação aos compromissos e comportamentos esperados dentro do bloco. É a lógica que orienta, por exemplo, o acordo do USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) e seu antecessor, o NAFTA (North American Free Trade Agreement).

A outra maneira de desenvolver uma integração seria a partir de uma negociação permanente entre os membros, que vão estabelecendo as regras e compromissos à medida que o processo se desenvolve. Essa dinâmica tem a vantagem de ser mais flexível, permitindo maior capacidade de ajuste do bloco às mudanças de conjuntura. Ao mesmo tempo, pode provocar maior instabilidade e insegurança por diminuir a margem de previsibilidade sobre os comportamentos dos atores, permitindo, inclusive, maior possibilidade de retrocessos. Esta é a dinâmica adotada pelo Mercosul.

A lógica de negociação constante não é um problema em si; inclusive, é adotada pela União Europeia (UE), que é considerado o caso de integração mais bem sucedido (no que se refere ao aprofundamento do processo). Ela, porém, se torna problemática quando há uma ausência de objetivos claros entre os participantes em relação aos rumos que o processo deve seguir em médio e longo prazo.

No caso do Mercosul, é possível perceber que a integração ganha dinamismo nos momentos em que as metas ficam mais claras, independentemente de qual seja a visão de integração que esteja prevalecendo. Normalmente, grupos políticos de esquerda e movimentos sociais tendem a defender uma integração mais ampla. Houve, historicamente, dois momentos em que essa definição ficou mais evidente: na

criação do Mercosul (considerando também o período de transição 1991-1994) e no período entre 2003-2010.

A criação do Mercosul foi marcada tanto por questões políticas como econômicas. No primeiro caso, a preocupação com o fortalecimento democrático foi decisiva para construção de um consenso entre os governos em busca de aprofundar a cooperação e promover a integração entre eles. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de uma conjuntura internacional adversa – promovida pela intensificação da globalização – estimulou uma percepção convergente da integração, entendida como um instrumento por meio do qual seria possível aprimorar a competitividade das economias desses países e estabelecer condições para a promoção de um novo ciclo de desenvolvimento.

Em meio a esse consenso sobre a necessidade de integração, encontramos a influência das percepções sobre um Mercosul Mínimo e Máximo no centro da construção institucional desse processo (Mariano, 2015). Inicialmente, os dois lados estavam claramente presentes, pois defendeu-se a ideia de construção de um mercado comum; ressaltou-se, no entanto, a necessidade de garantir a plena autonomia dos participantes e evitar uma burocratização excessiva.

Todo o processo teve início na aproximação entre Argentina e Brasil, ainda na década anterior, sob uma lógica *step by step*<sup>1</sup> de integração setorial, buscando uma integração produtiva entre os países (Agência Senado, 2011) num processo gradual de construção de um mercado comum. No entanto, as mudanças nos dois governos e a inclusão de Uruguai e Paraguai no processo trouxeram novas características ao projeto inicial, mas sem ter claro, ainda, como seria

---

<sup>1</sup> De acordo com essa lógica, a integração se daria por etapas, iniciando-se por algum setor produtivo considerado estratégico e só quando este estivesse devidamente ajustado, se ampliaria para um outro setor. Seria um processo progressivo, semelhante ao adotado no início do processo europeu.

essa proposta. Por esses motivos o início do Mercosul revela as contradições dessas posições.

O art. 1º do Tratado de Assunção deixa claro que o objetivo era estabelecer um mercado comum até 31 de dezembro de 1994, com a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. A livre circulação prevista num mercado comum pressupõe e requer a harmonização de políticas entre os países. A pretensão inicial foi estabelecer um período de transição de quatro anos para realizar essa tarefa, ao final do qual entraria em vigor tanto o mercado comum como a institucionalidade definitiva da integração. Já em 1992, os negociadores abandonaram essa ideia e, por meio do Protocolo de Las Leñas, definiram um novo cronograma de trabalho voltado para o estabelecimento de uma união aduaneira como etapa preliminar para um futuro mercado comum.

154

Trinta anos depois, essa meta ainda não foi atingida. Durante o período de transição manteve-se o compromisso de dar continuidade ao processo integracionista, mas sem a urgência de estabelecer o mercado comum – e nem mesmo um prazo para isso. O processo deveria ser mais gradual e sua institucionalidade evoluir em compasso com o desenvolvimento da integração. Acomodavam-se, assim, as duas visões.

Esse acomodamento representou um esvaziamento dos objetivos. A meta do mercado comum foi desaparecendo conforme o tempo foi passando sem ser substituída por um compromisso claro com a união aduaneira e, portanto, recorrentemente ressurgem discussões sobre a possibilidade de restringir o processo a uma área de livre-comércio. O ex-Ministro de Relações Exteriores José Serra, quando era senador, chegou a afirmar que “O Mercosul foi um delírio megalomaniaco, e olha que atravessou vários governos, que pretendeu promover uma união alfandegária entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Sabe o que é uma



união alfandegária? É uma renúncia à soberania da política comercial” (Serra, 2015).

Dentro dessa lógica, o processo decisório das negociações do Mercosul manteve-se concentrado nas instituições controladas pelos respectivos governos: CMC (Conselho do Mercado Comum), GMC (Grupo do Mercado Comum) e CCM (Comissão de Comércio do Mercosul), o último sendo um órgão decisório técnico criado pelo Protocolo de Ouro Preto (1994). É importante assinalar que mesmo durante o período 2003-2015, quando aparentemente houve uma preponderância do grupo pró-integração Máxima, não se alterou a institucionalidade do Mercosul com vistas a aumentar ou reforçar a autonomia dos órgãos decisórios do bloco.

Podemos afirmar que, ao longo do tempo, consolidou-se um consenso básico entre as duas vertentes a respeito dos limites da integração regional no que se refere a sua autonomia em relação aos países-membros, ao mesmo tempo em que as discussões se centraram na definição de sua agenda. Isto é: deixou-se de lado a discussão sobre os instrumentos institucionais para o aprofundamento do processo, concentrando a atenção nas questões contextuais. Para Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 543), a “necessidade de manutenção de um aparato institucional, intergovernamental, que permita, garanta e não limite a autonomia do Estado, sem ao mesmo tempo, enfraquecer os laços do mercado comum” ajuda a entender os problemas vividos pelo Mercosul, uma vez que esse arranjo é uma “opção de grande dificuldade operacional”.

A implicação desse consenso e comportamento é que desapareceu do horizonte negociador o enfrentamento dos problemas estruturais e a definição de metas de médio e longo prazo, que indicavam a percepção dos atores sobre o futuro do processo. A dinâmica da integração concentrou-se então na agenda negociadora de curto prazo, que ora mostra-se focada nos temas comerciais, ora na lógica de

maior pluralidade temática – mas ainda dentro de uma perspectiva mais informal e sem capacidade decisória.

Em linhas gerais, identificamos, na evolução do Mercosul, três períodos distintos: o primeiro vai de 1991 a 2002 e envolve o período de transição e consolidação da estrutura elaborada pelo Protocolo de Ouro Preto (1994), sendo a fase em que se redefiniu o modelo de integração em relação à proposta original; o período seguinte se confunde com o que a literatura denominou de regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal (Riggirozzi e Tussie, 2012; Sanahuja, 2012) abarcando os anos de 2003 a 2015; a terceira etapa teve início em 2016 e permanece até os dias atuais, podendo ser compreendida como um período de revisionismo do momento anterior.

156

A primeira fase do Mercosul marca o momento em que se optou por não definir metas de aprofundamento mais ambiciosas. O objetivo firmou-se em consolidar a união aduaneira e incorporar novas questões na agenda de negociações em conformidade aos contextos e pressões. Por isso mesmo, a institucionalidade poderia se manter muito similar à pensada pelo Tratado de Assunção, apenas formalizando a participação consultiva da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a criação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES) para atender às demandas de participação de alguns setores da sociedade e a CCM para cuidar da Tarifa Externa Comum (TEC), que representa o coração da união aduaneira.

Esse foi o momento de definição das características centrais do Mercosul que permanecem até o momento. A opção por uma institucionalidade estritamente intergovernamental, que garantisse a manutenção da autonomia dos governos, mostrou-se um ponto fundamental de todo o processo; assim como a preocupação permanente com participação e legitimidade que estimulou a criação de espaços consultivos para a incorporação de setores da sociedade. Mas, talvez, a

principal característica do processo seja a escolha de integrar e negociar aquilo que é fácil, postergando as decisões difíceis – isto é, adiando o enfrentamento dos problemas estruturais que impõem custos significativos para os participantes e que, por isso mesmo, envolveriam compromissos mais rigorosos.<sup>2</sup>

Um ponto importante que deve ser ressaltado é o fato de que as opções adotadas refletem uma percepção de que não haveria condições na região de levar adiante um processo semelhante ao europeu, sendo necessário construir um caminho próprio. No entanto, a construção dessa integração alternativa não ficou clara. O objetivo de ser estritamente uma união aduaneira não chegou a ser consensual, o que permitiria estabelecer de forma mais precisa os limites e compromissos de seus integrantes. Por isso mesmo, discursos contraditórios tendem a estimular distintas expectativas entre os envolvidos, levando, inclusive, a tensões entre os países. As divergências aparecem nas falas dos Ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil:

157

Bielsa lembrou que em todas as crises da história da União Europeia, que é, supostamente, o modelo que inspira o Mercosul, “a solução foi mais integração”. Indagado se a institucionalização que tem em mente envolve, como na Europa, a cessão de soberania a uma instância supranacional, o chanceler argentino disse que “todo processo de integração é uma visão superior de soberania, feita não mais apenas no âmbito nacional, mas no regional”. Diante da mesma pergunta, o chanceler brasileiro disse que “cessão de soberania é uma expressão muito dramática”. Disse que a ideia de uma maior institucionalização do Mercosul está posta e será discutida

---

<sup>2</sup> A esse respeito veja a discussão acerca da Decisão 32/00 (Nunes e Menezes, 2019).

ainda este ano em nova reunião em Ouro Preto, que marcará o décimo ano da criação do Mercosul [...].  
(DIFERENÇAS..., 2004)

Destacamos que a contradição nas expectativas não ocorre apenas entre os países, mas em especial internamente. A visão expressa pelo ex-ministro Celso Amorim desto de discursos recorrentes do presidente brasileiro, que chegou a afirmar que “cedo ou tarde deveremos assumir certo conteúdo de supranacionalidade no processo de integração” (Lula da Silva, 2006a).

O melhor exemplo dessa situação foi a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul). A sua institucionalização pressupõe uma lógica de aprofundamento do processo com a criação de uma instância de representação da sociedade para acompanhar a integração regional – ainda mais neste caso, já que se pressupunha o estabelecimento da regra da eleição direta para a escolha de seus membros e a autonomia desse parlamento em relação aos congressos nacionais (Mariano, 2011).

158

As eleições diretas, contudo, nunca foram plenamente implementadas e, em 2019, os governos do Mercosul decidiram suspendê-las até 2030. Ao mesmo tempo, o Parlasul não tem participação formal no processo decisório do Mercosul, funcionando apenas como um órgão consultivo formado por parlamentares dos países-membros que promove discussões e acompanha os trabalhos do CMC e GMC, sem ter caráter de controle sobre suas ações (Dri e Paiva, 2016; Luciano, 2016).

O Parlasul representa as contradições presentes no Mercosul que se revelaram de forma mais explícita no período 2003-2015. A proposta de relançamento do Mercosul dentro de uma perspectiva de aprofundamento e ampliação do processo estimulou a percepção de que a união aduaneira seria uma fase transitória para uma integração

mais profunda. Ao mesmo tempo, a ampliação da agenda e da institucionalidade decorrente dessa nova postura governamental mostrou-se incapaz de enfrentar adequadamente os problemas estruturais, como veremos melhor na próxima seção. Como afirma Mariano (2007), a vontade política dos presidentes não foi capaz de romper os limites da integração estabelecidos pela diplomacia brasileira.

Portanto, as duas perspectivas estiveram em constante tensão e moldaram o Mercosul ao longo de suas três décadas de existência, havendo uma preponderância da visão minimalista, muito embora os momentos de maior dinamismo desse processo tenham se dado durante a prevalência dos defensores de uma integração com uma agenda mais ampliada e ambiciosa. Por esse lado, o Mercosul não deixou de ser prioritariamente um instrumento comercial, mas adquiriu dinâmicas e institucionalidades que extrapolam essa agenda.

Outro elemento que deve ser destacado no processo de institucionalização da integração é a forte dependência da vontade política dos governos. Os consensos dentro do bloco foram prioritariamente resultantes de interesses particulares dos presidentes, ou ainda sujeitos às dinâmicas das políticas domésticas que predominaram sobre os interesses regionais. Isso explica manterá busca por um isolamento dos problemas vizinhos constatados no Mercosul.

À exceção do Paraguai, quando houve intervenção dos parceiros nas tentativas de golpe e a suspensão do país com a deposição do ex-presidente Fernando Lugo, nos demais casos de tensão política os membros do bloco fizeram questão de manter um distanciamento seguro, como podemos verificar nas crises argentinas do início do século XXI que levaram à renúncia do então presidente Fernando De La Rúa, no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff ou

mesmo no conflito das *papeleras* entre Argentina e Uruguai.<sup>3</sup> A excepcionalidade paraguaia, neste caso, pode ser explicada pelos interesses particulares dos demais membros: no primeiro caso, a preocupação com comportamentos antidemocráticos que poderiam desestabilizar as demais democracias da região e, em relação ao ex-presidente Lugo, a oportunidade para incorporar a Venezuela no bloco.

O excesso de burocracia também tornou morosos os processos de exportação, uma vez que as normas sanitárias e de rotulagem dos produtos são diferentes em cada país. O ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, criticou abertamente as resistências da burocracia brasileira – uma vez que há leis e regulamentos que precisam ser atualizados, modificados ou extintos (Leo, 2006).

Diferentemente do caso europeu, a referência a uma burocracia excessiva no Mercosul está relacionada justamente à sua fragilidade institucional e organizacional. Como as instâncias do bloco não possuem capacidade impositiva, todas as decisões devem ser incorporadas pelos respectivos regulamentos nacionais. Isso implica procedimento legal de ajustes tanto de normas quanto gerencial, porque pressupõe a alteração de comportamentos/procedimentos burocráticos que muitas vezes encontram resistência nos órgãos nacionais.

Decisões como a unificação de placas dos veículos automotivos entre os países-membros revelam as dificuldades para implementar os compromissos dentro do Mercosul. Inspirada no sistema europeu, a decisão de estabelecer um padrão único para o emplacamento de veículos visa a construção de uma base de dados conjunta que facilitaria a

---

<sup>3</sup> Conflito deflagrado pela instalação de empresas de celulose sob as margens uruguaias do Rio Uruguai e que, de acordo com o governo argentino, estaria em desacordo com o Tratado estabelecido entre os dois países para o uso compartilhado da área. Os cerca de US\$ 3 bilhões investidos na produção de celulose por transnacionais da Suécia, Finlândia e Espanha representam o maior aporte de capital em um único setor recebido pelo Uruguai desde a Segunda Guerra Mundial.

fiscalização nas fronteiras. Essa decisão foi tomada em 2014 e previa sua plena implantação até janeiro de 2016. Apenas Uruguai e Argentina conseguiram cumprir esse prazo, o primeiro implantando desde março de 2015 e o segundo a partir de abril de 2016. O Paraguai só conseguiu implantar o novo sistema a partir de julho de 2019. No Brasil, somente em 31 janeiro de 2020 a decisão passou a ser seguida em todo o país, mesmo sua implementação vigorando no país desde setembro de 2018.

A demora brasileira se explica pelas resistências dos estados em cumprir a nova norma, utilizando-se inclusive de recursos no Supremo Tribunal de Justiça para adiar ou cancelar a implementação da nova placa do Mercosul. O próprio presidente Jair Bolsonaro quis anular a decisão em março de 2019, após um ano do início de todo o processo, alegando em um vídeo ao lado do Ministro das Relações Exteriores que o novo sistema seria “[...] um constrangimento, uma despesa a mais” (Presidente..., 2019).

161

Quando abordamos a questão da fragilidade institucional do Mercosul, estamos nos referindo à dificuldade de implementação de decisões tomadas no âmbito regional e que perpassa toda a sua existência, não se restringindo aos momentos em que estão no poder governos com uma visão mais crítica, como o do presidente Jair Bolsonaro. Se olharmos no início da integração, quando encontramos um contexto político mais favorável ao processo (e com expectativas positivas predominando), é possível perceber essa mesma dificuldade.

De acordo com Ventura e Perotti (2004), entre março de 1991 e fevereiro de 2004 foram produzidas 1.484 normas no Mercosul, sendo: 331 decisões do CMC, 1.023 resoluções do GMC e 140 diretrizes do CCM. Desse total, 1.152 exigiam a internalização nos ordenamentos jurídicos nacionais; isto é, não poderiam ser implementadas automaticamente e, dessas, apenas 80 precisavam de trâmite legislativo. Do total,

somente 558 foram internalizadas no período – dentre elas apenas 21 daquelas que tramitaram pelo Congresso.

Entre 2003 e 2014 houve um processo de complexificação da estrutura organizacional do Mercosul com a institucionalização de novas instâncias, ampliação da agenda de negociações e de atores participantes, e o reconhecimento da necessidade de se enfrentar problemas estruturais do Mercosul como o das assimetrias, a fim de possibilitar que a integração pudesse se tornar um instrumento efetivo de desenvolvimento e ampliasse as capacidades estatais de seus membros.<sup>4</sup>

A vontade política mostrou-se um importante elemento dinamizador da integração, mas, em determinados momentos, revelou também o seu potencial de constrangimento. Na fase inicial do Mercosul, as posturas adotadas pelo governo do presidente argentino Carlos Saúl Menem (1989-1999) desestabilizaram as relações do bloco, da mesma forma que faz o governo do presidente Bolsonaro atualmente; a diferença entre os dois momentos é que, apesar das pressões exercidas pelo presidente argentino, a integração continuava a ser central na agenda da política externa de seu país, enquanto, no momento atual, está claro o total desinteresse do Brasil por essa pauta.

O período entre 2016 e 2021 é marcado pela conjuntura adversa para a construção de um novo consenso. Por isso mesmo, ainda que no início desse período houvesse uma certa convergência sobre a priorização da agenda comercial na integração – o que permitiu a retomada das negociações do acordo com a União Europeia e sua conclusão –, havia uma fragilidade política que se transpunha para o âmbito regional. O governo do Uruguai encontrava-se em situação desconfortável por ser o último remanescente da

---

<sup>4</sup> Para uma visão geral da institucionalidade do bloco consulte *Mercosul: Legislação e textos básicos* (Brasil, 2011).



fase anterior, mostrando-se ainda alinhado com o governo venezuelano de Nicolás Maduro, este em claro conflito com os demais integrantes, o que levou à suspensão desse país do bloco. O governo do ex-presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019) estava gravemente desgastado pela crise econômica de seu país e o de Michel Temer (2016-2018) pelas acusações de corrupção. Ainda assim, construiu-se um certo consenso sobre o futuro imediato da integração, reforçando seus aspectos comerciais.

A ausência de um projeto comum promove, no Mercosul, um círculo vicioso. Com expectativas negativas predominando, há menos estímulos para o enfrentamento dos problemas estruturais que, por sua vez, desestimulam um maior comprometimento dos governos e aumentam o desinteresse dos outros atores pela integração. Isso tudo reforça as expectativas negativas. Diante dessa realidade, o que explicaria a continuidade da integração? É o fato de que o Mercosul, apesar de tudo isso, proporcionou benefícios reais e potenciais que justificam a sua continuidade (Vigevani, 2013).

Concentramos a atenção, até aqui, nas implicações dos aspectos institucionais e suas consequências para a construção de um projeto de integração a longo prazo. Na próxima seção abordamos as implicações do não enfrentamento das questões estruturais.

### **Mercosul: capacidades estatais e burocráticas**

A trajetória de desenvolvimento dos acordos de integração na América Latina é marcada pela persistência de problemas estruturais, entre eles: a baixa complementaridade econômica, a baixa interdependência, assimetrias políticas e econômicas e a baixa capacidade estatal e burocrática representam dificuldades reais no cumprimento dos objetivos firmados nos diferentes acordos na região. No Mercosul não tem sido diferente.

Para Vigevani (2013, p. 422), é preciso “estudar as causas estruturais do não-avanco da integração”, entre as quais, a baixa capacidade dos Estados que “contribuiu para inviabilizar políticas que possibilitassem, justamente, uma integração produtiva entre os países” (p. 424). Como apontamos na seção anterior, o Mercosul se concentrou numa agenda reativa ou responsiva ao contexto, não estabelecendo projetos próprios (e objetivos) que pudessem viabilizar uma estratégia capaz de promover um aprofundamento da integração econômica.

Os trabalhos de Evans (1993, 1997, 2004), Weiss (1998, 2011) e Mann (1992, 2006) são essenciais na discussão acerca da capacidade estatal e, em certos aspectos, da capacidade burocrática. Na análise do processo de integração em tela, essas duas dimensões têm sido pouco estudadas – quando não acabam se confundindo na abordagem do problema.

164

Evans (1993) desenvolve uma tipologia do Estado, inspirada em Mann (1992), para analisar a importância deste na promoção do desenvolvimento econômico. Teríamos, então, conforme sua formulação, três tipos: o Estado predatório, o desenvolvimentista (dominante no Leste-Asiático) e os intermediários (em que estariam Brasil e Índia, por exemplo). Na promoção do desenvolvimento econômico, de acordo com Evans, uma burocracia profissionalizada é decisiva na obtenção de êxito.

Embora a literatura acerca do conceito de capacidade do Estado seja abrangente, neste artigo adotamos a definição de Mann (2006, p.166, grifo do autor), “*poder estrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso pode também ser chamado de capacidade ou eficiência do Estado”. Nessa mesma linha de raciocínio, Evans (1993) identifica a capacidade estatal com a existência de instituições e instrumentos que o Estado dispõe, tais como agências especializadas, a elaboração de determinados

objetivos e sua tradução em políticas bem como a capacidade de realizá-las de modo eficiente. O segredo para o desenvolvimento reside na “combinação de autonomia e parceria” (2004, p. 83), pois “no mundo contemporâneo, espera-se também que o Estado fomente a transformação econômica e garanta níveis mínimos de bem-estar social” (p. 29).

Na América Latina, o tema da reforma do Estado ganhou força a partir dos anos 1980 e acabaram prevalecendo nesse debate os preceitos do neoliberalismo. O tema da mudança institucional na ciência política ou na sociologia aprofundou-se com as reformas estruturais disseminadas desde os anos 1980 a partir dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos. O pressuposto básico era o de que haveria um conjunto comum de instituições que precisariam ser adotadas ou reformadas para que os países da periferia e da semi-periferia pudessem retomar a trajetória do desenvolvimento econômico. A busca dessa “boa governança” implicava em mudanças institucionais que abrangiam desde a alteração ou criação de regras na economia e nas políticas sociais até mudanças na Constituição (Chang, 2004), criando “um novo entorno mais restritivo para a ação estatal. O efeito político dessas mudanças estruturais foi canalizado através da crescente hegemonia global da ideologia anglo-estadunidense” (Evans, 1997, p. 65, tradução nossa).

Dois aspectos devem ser ressaltados em relação a esse contexto de reforma do Estado: o primeiro é que não houve homogeneidade na sua implementação. Apesar do receituário básico, cada país da América do Sul o implementou em intensidades muito distintas. Nos casos de Chile e Argentina, as reformas foram muito mais amplas se comparadas aos demais países do Cone Sul. O segundo refere-se às expectativas sobre os seus resultados. Acreditava-se que as mudanças promoveriam um novo ciclo de crescimento econômico

e de desenvolvimento, capaz de responder aos problemas estruturais da região. No entanto, “o fato patente é que as ‘reformas políticas’ neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico” (Chang, 2004, p. 212).

Esse eclipse do Estado foi colocado em xeque com a crise financeira internacional de 2008 no plano global, mas já estava claro na crise argentina de 2001. Weiss considera que, após a crise global, “não é tanto o retorno do Estado, mas o resgate de sua legitimidade – e a redescoberta tardia do seu papel – como um ator crítico na economia de mercado (globalizada)” (2011, p. 10). Os planos para mitigar os efeitos da crise de 2008 adotados pelos países do Norte global, sobretudo os Estados Unidos, demonstram como o eclipse do Estado não se consumou. Ao contrário do que afirmam os arautos da globalização econômica, o capitalismo global não solapou as atribuições dos Estados.

166

Embora os trabalhos acerca da capacidade estatal tenham como referência cada um dos Estados e suas organizações política, jurídica, econômica e social, pesquisas comparadas têm sido realizadas a partir do estudo das capacidades burocráticas (Souza, 2015). De acordo com Souza e Fontanelli, “a pesquisa mostrou que a capacidade burocrática do Brasil é mais alta do que a da Argentina em relação a dois indicadores de capacidade burocrática: seleção competitiva e estabilidade do servidor” (2020, p. 53).<sup>5</sup>

Não é o objetivo deste trabalho analisar a capacidade estatal de cada um dos membros do Mercosul. Cabe aqui assinalar, porém, que no caso argentino o Estado foi “desestruturado pelas políticas dos governos militares, e depois não recuperado como resultado da política do governo argentino nos anos noventa” (Vigevani, 2013, p. 424). Os

---

<sup>5</sup> No campo da política externa, Amorim Neto e Malamud (2015), estudaram três países presidencialistas: Argentina, Brasil e México.

dois sócios menores do Mercosul possuem menos capacidade, considerando as características indicadas por Evans e apontadas anteriormente.

Uma das dimensões da capacidade estatal é a capacidade burocrática. Aqui, a concepção weberiana de burocracia – profissional e orientada pelos princípios da impessoalidade, imparcialidade, legalidade e pelo mérito – orienta tanto a análise institucional de Mann (1992) como a de Evans (1993; 2004) e Chang (2004). De acordo com Souza e Fontanelli (2020, p. 48), a capacidade burocrática é “crucial para o funcionamento dos governos e para a implementação de políticas públicas”. O desenvolvimento institucional do Mercosul tem sido marcado exatamente pela debilidade em dispor de uma capacidade administrativa bem como de conseguir, de fato, implementar as decisões dos seus órgãos e instâncias.

No Brasil, o espaço significativo que a América do Sul ocupou na agenda da diplomacia dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) se refletiu também na área burocrática destinada a cuidar dos assuntos na região. No Ministério das Relações Exteriores, a divisão encarregada pela região ganhou uma Secretaria Geral para América do Sul (SGAS), que passou a reunir o Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacional e Departamento de México, América Central e Caribe sob a coordenação do Embaixador Ênio Cordeiro, que a comandou até o segundo semestre de 2009, quando foi nomeado embaixador em Buenos Aires.

Segundo o Embaixador João Luiz Pinto, a SGAS foi criada para satisfazer as demandas da diplomacia brasileira na relação com os países da região “para atender as necessidades da política com os nossos vizinhos. É uma subsecretaria completamente diferente das outras subsecretarias

políticas, no sentido que ela engloba tudo” (informação verbal).<sup>6</sup> A criação da SGAS pode ser entendida como forte indicativo do grau de importância que a região adquiriu na última década. No início dos anos 1990, todas as questões relativas ao continente americano estavam sob a responsabilidade de um único departamento: o das Américas. A dimensão política e estratégica concedida à América do Sul revelou a necessidade de uma Subsecretaria dotada de capacidade para articular as ações da política externa na região em um nível mais elevado.

O ex-presidente Lula da Silva, reeleito em 2006, expressou a disposição do Brasil no processo de fortalecimento institucional do Mercosul:

Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições. É verdade que nossa integração se dá por decisões essencialmente intergovernamentais, mas não podemos e não devemos nos assustar com a perspectiva de construirmos mecanismos supranacionais, como já fizemos no Protocolo de Olivos. [...]. A complexidade de nossos desafios exigirá instituições cada vez mais fortes, ágeis e transparentes. Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade. (Lula da Silva, 2006, p. 50)

Esse discurso, proferido no encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul em Córdoba (Argentina), embora reafirmasse o compromisso do Brasil na construção de um projeto comum, não afastava descontentamentos dos dois países menores do acordo regional. Após 15 anos de existência, a integração não incorporara na sua agenda o enfrentamento das assimetrias entre seus

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida por José Luiz Pinto ao autor Roberto Goulart Menezes em julho de 2009, Brasília, DF, Brasil.

membros e não proporcionara uma consolidação do próprio bloco, indicando uma perspectiva de gerar benefícios futuros com a consecução do mercado comum.

Esse descontentamento foi explicitado pelo ex-presidente uruguaio, Tabaré Vázquez, em setembro de 2006, numa carta ao ex-presidente Lula da Silva em que fez um breve balanço da participação de seu país no Mercosul e sublinhou:

Descumprimento das metas internas (falta de cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto em matéria de constituição aduaneira e, posteriormente, do mercado comum; [...] Dificuldades de acesso ao mercado ampliado pelo descumprimento de metas no início da vigência da união aduaneira e das barreiras comerciais. [...] o Uruguai pagou os custos econômicos e sociais do processo de integração com o desaparecimento de setores produtivos que não resistiram à concorrência regional [...] com perda de postos de trabalho, sobretudo no setor industrial. (Vázquez, 2006, p. 170)

169

O ex-presidente uruguaio apontava ao então presidente da maior economia do Mercosul justamente a baixa institucionalidade do acordo, bem como os altos custos que representava em termos de fechamento de postos de trabalho e de empresas naquele país. Tanto o discurso do ex-presidente Lula da Silva como a carta de Vázquez se deram no contexto dos primeiros meses da acirrada disputa entre o Uruguai e a Argentina no caso das *papeleiras*, que se converteu no problema mais grave do Mercosul naquele momento. Custos aceitos inicialmente tendo em consideração as expectativas de ganhos futuros com a possibilidade de se construir um mercado comum entre as quatro economias, passando

necessariamente pelo enfrentamento de aspectos estruturais como a questão das assimetrias.

A questão das assimetrias assombra o Mercosul desde sua origem, sem ter sido enfrentada adequadamente até o momento. Ao incorporar a participação de Paraguai e Uruguai na integração iniciada por Argentina e Brasil, reconheceu-se que essa seria uma questão central para o futuro do bloco. Assim, as assimetrias econômicas, embora destacadas desde o início do processo de integração, foram deliberadamente postergadas pelas duas maiores economias do bloco.

Diante da intensificação das pressões paraguaias e uruguaias dentro do contexto de relançamento da integração, os governos de Brasil e Argentina reconheceram a necessidade de enfrentar o problema das assimetrias. Politicamente, essa questão foi abordada com muita ênfase – como demonstra a citação a seguir de um discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da inauguração do Parlasul:

170

Nós falamos das relações internacionais, muitas vezes, sem levar em conta a necessidade da generosidade dos dois maiores países do bloco, que são a Argentina e o Brasil, com os blocos menores. Se nós quisermos que a Bolívia entre no Mercosul, e certamente entrará no Mercosul, é preciso que nós tenhamos consciência de que precisamos ajudar a Bolívia, precisamos trabalhar projetos conjuntos, precisamos trabalhar o desenvolvimento porque, senão, esses países não encontrarão nenhuma razão para estar no Mercosul. (Lula da Silva, 2006c)

No entanto, apesar das intenções enfatizadas no discurso do ex-presidente Lula, em 2012 o então Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM), o ex-embaixador brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, em seu relatório ao Conselho de Ministros, afirmou que “A característica central do



Mercosul são as assimetrias” (Guimarães, 2012, p. 7). Essa fala do ARGM ocorreu após um conjunto de medidas voltadas justamente ao enfrentamento dessa questão.

No rol de políticas encampadas pelo governo Lula da Silva com a finalidade de mitigar as assimetrias políticas e estruturais no Mercosul, ainda que insuficientes, estão a eliminação da cobrança dupla da TEC (Tarifa Externa Comum) e a instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2005 (Decisão CMC nº 45/2004) e com uma vigência de 10 anos. O orçamento de US\$ 100 milhões anuais era composto da seguinte forma: o Brasil contribuiria com 70%, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1% (CMC nº 18/2005, art. 6º). Na distribuição dos recursos (art. 10º), o Paraguai tinha direito a 48% e o Uruguai a 32%, enquanto Brasil e Argentina ficavam com 10% cada um. Com a entrada da Venezuela em 2012, o orçamento anual do FOCEM passou para US\$ 127 milhões, com o mais recente integrante assumindo uma cota de US\$ 27 milhões anuais, igual à da Argentina. A principal mudança se deu na redistribuição dos recursos: 43,65% para o Paraguai, 29,05% ao Uruguai, enquanto Argentina, Brasil e Venezuela passaram a ter direito a 9,1% cada um.

O próprio embaixador Guimarães, ex-Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores e Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no documento referido acima, reconheceu que tais recursos eram insuficientes e deveriam ser ampliados, chegando a enfatizar a premência da questão do enfrentamento das assimetrias: “Há uma questão crucial para o futuro do Mercosul que decorre das assimetrias e do objetivo supremo de promoção do desenvolvimento econômico e social equilibrado dos quatro Estados” (Guimarães, 2012, p. 12).

A insuficiência dos valores ressalta as assimetrias entre os parceiros, pois, apesar dos montantes totais

disponibilizados para Paraguai e Uruguai terem sido modestos se comparados com a capacidade de investimento nacionais dos demais países – pouco mais de US\$ 750 milhões e cerca de US\$ 300 milhões, respectivamente –, esses recursos foram intensamente utilizados: o Paraguai usou 89% (mais de US\$ 670 milhões) e o Uruguai, 86% (quase US\$ 260 milhões), enquanto a Venezuela não chegou a usar nada, a Argentina fez uso de 56% (US\$ 52 milhões) e o Brasil de 64% (US\$ 59 milhões) dos valores disponibilizados (FOCEM, 2015).

No período de 2006 a 2010, o FOCEM esteve voltado para a realização de obras de infraestrutura, sobretudo de transporte, telecomunicações e energia nas economias menores, a fim de estimular e aumentar a interdependência entre os países membros e de facilitar ao Paraguai (como ao Uruguai) o acesso aos principais mercados do acordo.

172

Parte dos recursos do FOCEM também foi utilizado para melhorar a capacidade burocrática de seus membros – especialmente do Paraguai –, como, por exemplo, o investimento em treinamento de setores da burocracia que lida com questões de comércio e aduana, ou no financiamento de projetos relacionados ao fortalecimento das capacidades institucionais na implementação de políticas públicas em direitos humanos.

Apesar de ser um passo importante, somente esse mecanismo não é suficiente para lidar com as grandes assimetrias entre os sócios do Mercosul. Em 2009, na percepção de um integrante do então governo brasileiro, o FOCEM era um começo e seu alcance seria limitado:

Nem o Brasil nem a Argentina são a Alemanha ou a França e o FOCEM não são os fundos estruturais [da União Europeia] eles ajudarão topicamente, mesmo a gente dobrando-os ainda vão ficar muito aquém das demandas. Eu acho que quando nós terminarmos com a dupla tarifa

externa vai sobrar talvez o dobro que o FOCEM tem hoje em dia, e então haverá uma melhora importante, porém nós temos que pensar em outras coisas. E outras coisas são Banco do Sul, e evidentemente privilegiar os países mais desfavorecidos. (Informação verbal)<sup>7</sup>

Para Garcia, ex-assessor de Assuntos Internacionais da Presidência da República (2003-2016), não era plausível tomar a União Europeia como referência uma vez que lá as assimetrias foram equacionadas pelos fundos ao longo de décadas. No projeto europeu houve, desde o início, iniciativas para mitigar as assimetrias, principalmente no tocante às políticas de competitividade e ao financiamento dos Estados-partes às suas empresas (Veiga, 2007).

Em 2015, os governos decidiram prorrogar a validade do Fundo por mais 10 anos, mantendo as características da primeira fase num projeto que foi nomeado de FOCEM II. A entrada em vigor dessa nova etapa depende de sua aprovação pelos respectivos legislativos, o que não ocorreu até o momento. De certa forma, o FOCEM foi um primeiro passo em direção à mitigação das demandas dos dois sócios menores, Paraguai e Uruguai, mas acabou sendo, até o momento, a única iniciativa concreta para auxiliar na redução das assimetrias no Mercosul.

173

## **Conclusão: finalidades e contradições em 30 anos de história**

Ao longo desta análise, demonstramos que a ausência de um projeto comum de integração no Mercosul representou um importante empecilho para a consolidação da integração. Se inicialmente havia uma disputa entre visões sobre os objetivos do bloco, aos poucos essa discussão foi

---

<sup>7</sup> Entrevista concedida por Marco Aurélio Garcia ao autor Roberto Goulart Menezes em maio de 2009, Brasília, DF, Brasil.

sendo superada pela preocupação em responder às pressões conjunturais. Nesse aspecto, o Mercosul carece de um planejamento estratégico que elucide aos seus integrantes quais seriam os rumos que se pretende seguir e, conseqüentemente, quais compromissos e custos estão envolvidos.

Essa opção consolidou uma institucionalidade inconclusa e limitada diante da proposta original, mas garantiu que o Mercosul se tornasse hoje um facilitador de comércio – e nisso funciona razoavelmente bem, tendo beneficiado importantes setores das economias envolvidas, assim como atraído investimentos externos e o interesse de outros países e regiões pelo estabelecimento de acordos comerciais.

Por outro lado, não enfrentou adequadamente problemas estruturais como o das assimetrias entre os países, e tampouco conseguiu promover um ciclo de desenvolvimento consistente capaz de responder aos grandes desafios presentes nas sociedades sul-americanas. De certa forma, este é um resultado coerente diante de uma proposta de união aduaneira que visa a facilitação comercial e o aumento das capacidades de inserção internacional dos atores envolvidos.

A adoção de posicionamentos políticos mais ambiciosos (como os encontrados no período de 2003 a 2016) foram importantes impulsionadores da integração no que se refere à sua importância dentro da política externa dos países e contribuíram para uma maior aproximação das sociedades. Contudo, também gerou expectativas que não se concretizaram e reforçam percepções negativas sobre a validade desse projeto. As frustrações acabam ofuscando os avanços efetivamente obtidos.

As fragilidades do Mercosul são constantemente ressaltadas, assim como suas crises, ignorando-se aspectos positivos de todo o processo. Talvez o aspecto mais interessante neste caso seja o fato de que, mesmo numa situação na qual o parceiro mais forte do grupo, o Brasil, está sob o comando de um governo abertamente contrário à

integração, a institucionalidade e ganhos da integração conseguiram garantir o apoio para a continuidade do processo e refrear uma desestruturação que pudesse significar o seu desaparecimento.

Em relação à capacidade estatal dos Estados-membros, ela pouco mudou nesses 30 anos de Mercosul – segue sendo um desafio, sobretudo para os Estados menores. Em relação ao Brasil e à Argentina, que dispõem de maior poder infraestrutural em relação aos demais membros, as reformas do Estado sob a lógica neoliberal debilitaram suas capacidades tanto estatal como burocrática, uma vez que a política de austeridade limita os gastos do Estado e com isso compromete tanto a sua profissionalização como aperfeiçoamento.

Um importante aprendizado nos estudos sobre regionalismos é que estes não são processos lineares. Pelo contrário, são marcados por tensões, crises e retrocessos. Esses problemas muitas vezes servem de catapulta para novos compromissos e objetivos entre os participantes, como também exigem a construção de novos consensos para a elaboração de respostas às pressões trazidas pela conjuntura. A história do Mercosul é um bom exemplo dessa dinâmica, buscando acomodar tanto visões que buscam um projeto integracionista mais ambicioso como aquelas que pretendem restringir o bloco a uma cooperação comercial.

Ironicamente, a acomodação dessas duas percepções levou a uma frustração crescente em torno desse bloco. Para os que querem mais, parece sempre insuficiente, e para os que querem menos, demasiadamente inchado. A convergência se dá pela insatisfação, ainda que por razões distintas. Ao mesmo tempo, essa situação estimula expectativas negativas em relação a todo o processo quanto à sua capacidade de corresponder aos objetivos e interesses dos governos. Essa situação é agravada por uma crescente disparidade sobre o significado desses objetivos que, aparentemente, dificulta a construção de um novo consenso sobre o

que esses governos pretendem construir com a integração no Cone Sul. Parafraseando Alberto Hirschman, na América Latina, cada vez que se constata que um objetivo político é inalcançável, a tendência é trocar a frustração gerada por um objetivo ainda mais ambicioso. Daí que o Mercosul, nessas três décadas, acumulou aprendizados políticos que nos permitem afirmar que a sua viabilidade pode estar na adoção de uma agenda mais factível, mas de modo algum conformista.

### **Karina Lilia Pasquariello Mariano**

Professora Associada da Faculdade de Ciências Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Araraquara. Coordenadora da Rede DIPP (Development, International Politics and Peace) do Programa de Internacionalização da Unesp financiado pelo Capes-Print. Bolsista Produtividade em Pesquisa/CNPq.

176

### **Roberto Goulart Menezes**

Professor associado II do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Foi professor visitante na Johns Hopkins University (2018-2019). Pesquisador do INCT-INEU (CNPq/Fapesp) e Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (Irel/UnB). Bolsista Produtividade em Pesquisa/CNPq.

### **Bibliografia**

- AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. 2015. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, Cambridge, v. 57, n. 4, pp. 1-27.
- ANDRADE JÚNIOR, Evaristo Nunes de; MENEZES, Roberto Goulart. 2019. O Mercosul e os Acordos Comerciais Extrarregionais: uma análise das condicionantes (2000-2014). In: RUIZ, José Briceño et al. *La integración latino-americana em debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes*. Buenos Aires: Teseo, pp. 259-282.

- BARBOSA, Rubens. 1996. Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)". *In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon et al. (org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. v. 2.
- BOUZAS, Roberto. 2003. Quatro falácias sobre o Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 17, n.77, pp. 48-52.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2011. *Mercosul: legislação e textos básicos*. 5. ed. mod. e rev. Brasília: Senado Federal.
- BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. 2017. *Brazil and Latin America: between the separation and integration paths*. Lanham, MD: Lexington Books.
- BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. 2014. Uma perspectiva de longo período sobre a integração Latino-americana vista pelo Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, pp. 549-583.
- CHANG Ha-Joon. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 1991. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, ano 46, n. 41, 16 abr. 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3tFqQZB>. Acesso em: 12 maio 2021.
- DIFERENÇAS com Kirchner continuam. 2004. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 set. 2004. p. A9.
- DRI, Clarissa Franzi; PAIVA, Maria Eduarda. 2016. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, pp. 31-48.
- EVANS, Peter. 1993. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, pp. 107-156.
- EVANS, Peter. 1997. The eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics*, Cambridge, v. 50, n. 1, pp. 62-87. Número especial.
- EVANS, Peter. 2004. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- FOCEM – FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR. 2015. *Evaluación de resultados del Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur*. Montevideo: Unidad Técnica FOCEM.
- FUENTES, Juan Alberto. 1994. El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la Cepal*, Santiago del Chile, n. 53, pp. 81-89.

- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 2012. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Montevideu: Mercosul.
- INTEGRAÇÃO por setores teria evitado “dores de cabeça” do Mercosul, diz Sarney. 2011. *Agência Senado*, Brasília, DF, 29 abr. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3uHkzEI>. Acesso em: 28 jan. 2021.
- LEO, Sergio. 2006. Burocracia atrapalha integração, diz Amorim. *Valor Econômico*, São Paulo, 6 nov. 2006, Especial, p. A14.
- LUCIANO, Bruno Theodoro. 2016. Desafíos contemporáneos del Parlasur y experiencias comparadas: Europa y Latinoamérica. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, v. 43, pp. 229-256.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006a. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, Córdoba, Argentina, 21 de julho de 2006. *Biblioteca da Presidência da República*, Brasília, DF, 21 jul. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3tEHZcl>. Acesso em: 12 maio 2021.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006b. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). *Biblioteca da Presidência da República*, Brasília, DF, 8 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3y5TjS9>. Acesso em: 12 maio 2021.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006c. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de constituição do Parlamento do Mercosul. *Biblioteca da Presidência da República*, Brasília, DF, 14 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2RMggJJ>. Acesso em: 12 maio 2021.
- MANN, Michael. 1992. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, pp.163-204.
- MANN, Michael. 2006. A crise do Estado-nação latino-americano. In: DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria (org.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. pp. 163-193.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 2015. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 2011. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 2, pp.138-157.



- MARIANO, Marcelo Passini. 2007. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado em Sociologia. Araraquara: Unesp.
- PRESIDENTE Jair Bolsonaro quer retirar a placa de carros do Mercosul. 2019. *Folha Vitória*, Vitória, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3eF0xF2>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. 2012. *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- SANAHUJA, Jose Antonio. 2012. Post-Liberal Regionalism in South America: the case of Unasur. Florença: European University Institute.
- SERRA, José. 2015. Pronunciamento de José Serra no Senado Federal 04/03/2015. Atividade Legislativa, Brasília, DF, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3y9aKl5>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- SOUZA, Celina. 2015. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Brasília: IPEA. (Texto para discussão n. 2035).
- SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. 2020. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília, DF: IPEA. pp. 43-67.
- VÁSQUEZ, T. 2006. Carta de Tabaré Vázquez ao presidente Lula”. *Política Externa*, v. 15, n. 3, pp. 169-171.
- VEIGA, Pedro da Motta. 2007. A experiência europeia no tratamento de assimetrias de política: lições para o Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano 21, n. 91, pp. 36-63.
- VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro Daniel. 2004. El proceso legislativo del Mercosur. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer.
- VIGEVANI, Tullo. 2013. Mercosul e os problemas da integração regional. In: SARTI, Ingrid et al. (org.). *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Rio de Janeiro: Perse. pp. 422-426. v. 1.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2014. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 514-552.
- WEISS, Linda. 1998. *The Myth of the powerless state*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- WEISS, Linda. 2011. “A volta do Estado: aprendendo com os BIC? O estado de transformação: volta, renovação ou redescoberta? *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, pp. 9-31.



## TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE DA INTEGRAÇÃO

KARINA L. PASQUARIELLO MARIANO

ROBERTO GOULART MENEZES

**Resumo:** Ao longo de três décadas, o Mercosul passou por diversas fases e enfrentou distintas crises, embora permanesse o consenso entre seus membros sobre a sua importância para a região e como instrumento de inserção internacional, à exceção do momento atual com o posicionamento questionador do governo de Jair Bolsonaro. O objetivo deste artigo é discutir como a tensão entre os defensores de um Mercosul mais aprofundado e de um Mercosul meramente comercial afetou a institucionalidade desse processo ao longo do tempo, assim como suscitou crises e relançamentos. O argumento deste artigo é que a não construção de um consenso sobre qual o significado da cooperação no Mercosul e os seus objetivos, propiciou uma institucionalidade frágil, suscetível a retrocessos no processo de integração.

**Palavras-chave:** Mercosul; Capacidade Estatal; Integração; Institucionalidade.

### *THREE DECADES OF MERCOSUR: INSTITUTIONALITY, STATE CAPACITY AND LOW INTEGRATION INTENSITY*

**Abstract:** *Over the course of three decades, Mercosur has passed through several phases and faced different crises. Although its members have maintained a consensus on its importance for the region and as an instrument of international insertion, the current moment marks an exception with the contesting position of Jair Bolsonaro's administration. This article aims to discuss how the tension between the defenders of a deeper Mercosur and a purely commercial Mercosur has affected the institutionality of this process*

*over time, caused crises and relaunching. The argument of this article is that the failure to build a consensus on the meaning of cooperation in Mercosur and its objectives has provided a fragile institutional framework, susceptible to setbacks in the integration process.*

**Keywords:** *Mercosur; State Capacity; Integration; Institutionalality.*

**Recebido:** 02/02/2021

**Aprovado:** 12/03/2021